

Faire Spielregeln für eine nachhaltige deutsche Landwirtschaft

Thesen zur Gewährleistung eines Level Playing-Field im internationalen Wettbewerb
Diskussionsbeitrag, Göttingen, März 2021

von Achim Spiller, Gesa Busch und Stefan Tangermann

Download am 5.3.2021

1. Ausgangsproblem

Bei der Erhöhung von Nachhaltigkeitsstandards in Bereichen wie Umwelt-, Natur-, Klima- und Tierschutz oder Sozialstandards besteht die Gefahr, dass die nationale landwirtschaftliche Produktion im internationalen Vergleich an Wettbewerbsfähigkeit verliert und es zu Verlagerungen in Länder mit geringeren Standards kommt. Diese Gefahr ist für international mobile Sektoren wie die intensive Tierhaltung oder den intensiven Gemüseanbau besonders ausgeprägt.

Eine Verlagerung der Produktion in Länder mit geringeren Standards (oft mit dem Begriff Leakage bezeichnet) ist aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen vermindert sie die Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsstandards, weil nichts gewonnen ist, wenn die Produktion an Standorte wandert, wo sie aufgrund geringerer Standards weniger nachhaltig stattfindet. Zum zweiten wird eine sinnvolle internationale Arbeitsteilung behindert, denn Kostenvorteile, die sich aus unzureichenden Nachhaltigkeitsstandards ergeben, sollten nicht bestimmen, wo auf der Welt produziert wird. Schließlich vermindert die Gefahr der Abwanderung in Länder mit niedrigeren Standards die Akzeptanz der eigenen Nachhaltigkeitspolitik in Wirtschaft und Gesellschaft und verringert gleichzeitig den Anreiz für eine ambitioniertere Politik in den Zielländern der Abwanderung.

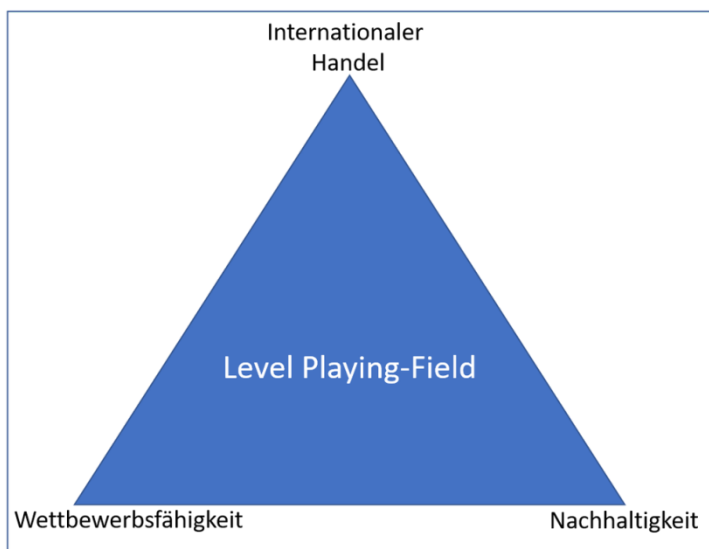


Abb. 1: Zieldreieck beim Level Playing Field; Quelle: Eigene Darstellung

Zielrichtung des folgenden Beitrags ist die Suche nach neuen Wegen, wie sich ein Mehr an Nachhaltigkeit umsetzen lässt und gleichzeitig die Landwirtschaft nicht an Wettbewerbsfähigkeit verliert. Zudem geht es darum, die Vorteile des internationalen Handels auch zukünftig möglichst weitgehend zu nutzen (vgl. Abb. 1).

Unterschiede bei Nachhaltigkeitsstandards von Land zu Land kommen aus verschiedenen Gründen zustande. Sie können durch international unterschiedlich ambitionierte Politiken z. B. im Klimaschutz oder durch unterschiedliche Werthaltungen in verschiedenen Gesellschaften wie z. B. beim Thema Tierschutz hervorgerufen werden. Niedrigere Nachhaltigkeitsstandards können auch begrenzten ökonomischen Möglichkeiten, bspw. in Entwicklungs- und Schwellenländern, geschuldet sein. Auch innerhalb der EU lassen sich Gruppen von Ländern mit unterschiedlichen Ambitionen im Bereich Nachhaltigkeit und entsprechend unterschiedlichen Standards beobachten („Europa der zwei Geschwindigkeiten“).

Mit den wachsenden Anforderungen an den Umwelt-, Klima- und Tierschutz gewinnen nationale Kostensteigerungen für die Landwirtschaft an Brisanz – und das sowohl im nationalen wie im internationalen Markt. Studien für Anfang und Mitte der 2000er Jahre zeigen, dass Umwelt- und Tierschutzkosten zu den damaligen Zeitpunkten (2004 und 2010) nur zu geringen zusätzlichen Kostenbelastungen für landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland führten. Da gleichzeitig auch in anderen Ländern vergleichbare Gesetze eingeführt wurden, nahm die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Veredelungswirtschaft in diesem Zeitraum sogar zu (Hirschfeld 2006; Isermeyer et al. 2020). Die auch damals schon von der Landwirtschaft beklagten Wettbewerbsnachteile waren nicht wirklich relevant. Kostenvorteile z. B. der brasilianischen und thailändischen Geflügelwirtschaft gingen im Kern auf Faktorkosten- und Klimavorteile zurück, nicht auf geringere Tierschutzkosten (EU Com 2018). Aufgrund von Regulierungs- und Kontrolllücken beim Düngemittelseinsatz, Tierschutz und in den Arbeitnehmerrechten wurde Deutschland im Gegenteil innereuropäisch eher als Niedrigstandardland eingeschätzt (WBA 2015).

Die derzeit deutlich ambitionierter geplanten Maßnahmen der Klima-, Agrarumwelt- und Tierschutzpolitik [1] werden das Bild wahrscheinlich ändern und zu deutlichen Kostensteigerungen in der landwirtschaftlichen Produktion in Deutschland führen – und dadurch auch stärkere Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation mit sich bringen. Im Zuge der Klimaschutztransformation werden auf den Agrarsektor – wie auf alle anderen Wirtschaftsbereiche – erheblich steigende Anforderungen zukommen. Die von den öffentlich protestierenden Landwirt*innen vielfach verlangte „Atempause“ beim Umwelt- und Tierschutz ist nicht sinnvoll, wenn Deutschland seine politisch verbindlichen Zielvorgaben und die Anforderungen der Gesellschaft zum Beispiel beim Tierschutz umsetzen will.

Die daraus resultierende Sorge vor nationalen „Alleingängen“ treibt viele Landwirt*innen um, die sich ohnehin volatileren Preisen auf den Agrarmärkten und einem harten Wettbewerbsdruck gegenübersehen. Die unterschiedlichen Standards in verschiedenen Ländern und die damit als unfair wahrgenommenen Spielregeln im internationalen Wettbewerb sind ein wesentlicher Treiber der Landwirt*innen-Proteste des Jahres 2020. Als Beispiel für eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit bei steigenden nationalen Standards wird immer wieder die Tierhaltung in Großbritannien und Schweden angeführt, wo steigende nationale Standards in den 1990- und 2000er-Jahren zu sinkenden Selbstversorgungsgraden bei tierischen Produkten geführt haben. Auf Basis dieser Erfahrungen hat Großbritannien später EU-Regeln nur noch 1:1 umgesetzt und seine Position als Pionierland beim Tierschutz nicht fortgeführt (McCulloch 2019). Zentrales Ziel einer wirksamen und gleichzeitig wirtschaftlich verträglichen Nachhaltigkeitspolitik sollte daher die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen trotz unterschiedlicher Nachhaltigkeitsstandards sein. Dies wird im Englischen als Level Playing-Field bezeichnet. Wie im Sport geht es um faire Spielregeln, die sicherstellen, dass alle die gleichen Chancen haben. Nicht jeder kann gewinnen, aber die Bedingungen sollten für alle ähnlich sein. Die Herstellung eines Level Playing-Field führt im Idealfall dazu, dass trotz einer Anhebung der Nachhaltigkeitsstandards in einem Land die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, für die diese strengeren Standards gelten, nicht ungerechtfertigt leidet. Dabei geht es sowohl um die Herstellung eines Level Playing-Field im Heimatmarkt (d.h. gleiche Wettbewerbsbedingungen für nationale

Anbieter in der Konkurrenz zu Unternehmen, die nach Deutschland importieren) als auch um ein Level Playing-Field in internationalen Märkten (d.h. gleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber anderen Exporteuren auf den globalen Märkten). Ersteres steht im Vordergrund der folgenden Überlegungen, aber auch auf die Verhältnisse beim Export wird eingegangen.

2. Zur Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit bei ambitionierter Nachhaltigkeitspolitik

Seit einigen Jahren gibt es in der umwelt- und handelspolitischen Literatur eine Diskussion über unterstützende Instrumente zur Absicherung national ambitionierter Politiken. Etwas intensivere Überlegungen gibt es dabei zu Grenzausgleichsmaßnahmen im Bereich der Klimapolitik, d.h. zu Importabgaben (und bisweilen auch zu Exportrückvergütungen) bei einem höheren nationalen Klimaschutzniveau (sog. Carbon Border Adjustment). Bei dem globalen Gut Klimaschutz ist es besonders offensichtlich, dass mit einer Verdrängung nationaler Industrien an andere Standorte im Ausland, die eine weniger anspruchsvolle Klimapolitik betreiben, nichts für den Klimaschutz gewonnen wäre. Diese Gefahr wird unter dem Begriff (Carbon-) Leakage-Effekt diskutiert.

Ein weiterer Diskussionsschwerpunkt sind Energiepflanzen wie Palmöl, die in Konkurrenz zum heimischen Anbau z. B. von Rapsöl stehen und wo Importe aufgrund der Debatte um die Abholzung des tropischen Regenwalds im öffentlichen Fokus sind. Die Diskussionen lassen sich auch auf andere Bereiche der Nachhaltigkeit wie den Tierschutz übertragen. Besondere Beachtung hat das Thema Level Playing-Field in jüngster Zeit auch in den Brexit-Verhandlungen gefunden, wo es der EU sehr wichtig war, dass Großbritannien EU-Nachhaltigkeitsstandards zukünftig nicht unterläuft – und umgekehrt Großbritannien z. B. befürchtete, Nachteile durch zukünftig wieder höhere nationale Tierschutzstandards zu erleiden. Zukünftig ambitioniertere EU-Nachhaltigkeitspolitiken, aber auch strengere Standards in einzelnen Mitgliedsstaaten, können zur Abwanderung von mobilen Sektoren der Landwirtschaft in Niedrigstandardländer führen und im Ackerbau die landwirtschaftlichen Einkommen mindern. Das Ausmaß dieser Effekte ist nicht immer leicht abzuschätzen, da komplexe Marktverhältnisse und dynamische Wettbewerbsstrategien inkl. technischem Fortschritt zu berücksichtigen sind. Dass es aber zu Leakage-Effekten in globalen Commodity-Märkten kommen kann, ist relativ unstrittig und hat im Bereich des Europäischen Emissionshandelssystems zu Ausnahmeregelungen für energieintensive Branchen (wie z.B. die Zement- und Düngemittelindustrie) geführt. Branchen mit starker internationaler Einbindung und hohem Energieverbrauch müssen sich bisher nicht am EU-Emissionshandelssystem beteiligen bzw. haben Emissionszertifikate kostenfrei erhalten. Allerdings wird mit solchen Ausnahmen, die Leakage-Effekte verhindern sollen, gleichzeitig die Klimaschutzwirkung geschwächt.

Die Gefahr von Leakage-Effekten hat in den letzten Jahren zu einer intensiven Diskussion um alte und neue handels- bzw. ordnungspolitische Instrumente geführt, die faire Wettbewerbsbedingungen (das Level Playing-Field) sicherstellen sollen. Die Landwirtschaft ist allerdings ein besonderer Sektor. Sie ist aus bestimmten Gründen (Kleinteiligkeit, diffuse Effekte etc.) aus dem Europäischen Emissionshandelssystem und in weiten Teilen auch aus dem neuen nationalen Emissionshandelssystem ausgenommen. Zudem gibt es in der Landwirtschaft neben dem Klimaschutz weitere Politikziele im Bereich Nachhaltigkeit wie die Förderung der Biodiversität, den Grundwasserschutz und den Tierschutz. Weiterhin wird die Landwirtschaft stark subventioniert und ist EU-rechtlich eingebunden. Daraus ist ersichtlich, dass die Ansätze zur Ermöglichung fairer Wettbewerbsbedingungen in der Agrarwirtschaft besonders komplex sind. Sie sind aber wichtig, weil es in weiten Teilen der Produktion um Commodities geht, d.h. um mehr oder weniger standardisierte (homogene) Produkte, die international austauschbar gehandelt werden, bei denen der Kostenwettbewerb dominiert und bei denen es um relativ geringe Gewinnmargen geht. Bei solchen wenig differenzierten Produkten wie Düngemitteln, Soja, Pflanzenölen, Schweinefleisch oder Milchpulver spielen bereits kleine Kos-

tendifferenzen in der Produktion eine erhebliche Rolle, während Märkte für High-Tech und Markenprodukte (z.B. in der Landtechnik) erheblich höhere Preisspielräume bieten und daher weniger anfällig für Leakage-Effekte sind.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass es bei dem Bemühen um mehr Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft um Ziele geht, die im Hinblick auf die Nachteile einer Abwanderung in andere Produktionsländer unterschiedlich zu beurteilen sind. Eindeutig problematisch ist ein Leakage-Effekt dann, wenn es sich um Umweltgüter von globaler Bedeutung handelt. Der Klimawandel ist ein solches globales Gut, denn es ist für die Zukunft unseres Klimas völlig gleichgültig, wo in der Welt klimaschädliche Emissionen entstehen. Gleiches gilt beispielsweise auch für das Ozon-Loch. Mit guten Gründen kann man auch das Tierwohl als ein globales Gut auffassen, denn nichts ist gewonnen, wenn ein Tier statt im eigenen Land irgendwo anders auf der Welt leidet. Ähnliches lässt sich über die Biodiversität sagen.

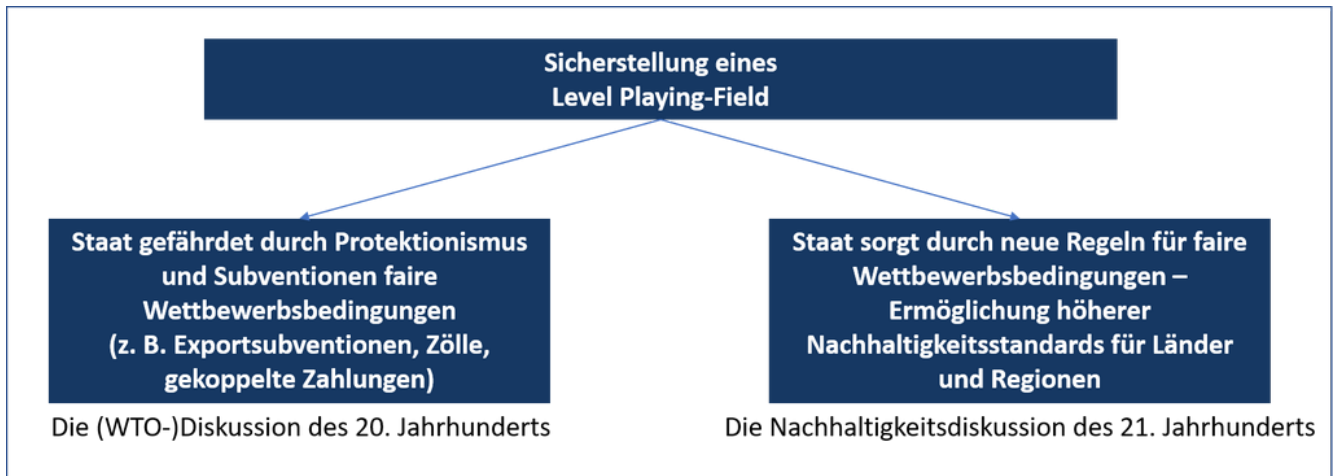
Ganz anders zu beurteilen sind dagegen Umweltgüter von rein lokaler Bedeutung wie z.B. Geruchs- und Lärmbelästigung. Auch sauberes Grundwasser gehört in diese Kategorie, soweit Grundwasser-Reservoirs die Grenzen des eigenen Landes (bzw. der EU) nicht überschreiten. Die Präferenzen einer Gesellschaft für lokale Umweltgüter und die an ihnen orientierten Standards gehören ebenso zu den „natürlichen“ Wettbewerbsfaktoren wie unterschiedlich hohe Löhne, unterschiedliche Arbeitsproduktivität oder verschieden gut ausgebaute Infrastruktur. Weder die globale Nachhaltigkeit noch ein sinnvoller internationaler Handel leiden, wenn Produktion aufgrund höherer Standards bei lokalen Umweltgütern abwandert. Für die Produzenten mag diese Unterscheidung zwischen globalen und lokalen Umweltgütern irrelevant erscheinen und ärgerlich sein, denn in beiden Fällen leidet ihre Wettbewerbsfähigkeit, wenn im Inland anspruchsvollere Standards eingeführt werden. Eine am Gemeinwohl orientierte Politik darf diese Unterscheidung aber nicht außer Acht lassen, denn sonst läuft sie Gefahr, den internationalen Handel zu verzerren. Aus dieser Perspektive ist die Betonung von Wettbewerbsfähigkeit mit einer gewissen Vorsicht zu genießen: Es kann kein sinnvolles Ziel der Politik sein, Wettbewerbsnachteile, die sich aus „natürlichen“ Standortbedingungen ergeben, durch Unterstützungsmaßnahmen auszugleichen. Mit „fairem“ Wettbewerb meinen wir deshalb im Folgenden eine Konstellation, in der Verzerrungen des internationalen Handels, die durch unterschiedlich anspruchsvolle Standards bei globalen Umweltgütern auftreten, vermieden werden.

3. Protektionismus und Ethnozentrismus: Die dunkle Seite der Kritik am Freihandel

In den vorhergehenden Abschnitten kritisieren wir implizit die klassische Freihandelsdoktrin mit dem Argument, dass diese einer ambitionierten Nachhaltigkeitspolitik einzelner Länder oder Wirtschaftsregionen aufgrund von Leakage-Gefahren entgegenstehen kann. Daher argumentieren wir für die Schaffung eines Level Playing-Field mit fairen Wettbewerbsbedingungen.

Ein fairer Welthandel ist aber genauso aus einer anderen Richtung bedroht: „America first“ oder der aktuell für den Lebensmittelmarkt diskutierte „Deutschland-Bonus“ gehen in diese Richtung. Solche protektionistischen Ziele führen weder zu einem fairen Welthandel, noch zur Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen. Die Debatte um „Levelling the Playing Field“ ist in der Welthandelsdiskussion daher auch keineswegs neu. Sie hat sich dort allerdings klassischerweise gegen staatliche Maßnahmen zur Bevorzugung der heimischen Industrie gerichtet, die z. B. durch hohe Importzölle, an die Produktion gekoppelte Subventionen oder Exportsubventionen sowie durch Regeln auf dem nationalen Markt die Importe diskriminierend behindern (Abbildung 2). Eine Trennung von (unerwünschten) protektionistischen Maßnahmen und (erwünschten) Maßnahmen zur Ermöglichung von mehr Nachhaltigkeit ist nicht trivial. Auch ein Level Playing-Field soll ja gewissermaßen heimische Produzenten schüt-

zen, allerdings vor Wettbewerbsverzerrungen bei unterschiedlichen Standards für globale Güter und nicht vor ausländischen Konkurrenten.



Die Schwierigkeiten in der Abgrenzung von Protektionismus und Ermöglichung von Nachhaltigkeit liegen u. a. darin, dass viele Verbraucher*innen grundsätzlich eine Präferenz für Produkte aus dem eigenen Land bzw. der Region haben – und zwar aus Nachhaltigkeitsgründen (z. B. Transportvermeidung) und aus Ethnozentrismus. Eine transparente Herkunftskennzeichnung bei Lebensmitteln, wie sie bereits bei einigen Produkten wie Obst, Gemüse und Fleisch vorhanden ist, kann daher auch aus Marketingsicht sinnvoll sein und diese beiden Aspekte verbinden. Der positive Effekt einer Herkunftskennzeichnung würde vor allem dann greifen, wenn die Nachhaltigkeitsstandards im eigenen Land tatsächlich und nachweisbar höher liegen und die Verbraucher*innen lernen, dass die heimischen Produkte tatsächlich vorteilhafter bspw. für den Klimaschutz sind. Eine Abschottung des Marktes für ausländische Produzenten aus protektionistischen Gründen wäre jedoch auch aus Sicht des Verbraucherschutzes nachteilig und würde zu verminderten Wahlmöglichkeiten und steigenden Lebensmittelpreisen führen – und zwar ohne dass Verbesserungen in Richtung Nachhaltigkeit erreicht werden.

4. Mehrkosten einer nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland

Dass Nachhaltigkeitsanforderungen wettbewerbsrelevant werden können, haben die Diskussionen um mehr Tierschutz gezeigt. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat die jährlichen Kosten einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung mit höheren Standards 2015 auf ca. 3-5 Mrd. Euro jährlich beziffert (WBA 2015). Der Kompetenzkreis Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) kommt 2020 zu ähnlichen Zahlen (Kompetenzkreis Nutztierhaltung 2020). Der Förderbedarf (bei 70 % Kompensation der entstehenden Kosten) für die Schweinehaltung wird während einer intendierten 20-jährigen Transformationsphase nach den Berechnungen der Borchert-Kommission Zahlungen von rund 22 Mrd. € benötigen – davon fast 18 Mrd. € für laufende Tierwohlprämien zum Ausgleich von Mehrkosten des Tierschutzes. Dieses Beispiel zeigt, dass die laufenden Mehrkosten einer tierfreundlicheren Haltung ausgesprochen wettbewerbsrelevant sind. In einer rein nationalen Wirtschaft wäre dies unproblematisch, da die Tierschutzmehrkosten sich in höheren Preisen niederschlagen und die Verbraucher sie damit aufbringen würden. Im Fall der Tierwohlprämien würden diese Kosten auf Verbraucherebene mit rund 15 Euro pro Kopf und Jahr tragbar erscheinen. Für die Landwirtschaft im internationalen Wettbewerb wären diese Mehrkosten aber existenzgefährdend, da sie zu massivem Verlust von Marktanteilen führen würden. Gleichzeitig wäre damit für den Tierschutz nichts gewonnen, da die Produktion abwandern würde.

Das Beispiel Tierschutz steht exemplarisch für die Herausforderungen einer anspruchsvollen nationalen Nachhaltigkeitspolitik. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU mit ihrer Fokussierung auf Direktzahlungen wird diesen Herausforderungen nicht gerecht. Es müssen neue Instrumente zur Aufrechterhaltung fairer Wettbewerbsbedingungen gefunden werden, um Nachhaltigkeitsstandards in der Produktion sozialverträglich anzuheben. Dies hat der Kompetenzkreis Nutztierhaltung mit seinem Vorschlag versucht und eine neue Verbrauchssteuer auf tierische Produkte vorgeschlagen, deren Einnahmen zur langfristigen Kompensation der Landwirte herangezogen werden sollen. Der Ansatz wird politisch stark beachtet und ist von Bundestag und Bundesrat unterstützt worden. Allerdings gibt es ein erheblich breiteres Instrumentarium zur Herstellung eines fairen Wettbewerbs bei gleichzeitiger Anhebung von Nachhaltigkeitsstandards, das im Folgenden im Überblick vorgestellt wird.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, das weite Spektrum möglicher Maßnahmen zur Herstellung eines Level Playing-Field aufzuzeigen und mit einigen Thesen zur Umsetzung eine Diskussion anzuregen.

5. Verfügbare Instrumente zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft

Bisher fehlt es weitgehend an einer systematischen Übersicht über mögliche Politikinstrumente zur Aufrechterhaltung eines Level Playing-Field bei ambitionierter nationaler Nachhaltigkeitspolitik in der Land- und Ernährungswirtschaft (vgl. aber Niedersächsische Regierungskommission 2001 und Grethe 2007). Dies ist auch deshalb der Fall, weil hier verschiedene Disziplinen zusammenkommen müssten, z. B. Handelspolitik, Betriebswirtschaftslehre und Marketing, denn die Lösungsansätze kommen aus verschiedenen Feldern. Einen ersten Überblick über eine Systematik der wichtigsten Maßnahmen, die hier vorgestellt werden sollen, gibt Abbildung 3.

Tabelle 1 erläutert die große Breite an Instrumenten, welche grundsätzlich zur Verfügung stehen, etwas detaillierter. Die Bewertung kann dabei hier aus Platzgründen nur kursorisch erfolgen, da es zu allen Einzelinstrumenten eine umfangreiche Diskussion gibt. Unterschieden werden die Auswirkungen der Maßnahmen auf nationale (Importmärkte) und internationale (Exportmärkte) Wettbewerbsverhältnisse. Die Maßnahmen in Tabelle 1 sind nach der Eingriffstiefe der Instrumente geordnet – von rein freiwilligen Maßnahmen über das Kennzeichnungsrecht bis hin zum Handels- und Ordnungsrecht.

[Tabelle als PDF zum Download](#)

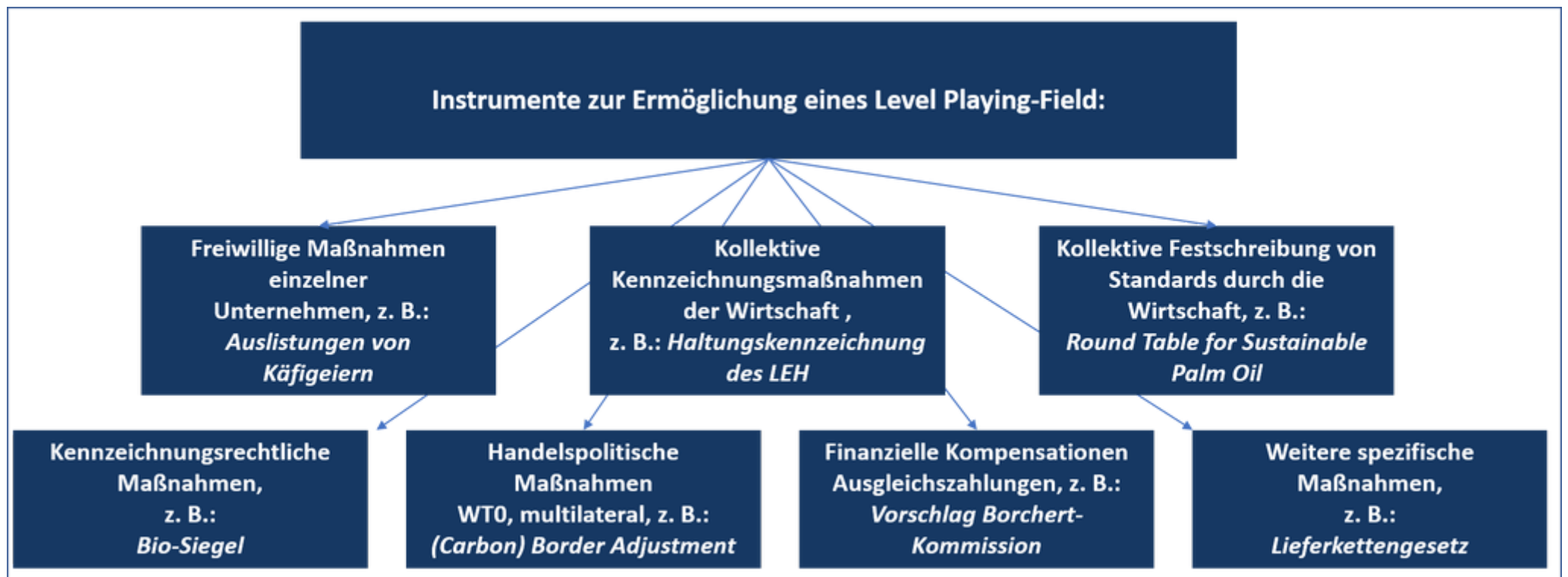


Abb. 3: Übersicht über potenzielle Maßnahmen zur Ermöglichung eines Level Playing-Field, Quelle: Eigene Darstellung

6. Thesen

Der Wert der dargestellten Übersicht liegt zunächst darin, die Breite traditioneller und neuer Instrumente zur Begrenzung von Wettbewerbsverzerrungen aufzuzeigen. Angesichts der heute ambitionierten Umwelt-, Klima- und Tierschutzziele, die zu relevanten Kostenerhöhungen für die hiesige Landwirtschaft führen (werden), ist eine vertiefte Diskussion der verschiedenen Optionen sinnvoll. Diese kann angesichts der Breite der Thematik hier nur thesenartig erfolgen. Die vorgestellten Thesen sollen als Grundlage für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik dienen.

These 1: Internationale Abstimmung und Kooperation ist erstrebenswert

Wettbewerbsverzerrungen treten nur auf, wenn nachhaltigkeitsorientierte Politik sich von Land zu Land deutlich unterscheidet. Im Idealfall führt internationale Abstimmung dazu, solche Unterschiede schrittweise zu vermindern und damit die hier diskutierten Probleme zu vermeiden. Der Versuch, eine solche Abstimmung zu erreichen, sollte in jedem Fall unternommen werden, bevor nationale oder in der EU geltende Maßnahmen im Alleingang eingeführt werden. Das ist schon deshalb zu empfehlen, weil dann in konkurrierenden Ländern eher Verständnis für die heimischen Maßnahmen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit und zum entsprechenden Ausgleich für die heimischen Produzenten entstehen dürfte. Ernsthaft geprüft werden sollte die Möglichkeit, im Rahmen einer multilateralen internationalen Organisation Nachhaltigkeits-Standards zu vereinbaren, die als Referenzrahmen für die Einordnung nationaler Maßnahmen dienen können. Als Beispiele aus dem Agrarbereich könnten die Vereinbarungen im Rahmen des Office International des Epizooties (OIE), der International Plant Protection Convention (IPPC) und der Codex Alimentarius Commission (Codex) dienen. Im WTO-Abkommen zur Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-Abkommen) ist vereinbart, dass nationale Maßnahmen, die den in diesen Organisationen festgelegten Standards entsprechen, in Übereinstimmung mit den rechtlichen Regeln der WTO stehen.[2] Ähnliche Vereinbarungen für Nachhaltigkeits-Standards sollten deshalb mit Nachdruck angestrebt werden (EU COM 2021).

These 2: Es sollte um nachhaltigkeitsbedingte Mehrkosten in einem Land oder einem Wirtschaftsraum wie der EU gehen und nicht um Protektionismus

Deutschland ist ein Land mit hohem Interesse an globalem Handel. Deshalb ist es wichtig protektionistischen Zielen, die regelmäßig unter dem Vorwand „Level Playing-Field“ in die Debatte eingeschleust werden, entgegen zu treten. Es geht um fairen Handel mit verbesserter Nachhaltigkeit der Produktion, nicht um eine Einschränkung des internationalen Handels. Der vom Deutschen Bauernverband in die Diskussion eingebrachte „Deutschland-Bonus“ verweist schon vom Namen her auf protektionistische (Neben-)Ziele. Nachhaltigkeitsverbesserungen spielen bei solchen Initiativen nur eine untergeordnete Rolle; sie sollten in der Diskussion aber zentral sein.

These 3: Zentral für die Definition eines Level Playing-Field ist die ökonomisch hinreichend präzise Berechnung von Kostendifferenzen aufgrund von Nachhaltigkeitsanforderungen

Die Unterscheidung zwischen Maßnahmen zur Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen und Protektionismus ist verschwommen. Soweit es um Maßnahmen mit handelspolitischer Relevanz geht, müssen deshalb transparente Verfahren zur nachvollziehbaren Berechnung von nachhaltigkeitsbedingten Mehrkosten entwickelt werden, die Handelsdisputen standhalten. Möglicherweise bedarf es dazu einer neuen supranationalen Institution, die solche Kostenberechnungen durchführt bzw. überprüft.

These 4: Eine vollständige Kompensation aller nachhaltigkeitsbedingten Kostendifferenzen ist weder möglich noch notwendig

Auch wenn es gelingt, Kosten steigender Nachhaltigkeitsanforderungen nachvollziehbar zu berechnen, ist eine vollständige Kompensation aller Kostendifferenzen kaum möglich und würde ein „bürokratisches Monstrum“ erschaffen. Eine vollständige Kompensation ist auch nicht notwendig, weil es (1) zusätzliche Markterlöse durch eine gezielte Vermarktung des Nachhaltigkeitsvorteils geben kann und (2) weil Deutschland als Standort vielfältige Infrastrukturvorteile gegenüber anderen Ländern aufweist. So gibt es hier z. B. höhere Arbeitsschutzstandards als in Entwicklungsländern, was die Kosten erhöht; zugleich sind die Arbeitskräfte aufgrund des Bildungssystems aber auch deutlich besser ausgebildet und damit leistungsfähiger. Für den Ackerbau ist Deutschland Gunststandort. Die Diskussion um faire Wettbewerbsbedingungen sollte sich auf besonders kostenrelevante, wirksame und zusätzliche Nachhaltigkeitsanforderungen konzentrieren.

These 5: Es geht um Mehrkosten bei der Bereitstellung globaler öffentliche Güter

Klimaschutz ist das Paradebeispiel für ein globales öffentliches Gut. Wo auf der Welt Treibhausgasemissionen entstehen, spielt für den Klimaschutz keine Rolle. Klimaprobleme müssen deshalb global gelöst werden, aber solange eine weltweit abgestimmte Politik fehlt, muss es für einzelne Länder und Regionen möglich sein, voranzugehen. In gewisser Weise sind Tierschutz und Biodiversität ähnlich angelegt. Im Gegensatz dazu steht z. B. der Schutz von Grundwasser. Die Mehrkosten des Gülletransports aus Intensivregionen der Tierhaltung, entstehen heute für Landwirt*innen dadurch, dass vormals Umweltschutzauflagen nicht kontrolliert bzw. eingehalten wurden und deshalb zu viele Ställe gebaut wurden. Die heute durch bessere Rechtsumsetzung entstehenden Mehrkosten müssen von den Landwirt*innen getragen werden.

These 6: Level Playing-Field und Sektortransformation gemeinsam denken

Die zunehmende Brisanz der Debatte kommt aus den Nachhaltigkeitsherausforderungen der „Großen Transformationen“, die den Sektor betreffen: Klimaneutralität erreichen, Stoppen des Biodiversitätsverlustes, veränderte Mensch-Tier-Beziehung. Diese transformativen Herausforderungen führen voraussichtlich in der Zukunft zu erheblich erhöhten Standards, die weit oberhalb von Bagatellgrenzen liegen. Aus diesem Grund müssen Sektortransformation und faire Spielregeln zusammen gedacht werden, so wie dies die Borchert-Kommission exemplarisch aufgezeigt hat, indem sie zeitlich definierte Tierschutzziele und ein Finanzierungsmodell zusammengebracht hat. Mit solchen Strategiekonzepten kann es gelingen, Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und Leakage-Effekte zu verringern.

These 7: Produktunterschiede hinsichtlich der internationalen Markteinbindung einbeziehen

Auch auf Commodity-Märkten sind internationale Kostendifferenzen nur dann relevant, wenn die Produkte transportwürdig sind und Leakage-Effekte deshalb eine Rolle spielen. Dies trifft nicht auf alle Produkte zu. So werden Frischmilchprodukte nur innerhalb eines begrenzten Umkreises gehandelt, Milchpulver dagegen wird global vermarktet. Der Grad der internationalen Markteinbindung eines Produktes, hinter dem Faktoren wie die Transportwürdigkeit und Lagerfähigkeit stehen, ist deshalb bei der Politikausgestaltung zu berücksichtigen (s. die Ausnahmeregeln beim EU-Emissionshandelssystem, die nur für Branchen mit einem höheren Importanteil gelten).

These 8: Es gibt eine beeindruckende Instrumentenvielfalt, allerdings handelt es sich bei vielen dieser Instrumente noch um „zarte Pflänzchen“, die weiterentwickelt werden müssen

Viele der o. g. Instrumente sind Entwicklungen der letzten Jahre, häufig im Pilotstadium. Viele Fragen sind noch ungeklärt. Die potenzielle Reichweite der meisten Instrumente – gerade auch im Zusammenspiel – ist offen.

These 9: Freiwillige einzelbetriebliche Maßnahmen der Wirtschaft haben begrenzte Effekte

Die am Beginn der Tabelle beschriebenen freiwilligen Maßnahmen einzelner Unternehmen sind nicht ausreichend und können bisher nur geringe Impulse setzen. Dies liegt u. a. in der „Commodity-Kultur“ der Branche begründet, d.h. in der geringen Bedeutung von Produktdifferenzierung und Marken auf den Vorleistungsmärkten und bei vielen Rohwaren wie Fleisch, Milch, Obst & Gemüse, sowie der Kleinstrukturiertheit von Teilen der Food Chain. Kostenrelevante Pioniermaßnahmen sind daher bei knapp 50 % preisorientierten Konsument*innen riskante Vorleistungen. Zudem ist das Misstrauen der Konsument*innen auf Nahrungsmittelmärkten relativ groß, die Kommunikation von Vertrauenseigenschaften schwierig. Die Bürger-Konsumenten-Lücke ist bei vielen Lebensmitteln relativ groß. Schließlich liegt der Marktanteil selbst marktführender Unternehmen in Industrie und Handel, berechnet auf alle landwirtschaftlichen Lieferanten, aufgrund unterschiedlicher Absatzkanäle (Export, Verarbeitung, Großverbraucher) häufig unterhalb einer Schwelle, die ein Level Playing-Field ermöglicht. Allein über das Marketing einzelner Unternehmen können die Nachhaltigkeitsherausforderungen daher nur dann gelöst werden, wenn Unternehmen wie Tönnies mehrere Wertschöpfungsstufen (hier Schlachtung und Verarbeitung) dominieren. Unternehmerisches Marketing kann daher Impulse geben, nicht aber den Massenmarkt erreichen.

These 10: Das Kartellrecht sollte für innovative Formen der Nachhaltigkeitskoordination geöffnet werden

Kooperative Maßnahmen zur freiwilligen Erhöhung von Standards können dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, Unternehmen über verschiedene Vermarktungswege hinweg zu koordinieren und möglichst viele Lücken zu schließen. So wäre die Käfigeiauslistung des deutschen Handels für die Landwirtschaft in Deutschland besser wirksam gewesen, wenn nicht nur Konsumier, sondern auch Verarbeitungsprodukte im Handel von der Selbstverpflichtung erfasst worden wären. Knapp 20 Jahre später gibt es hier immer noch Lücken. Das Problem freiwilliger Kooperationen zur Erhöhung von Standards ist die Gefangenen-Dilemma-Situation, die sich nur durch hinreichend verbindliche Absprachen lösen lässt. Bindende Nachhaltigkeitsabsprachen, die herkömmliche Produkte ausschließen, sind kartellrechtlich heute kaum möglich (Bundeskartellamt 2020). So ist die Initiative Tierwohl als Musterfall für neue Branchenabkommen kartellrechtlich problematisch; ein vergleichbarer Ansatz in den Niederlanden („Chicken of Tomorrow“) ist vom dortigen Kartellamt untersagt worden. Die branchenweite freiwillige Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards verlangt in gewissem Umfang Qualitäts- und Preisabsprachen und rührt damit am Kern des Kartellrechts. Hier gibt es eine schmale Grenze, die neue kartellrechtliche Grundlagen für Gemeinwohlziele notwendig macht.

These 11: Freiwillige Kennzeichnungskonzepte wie Label reichen nicht aus, können aber Themen anstoßen und langfristig am Markt an Bedeutung gewinnen

Zahlreiche Beispiele zeigen, dass freiwillige Label typischerweise nur zu langsamen Veränderungsprozessen führen, siehe das Beispiel Bio-Label bei Fleisch. Niedrige einstellige Marktanteile nach drei Jahrzehnten Bioförderung reichen nicht für Veränderungen hin zu mehr Nachhaltigkeit aus. Dies liegt an systematischen Problemen der Bürger-Verbraucher-Lücke (z. B. Trittbrettfahrerproblem, Marktträgheiten etc.; Busch & Spiller 2020, Paul et al. 2019), aber auch an einigen lebensmittelspezifischen Faktoren, die in drei Unterthesen zusammengefasst werden:

These 11a: Der wachsende Außer-Haus-Markt ist mit freiwilligen Maßnahmen schwer erreichbar

Der Außer-Haus-Markt ist aufgrund der vielen Kleinproduzenten gering organisiert. Die Produkte sind höher verarbeitet und bei Mahlzeiten ist die Nachhaltigkeit der einzelnen Zutaten schwieriger zu kommunizieren. Das Konsumentenverhalten ist besonders zeitgetrieben (Fast Food). Der Außer-Haus-Markt ist deshalb außerhalb der wenigen großen Systemanbieter kaum mit freiwilligen Maßnahmen wie Labeln oder Selbstverpflichtungen erreichbar. Zwar gibt es auch hier eine wachsende Differenzierung und Anbieter, die sich mit nachhaltigen Angeboten am Markt positionieren, jedoch ist die Breitenwirkung sehr begrenzt.

These 11b: Bei tierischen Erzeugnissen haben es Label besonders schwer

Bestimmte Teile der Produktion fließen in Commodity-Märkte (z. B. Milchpulver, Nicht-edle Teilstücke des Tiers) und ein anderer Teil der Produkte muss dann die kompletten Mehrkosten tragen, was die Preisdifferenzen vergrößert (sog. Kuppelproduktion). Außerdem kaufen Konsument*innen mit dem höchsten Tierschutzbewusstsein wenig, z. T. auch gar kein Fleisch, so dass die Bürger-Verbraucher-Lücke bei tierischen Erzeugnissen besonders groß ist.

These 11c: Label und transparente Kennzeichnung sind trotzdem wichtig

Langfristig ist es für die Wettbewerbsfähigkeit der Agrar- und Ernährungswirtschaft wichtig, dass die Bedeutung differenzierter Märkte (statt Commodities) steigt. Deshalb sollten möglichst wirksame Kennzeichnungssysteme vorgebracht werden, auch wenn sich dadurch Märkte nur langsam verändern. Eine Kombination von Nachhaltigkeitslabeln mit Herkunftskennzeichnung böte gute Möglichkeiten. Diese haben zugleich eine Sensibilisierungswirkung und können Unterstützung in der Bevölkerung langfristig erhöhen – vor allem wenn die heimischen Produkte auch die nachhaltigeren sind. Gleiches gilt auch für Vorreiter in der Gastronomie, die sich das Thema Nachhaltigkeit auf die Fahnen schreiben.

These 12: WTO und internationaler Handel können mit neuen Instrumenten wieder an Akzeptanz gewinnen

Das klassische Freihandelsmodell ist gesellschaftlich seit geraumer Zeit in der Defensive. Neue Handelsverträge lösen regelmäßig Widerstände aus. Eine Reihe von Maßnahmen, die aus ökonomischer Sicht sinnvoll wären, sind gegenwärtig nach WTO-Recht nicht zulässig oder zumindest umstritten. Um die Akzeptanz des globalen Handels bei steigenden Nachhaltigkeitsanforderungen zu sichern, bedarf es daher der Weiterentwicklung des Handelsrechts auf WTO- und multilateraler Ebene – einschließlich neuer Lösungen für Streitigkeiten. Ein denkbarer Weg wäre die Vereinbarung von WTO-Ausnahmeregelungen („Waivers“) für bestimmte auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Politiken.[3]

These 13: Handelspolitische Maßnahmen lassen sich nur schwer angemessen implementieren, binnenwirtschaftliche Maßnahmen sollten deshalb im Allgemeinen vorgezogen werden

Selbst wenn handelspolitische Maßnahmen, die theoretisch sinnvoll sein könnten, in der WTO zulässig sind (oder zukünftig zulässig sein sollten), bleiben sie problematisch. Vor allem wäre es außerordentlich schwer, die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Herkunftsländern von Importen (und in den Bestimmungsländern von Exporten) angemessen zu berücksichtigen. Dazu wären präzise Informationen über die Kostenimplikationen für jedes einzelne Land und jedes einzelne Produkt erforderlich, die schwer zu ermitteln sind. Auch die Administration an den Außengrenzen wäre hoch komplex und kostenintensiv. Innerhalb bestehender bilateraler/regionaler Freihandelsabkommen ließen sich solche Maßnahmen schwerlich durchsetzen. Probleme dieser Art entstehen bei binnen-

wirtschaftlichen Maßnahmen wie z.B. ambitionierten Standards mit kompensierenden Zahlungen nicht im gleichen Maße. Solche Maßnahmen sollten deshalb vornehmlich in Betracht gezogen werden.

These 14: Zu Beginn stärker politisch ausgleichen, dann zunehmend auf den Markt setzen

Ziel der verschiedenen Instrumente sollte es sein, dass längerfristig der Markt wieder gestärkt wird und das Interventionsniveau zurückgefahren werden kann. Es wird in bestimmten Fällen in der Anfangsphase eingriffstiefer Instrumente wie Ausgleichszahlungen oder Importschranken bedürfen. Die Nachfrage nach nachhaltigen Erzeugnissen am Markt muss sich erst entwickeln, aber langfristig sollten politisch induzierte Zahlungsströme auch wieder runtergefahren werden können, wenn sich die nachhaltige Ware am Markt etabliert hat. Bekanntlich ist die Reduktion einmal gewährter Subventionen aber nicht trivial und sollte deshalb bei der Einführung von staatlichen Instrumenten direkt mit eingeplant und kommuniziert werden.

These 15: Der Umgang mit subventionierter Exportware ist zu beachten

Eine Förderung von höheren Nachhaltigkeitsstandards im Inland subventioniert, je nach Maßnahme, möglicherweise auch die Exportware. Beispielsweise würden die von der Borchert-Kommission vorgeschlagenen Zahlungen auch für die Tiere gezahlt, deren Fleisch exportiert wird. Dies könnte zu Wettbewerbsauseinandersetzungen mit Ländern führen, in denen vergleichbare Standards gelten. Eine nationale Subventionierung für Premiumprodukte wirft erhebliche EU-rechtliche Probleme auf. Der Vorschlag der Borchert-Kommission zur Kompensation von Tierschutzmehraufwendungen könnte z. B. dazu führen, dass deutsche Produzenten subventionierte Tierwohlware in Länder mit vergleichbaren Tierwohlstandards exportieren könnten und Vorteile gegenüber den dortigen Produzenten hätten. Möglicherweise könnte dann eine Diskussion über Grenzausgleichssysteme aufkommen. Die ggf. unterschiedlichen Wirkungen der dargestellten Maßnahmen auf das nationale und internationale Level Playing-Field sind daher zu berücksichtigen und müssen im Einzelnen diskutiert werden. Dabei könnte ein Verweis auf eine Regelung in der green box des WTO-Agrarabkommens hilfreich sein, die Zahlungen zum Ausgleich von umweltorientierten Standards zulässt, soweit sie die Zusatzkosten nicht übersteigen.

These 16: Das Festhalten an den unkonditionierten Direktzahlungen in der GAP gefährdet die Legitimität aller staatlichen Ausgleichszahlungen

Das Fortbestehen einer nicht (bzw. nur sehr wenig) zielgerichteten und teuren Politikmaßnahme wie der flächenbezogenen EU-Direktzahlungen, die erhebliche staatliche Mittel bindet, trägt nicht zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen bei. Sie gefährdet vielmehr die Akzeptanz von nachhaltigkeitsbedingten Ausgleichszahlungen.

These 17: Es gibt keinen „Königsweg“– ein angepasster Instrumenten-Mix ist notwendig

In vielen Bereichen wird ein kluger Instrumenten-Mix notwendig sein, da fast alle Maßnahmen für sich alleine entweder nicht ausreichend greifen oder an rechtliche Grenzen stoßen und deshalb nur partiell implementiert werden können. Zudem sind die Instrumente so zu kombinieren, dass sowohl national (Importe), wie auch international (Exporte) ein Level Playing-Field gewährleistet werden kann.

Donnerstag, 11. November 2021

[1] Ein Überblick über die derzeit wichtigsten auf der politischen Ebene in Deutschland und der EU ins Gespräch gebrachten Initiativen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit findet sich bei Isermeyer et al. (2020).

[2] Zu Einzelheiten siehe z. B. Josling, Roberts und Orden (2004) S. 40 ff.

[3] Siehe dazu beispielsweise den Vorschlag für einen WTO Climate Waiver (Bacchus 2018)

*Autor*innen:*

Prof. Dr. Achim Spiller, Professor für „Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte“ der Universität Göttingen, seit Dezember 2020 Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft für „Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz“ und Mitglied der Zukunftskommission Landwirtschaft der Bundesregierung.

Dr. Gesa Busch, PostDoc am Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Universität Göttingen, Forschungsschwerpunkte u. a. Einstellungen von Verbrauchern und Gesellschaft zur Landwirtschaft sowie Animal Welfare.

Prof. Dr. Stefan Tangermann, emeritierter Professor für Landwirtschaftliche Marktlehre an der Fakultät für Agrarwissenschaften der Universität Göttingen, bis 2012 Direktor für Internationalen Handel und Landwirtschaft bei der OECD und bis 2016 Präsident der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen.

Literatur:

Bacchus, J. (2018): The Content of a WTO Climate Waiver. CIGI Papers No. 204. Waterloo (ON): Centre for International Government Innovation.

Bundeskartellamt (2020): Offene Märkte und nachhaltiges Wirtschaften – Gemeinwohlziele als Herausforderung für die Kartellrechtspraxis, Hintergrundpapier des Arbeitskreises Kartellrecht, Berlin, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Diskussions_Hintergrundpapier/AK_Kartellrecht_2020_Hintergrundpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Busch, G. und Spiller, A. (2020): Warum wir eine Tierschutzsteuer brauchen: Die Bürger-Konsumenten-Lücke, <https://agrardebatten.blog/2020/02/14/tierschutzsteuer/>.

EU Commission (2018): Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the impact of animal welfare international activities on the competitiveness of European livestock producers in a globalized world, Brussels, 26.1.2018 COM(2018) 42 final, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5787-2018-INIT/en/pdf>.

EU Commission (2021): Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, Brussels, COM(2021) 66 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

Grethe, H. (2007): High animal welfare standards in the EU and international trade – How to prevent potential 'low animal welfare havens'? Food Policy, 32 (3), 315-333.

Donnerstag, 11. November 2021

Hirschfeld, J. (2006): Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit – Theoretische und empirische Analyse der Auswirkungen von Umwelt- und Tierschutzpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, Dissertation Universität Göttingen, Vauk-Verlag, Kiel.

Isermeyer, F. et al. (2020): Auswirkungen aktueller Politikstrategien (Green Deal, Farm-to-Fork, Biodiversitätsstrategie 2030; Aktionsprogramm Insektenschutz) auf Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, Thünen Working Paper 156, Braunschweig,
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224990/1/173384029X.pdf>.

Josling, T.E., D. Roberts and D. Orden (2004): Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Bericht, 11. Februar 2020.

McCulloch, S.P. (2019): Brexit and Animal Welfare Impact Assessment: Analysis of the Opportunities Brexit Presents for Animal Protection in the UK, EU, and Internationally. *Animals*, 9, 877.
<https://doi.org/10.3390/ani9110877>.

Niedersächsische Regierungskommission (2001): Zukunft der Landwirtschaft – Verbraucherorientierung. Endbericht. Hannover: Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung.

Paul, A.S., Lusk, J.L., Norwood, F.B., Tonsor, G.T. (2019). An experiment on the vote-buy gap with application to cage-free eggs. *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 79: 102-109.

WBA (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 221