

# Streit um den Agrardiesel: Was steckt hinter den Protesten?

Sebastian Lakner

## 1 Einleitung

Seit Dezember 2023 erleben wir Proteste von Landwirt:innen, die sich vor allem gegen die Streichung der sog. Agrardieselerstattung richten. Die Bundesregierung hatte im Zuge von Haushaltskürzungen die Streichung der Agrardieselerstattung beschlossen, ohne dies jedoch in ein begleitendes agrarpolitisches Konzept einzubetten. Diese finanzpolitisch begründete Kürzung behielt die Regierung trotz Protesten Anfang Januar 2024 bei. Seit Jahresbeginn wurde in vielen Städten und Regionen demonstriert und die Zufahrten zu wichtigen Verkehrsachsen blockiert. Der folgende Beitrag nimmt eine Einordnung der Streichung vor und geht den Motiven der Protestwelle auf den Grund.

## 2 Hintergrund: Was bedeutet die Agrardieselerstattung?

Die Agrardieselerstattung ist eine Form der Subventionierung, bei der den Betrieben ein Teil der Dieselsteuer rückerstattet wird. Technisch betrachtet gibt es zwischen normalem Diesel und „Agrardiesel“ keinen Unterschied: Viele landwirtschaftliche Betriebe haben zwar eine eigene Tankstelle, aber der getankte Diesel ist der gleiche. Ursprünglich lag die Begründung dieses Vorteils darin, dass die Mineralölsteuer zum Erhalt des Straßennetzes gedacht war. Landmaschinen nutzen die Straßen kaum, daher sollte die Landwirtschaft diese Steuer nur teilweise mittragen müssen. Allerdings wurde 2006 die alte Mineralölsteuer in eine Energiesteuer umgewandelt, die auf Umwelteffekte des Kraftstoffs ausgerichtet ist – eigentlich wäre schon da das Argument für eine Agrardieselerstattung hinfällig gewesen, denn ein Traktor auf dem Acker erzeugt ähnliche Umwelteffekte wie ein KFZ auf der Straße.

Die Politik behielt diesen Steuervorteil für die Landwirtschaft bei, d.h. Betriebe stellen nach Ende des Kalenderjahres einen Antrag beim Hauptzollamt, weisen ihren Kraftstoffverbrauch nach und bekommen einen Teil der Energiesteuer erstattet. Auf den verbrauchten Diesel wird zunächst die normale Kraftstoffsteuer nach Energiesteuergesetz von 47,04 ct/l fällig. Landwirtschaftliche Betriebe bekommen im Folgejahr für die verbrauchte Dieselmenge 21,48 ct/l von dieser Steuer erstattet, so dass der effektive Steuersatz in der Landwirtschaft nur 25,56 ct/l beträgt (Burger & Bretschneider 2021: 90). Im europäischen Vergleich lag Deutschland beim Steuererlass bisher im Mittelfeld: Während Belgien seinen Landwirt:innen die Mineralölsteuer vollständig erlässt, zahlen Betriebe in Polen und den Niederlanden den vollen Steuersatz, viele andere Länder liegen dazwischen (vgl. Specht & Buffler 2024).

## 3 Ökonomische Bedeutung der Subventionskürzung

Die Agrardieselerstattung hatte 2023 ein finanzielles Volumen von 440 Mio. EUR (BMF 2023: 101). Auf alle 260.000 landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland verteilt ergibt sich somit eine Entlastung von etwa 1.700 EUR/Betrieb, allerdings sind darunter viele Nebenerwerbsbetriebe. Detailliertere Daten für die Rolle der Agrardieselerstattung bietet das Testbetriebsnetz des Thünen Instituts, das sich viel stärker auf Haupterwerbsbetriebe fokussiert. Hier macht die Erstattung je Haupterwerbsbetrieb etwa

2.900 EUR aus, wobei Gemischtbetriebe, Milchviehbetriebe und Ackerbaubetriebe höhere Entlastungsbeträge von 3.017, 3.240 und 3.890 EUR/Betrieb bekommen, andere Produktionszweige bekommen geringere Erstattungsbeiträge (BMEL 2022: 31, 33).

Insgesamt kann man sagen, dass die Kürzungen finanziell schon merkbar, aber für einen durchschnittlichen Betrieb (anders als vielfach behauptet) nicht existenzgefährdend sind. Die Gewinnsituation der letzten zwei Wirtschaftsjahre war durch die hohen Weltmarktpreise recht günstig. Die Gewinne fielen 2021/22 überdurchschnittlich und 2022/23 sogar rekordverdächtig aus. Der Anteil der Dieselbeihilfe liegt über die Jahre betrachtet bei 4-5% des Gewinns (vgl. Tabelle 1):

**Tabelle 1: Bedeutung des Agrardiesels für durchschnittliche Betriebe 2017-2022**

Wirtschaftsjahr	Agrardieselbeihilfe (EUR/Unternehmen)	Gewinn je Unternehmen	Anteil Agrardieselbeihilfe an Gewinn
2022/23 <sup>2)</sup>		115.400 € <sup>2)</sup>	
2021/22	2.892	81.935 €	3,5%
2020/21	2.754	55.769 €	4,9%
2019/20	2.605	63.867 €	4,1%
2018/19	2.631	54.530 €	4,8%
2017/18	2.658	65.662 €	4,0%
<b>Mittelwert 2017-2021</b>	<b>2.708</b>	<b>64.353 €</b>	<b>4,3%</b>

Quelle: Eigene Berechnung basierend 1) auf Daten des Testbetriebsnetzes des BMEL (2022); 2) DBV 2023

Es zeigt sich, dass die Kürzung für einen durchschnittlichen Betrieb verkraftbar erscheint. Insgesamt streuen die Gewinne stark: 2021/22 machten etwa 22% der Betriebe Gewinne von weniger als 20.000 EUR bzw. auch Verluste, andererseits lag der Gewinn bei 29% aller Betriebe oberhalb von 100.000 EUR (BMEL 2022). Selbst wenn die Gewinnsituation der letzten zwei Wirtschaftsjahre im Durchschnitt sehr günstig war, gibt es einzelne Betriebe, die mit den Kürzungen Probleme haben. Es kann auch gezeigt werden, dass kleinere Betriebe maschinell schlechter aufgestellt sind als große Betriebe, so dass der Dieselverbrauch pro Hektar deutlich höher ausfällt. Folglich ist die Streichung der Steuererstattung hier besonders problematisch.

## 4 Argumente für eine Streichung

Diese Steuervergünstigung wirkt ökonomisch wie eine Subvention, da hier ein Inputfaktor (ein fossiler Treibstoff) gegenüber den anderen Inputfaktoren (Arbeitskraft, Betriebsmittel, Pacht) verbilligt wird. Durch die Subvention wird somit das falsche Signal gesetzt, Fahren mit Diesel sei günstig. Man könnte theoretisch mit der Einsparung von klimaschädlichen Emissionen argumentieren, allerdings ist der Effekt eigentlich zu vernachlässigen. Es wird geschätzt, dass eine Streichung der Agrardieselerstattung 0,14 bis 0,45 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Jahr einsparen könnte (Burger & Bretschneider 2021: 91). Dies sind 0,7% der gesamten Emissionen der Landwirtschaft. Im Verhältnis zu den Sektorzielen von 2021 von 25 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente (lt. §3a Klimagesetz 2021), liegt der Beitrag dieser Kürzung bei 1,8% der Einsparziele bis 2030. Die ganz große Klimawende ist das nicht.

Erschwerend kommt hinzu, dass landwirtschaftliche Betriebe (anders als im Individualverkehr) nicht mal eben auf alternative Antriebe wechseln können. Es fehlen für die wichtigsten Ackerkulturen alternative Antriebstechnologien, lediglich für kleinere Betriebssparten im Garten- und Obstbau gibt es elektrisch betriebene Traktoren oder Hackgeräte. Eine kurzfristige Anpassung besteht in der Einsparung von Arbeitsgängen mit Traktoren, auf diese Weise könnten pfluglose Systeme durch diese

Kürzung ökonomisch vorteilhafter werden. Ob die Kürzung überhaupt einen Effekt zeigt, hängt davon ab, inwieweit es den Herstellern von Agrartechnik gelingt, neue Antriebstechniken zur Marktreife zu bringen. Wenn die Landwirtschaft klimaneutral(er) werden soll, sind andere Maßnahmen wie der Rückbau intensiver, flächenungebundener Tierhaltung, die Einsparung mineralischer Düngung und vor allem die forcierte Wiedervernässung von Moorböden viel effektiver, hiermit können deutlich größere Einsparpotenziale erzielt werden. Allein der Symbolwert dieser Subvention erscheint angesichts des Klimawandels und der auf allen Ebenen erforderlichen Transformation fatal und nicht mehr zeitgemäß.

Auch ordnungspolitisch erscheint die Kürzung wichtig, da der Inputfaktor Diesel gegenüber anderen Inputfaktoren bisher bessergestellt war. Die Streichung der Dieselsubventionen ist hierbei nur der erste kleine Schritt in Richtung einer konsequenten Besteuerung von negativen externen Effekten durch fossile Energien, also einer Umweltsteuer. Eine solche Steuer würde dann auch die energieintensive Produktion von Pflanzenschutz- und Düngemitteln teurer machen. Insofern wäre der logische nächste Schritt eine ökologische Steuerreform in der Landwirtschaft, deren Konzept langfristig angelegt ist. Eine solche Reform müsste dann auch Entwicklungsprojekte für alternative Antriebe und Investitionsbeihilfen für einen Umstieg geschaffen werden. Wenn die Politik wirklich einen Umbau Richtung CO<sub>2</sub>-Neutralität der Landwirtschaft erreichen will, muss sie die dicken Transformationsbretter bohren und nicht mit kurzfristigem „Steuer-Kleinklein“ hantieren.

## 5 Was sind die eigentlichen Ziele der Demonstrationen?

Insgesamt zeigt sich, dass hinter den Demonstrationen der Landwirt:innen sehr viel mehr steckt als nur der Ärger über den Agrardiesel. Die Bereitschaft, innerhalb kürzester Zeit in großem Stil zu mobilisieren zeigt, dass im Sektor – trotz zweier ökonomisch guter Jahre – sehr viel Frustration und Ärger vorhanden sind. Dabei sind die Forderungen keineswegs einheitlich: Insgesamt versammelt sich unter der Botschaft „Rücknahme der Streichungen!“ eine sehr heterogene Motivationslage. Zwei empirische Studien deuten darauf hin, dass die Reformwilligkeit innerhalb der Landwirtschaft sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und man den Sektor in drei größere Milieus einteilen kann: 1) Ein konservatives, Reformen eher abgeneigtes Milieu, 2) ein marktliberales und wettbewerbsorientiertes Milieu und 3) ein Nachhaltigkeits- und umweltaffines Milieu (vgl. Bethge & Lakner 2023, Feindt et al. 2021).

Trotz dieser unterschiedlichen Interessen, gibt es einige wenige Forderungen, die über die verschiedenen Lager und Milieus hinweg Konsens sind. Die Demonstrationen sind im Grunde eine Fortsetzung der Proteste von 2019, als die Novellierung der Düngeverordnung für Ärger sorgte. Neben den Rufen nach „fairen Preisen“, dem „Abbau der Bürokratie“ oder dem „Ende des Höfesterbens“ gehen manche Forderungen dahin, die aktuellen oder für die Zukunft erwarteten Umweltauflagen in der Landwirtschaft zu lockern oder gleich ganz abzuschaffen. Dies steht im Gegensatz zu den Ansprüchen der Gesellschaft, die in Umfragen immer wieder mit großer Mehrheit eine umweltfreundliche Bewirtschaftung in der Landwirtschaft erwartet (BMU 2018).

Der Wunsch nach einem **Abbau von Bürokratie** erscheint nachvollziehbar, verschiedene Studien zeigen, dass komplexe Bürokratie und hohe Kontrollerfordernisse z.B. bei der Entscheidung gegen Agrarumweltmaßnahmen eine zentrale Rolle spielen (Zingrebe et al. 2017). Aber der Grundsatz, dass das Ordnungsrecht und die Verwendung von Steuermitteln in einem Rechtsstaat kontrolliert werden, lässt sich nicht weg demonstrieren.

Auch die Forderung nach **fairen Preisen** mag verständlich erscheinen, da viele landwirtschaftliche Betriebe bei Verhandlungen regelmäßig wenigen großen Abnehmern (z.B. den Fleischkonzernen, Molkereien oder dem LEH) gegenüberstehen. Die Marktmacht der abnehmenden Hand führt dazu,

dass landwirtschaftliche Betriebe in den Verhandlungen die vorgegebenen Preise akzeptieren müssen. Es ist richtig dem Problem der Marktmacht mit dem Kartellrecht zu begegnen, allerdings ist es häufig kompliziert und langwierig, Verstöße gegen faire Wettbewerbsbedingungen nachzuweisen. Bei den Preisabsprachen des sog. „Mühlenkartells“ im Jahr 2001 brauchte das Bundeskartellamt bis 2008, um das Verfahren zu eröffnen, die Verurteilung erfolgte dann 2013 (Bundeskartellamt 2013). Andere Markteingriffe wie die Installation von Garantie- oder Mindestpreisen hat es in der Geschichte der Agrarpolitik mehrfach gegeben. Die historische Erfahrung zeigt, dass solche Systeme keine Lösung für die Einkommens- und Preisprobleme der Landwirtschaft bringen.

Das größte Problem besteht darin, dass es sehr schwer sein wird, einige der Forderungen tatsächlich umzusetzen, zumal im System der sozialen Marktwirtschaft.

## 6 Fazit und Schlussfolgerung

1. Die Streichung der Agrardieselerstattung ist mittelfristig richtig, aber es fehlt hier die Einbindung in ein agrarpolitisches Konzept, das dem Berufsstand erklärt, warum welche Ziele erreicht werden sollen und in welcher Form die Bundesregierung die daraus folgenden Anpassungen abfedern könnte. Ehrlicherweise kann man dies im Rahmen einer derartigen ad-hoc Kürzungsrunde auch nicht erwarten, aber es erscheint jetzt wichtig, hier nachzuarbeiten und z.B. die Förderung von alternativen Antrieben auszubauen.
2. Viele Forderungen auf den Demonstrationen erscheinen zwar vordergründig nachvollziehbar und gerechtfertigt, aber schwer realisierbar. Die einfachen Antworten auf Bürokratie, Marktmacht und Strukturwandel gibt es nicht. Der Bauernverband sollte sich gut überlegen, ob sich weiterer Druck nicht irgendwann gegen ihn selbst richtet, wenn Landwirt:innen merken, dass viele der Parolen des Bauernverbands kaum umsetzbar sind. Die Agrarpolitik in Bund und Ländern tut andererseits gut daran, gerade das Thema Abbau der Bürokratie ernster zu nehmen und Vereinfachungen vorzunehmen.
3. In den nächsten Jahren kommen noch größere Herausforderungen auf die Landwirtschaft zu. Wenn Großprojekte wie der Umbau der Tierhaltung, die Moorwiedervernässung oder der Erhalt der Biodiversität gelingen sollen, erfordert dies finanzielle Mittel, mit denen der Umbau gefördert werden kann, auch deshalb können wir uns Dieselsubventionen nicht mehr leisten. Geld allein reicht allerdings nicht aus, hier ist ehrliche Kommunikation und Überzeugungsarbeit gefordert, die Bundesregierung muss jetzt unter Beweis stellen, dass sie die Kritikpunkte verstanden hat und mit eigenen Antworten überzeugen kann.

## Literatur

Bethge, S. & S. Lakner (2023): Farmers' Attitudes toward the Future of Direct Payments: An Empirical Study from Germany, *German Journal of Agricultural Economics* 72(1): 34-46, doi:

<http://doi.org/10.30430/gjae.2023.0268>

BMEL (2022) Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe – Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2021/2022, Berlin, url: <https://bit.ly/3TPRnuE>.

BMF (2023): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2021 bis 2024 (29. Subventionsbericht), Bundesministerium für Finanzen (BMF), Berlin, url: <http://tinyurl.com/ruy4zh53>

BMU (2018): Umweltbewusstsein in Deutschland 2018, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Berlin.

Bundeskartellamt (2013): Bußgeldverfahren gegen Unternehmen der Mühlenindustrie, Fallbericht des Bundeskartellamtes, Bonn. url: <http://tinyurl.com/msbk9wsx>

Burger, A. & W. Bretschneider (2021): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland (Ausgabe 2021), Studie für das Umweltbundesamt (UBA), Dessau/Berlin, url: <http://tinyurl.com/bdhwfb44>

DBV (2023): DBV-Situationsbericht mit verbesserten Ergebnissen, Pressemitteilung des Deutschen Bauernverbands (DBV) vom 7.12.2023, Berlin. url: <https://bit.ly/47IOxAE>

Feindt, P.H., P. Grohmann, A. Häger & C. Krämer (2021): Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht, Studie für das Umweltbundesamt, Dessau /Berlin. url: <http://tinyurl.com/3dp5bvc2>

Specht, David & Marzell Buffler (2024): Wie viel kostet Agrardiesel in den EU-Ländern? Vom 05.01.2024, erschienen in LANDWIRT Deutschland 02/2024., url: <http://tinyurl.com/2emzueph>

Zinngrebe, Y., G. Pe'er, S. Schüler, J. Schmitt, J. Schmidt & S. Lakner (2017): The EU's Ecological Focus Areas - explaining farmers' choices in Germany, Land Use Policy, Vol. 65: 93-108, doi: <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.03.027>