

Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie?

Überlegungen zur langfristigen Ausrichtung der Nutztierstrategie

Folkhard Isermeyer

Thünen Working Paper 124

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
D-38116 Braunschweig

Tel.: +49 531 596 1002

Fax: +49 531 596 1099

E-Mail: folkhard.isermeyer@thuenen.de

Thünen Working Paper 124

Braunschweig/Germany, Juli 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Politikinstrumente und ihre Wirkungsweise	4
3	Was passiert, wenn die Politik nur auf das Label setzt	10
4	Welchen Zusatz-Effekt würde die Kennzeichnung bringen?	14
5	Die Tierwohlprämie und eine dazu passende Langfrist-Strategie	18
5.1	Eckpunkte einer Strategie	18
5.2	Finanzierungsoptionen	20
5.3	Der Strategieprozess	27
5.4	Die wirtschaftlichen Folgen	29
5.5	Prämie und staatliches Label kombinieren?	31
6	Diskussion: Wo wollen wir eigentlich hin, und wie sehr?	34
7	Zusammenfassung	43

1 Einleitung

Viel Bewegung auf der Großbaustelle Tierwohl

Politik und Wirtschaft widmen dem Thema „Tierwohl“ inzwischen große Aufmerksamkeit und haben viele Initiativen auf den Weg gebracht. Dabei hat sich immer mehr die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine grundlegende Verbesserung von Tierwohl und Tiergesundheit in Deutschland nur möglich sein wird, wenn es gelingt, hierfür umfangreiche Finanzmittel zu mobilisieren.

Zur Frage, wie stark dieser Zahlungsstrom letztlich sein soll und wie er konkret zu organisieren ist, gibt es allerdings noch stark divergierende Meinungen. Die Initiativen, die schon umgesetzt wurden oder für die nähere Zukunft vorgeschlagen werden, laufen in ganz unterschiedliche Richtungen:

- Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag die Absicht bekundet, eine staatliche Kennzeichnung (Tierwohllabel) zu etablieren. Außerdem sollen Investitionen in Tierwohl-Ställe finanziell gefördert werden. Die Verlautbarungen der Parteien im Frühjahr/Sommer 2019 gehen dabei in unterschiedliche Richtungen: Zum Teil wird eine freiwillige Kennzeichnung favorisiert, zum Teil eine verpflichtende.
- Der Deutsche Bauernverband hat sich im vergangenen Jahr für eine kombinierte Haltungs- und Herkunftskennzeichnung für Schweinefleisch ausgesprochen, bei der die Verbraucher (a) das Herkunftsland der Ferkel und (b) das Haltungssystem und den Standort (Land) der Schweinemast. Er zeigte sich offen für die Idee, das System als verpflichtende Kennzeichnung zu gestalten.
- Die Initiative Tierwohl (ITW) ist eine freiwillige Brancheninitiative, die bereits Tierwohlmaßnahmen in mehreren tausend Betrieben der Schweine- und Geflügelfleischerzeugung unterstützt. Hierfür zahlen die teilnehmenden Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) einen Betrag von ca. 130 Mio. € pro Jahr in einen Finanzpool, aus dem die teilnehmenden Tierhalter für bestimmte Leistungen eine Tierwohlprämie erhalten. Die Initiative vollzieht aktuell einen Systemwechsel, indem sie sich schrittweise in Richtung „Nämlichkeit“ und Tierwohl-Kennzeichnung vorarbeitet: Künftig sollen Verbraucher am Produkt erkennen können, ob dieses von einem Tier stammt, welches nach ITW-Kriterien gehalten wurde. Es besteht die Hoffnung, dass dann Tierwohl über einen erhöhten Verbraucherpreis finanzieren lässt, was die Prämie obsolet machen würde.
- Der Großteil der LEH-Konzerne führt gegenwärtig in freiwilliger Selbstverpflichtung eine Haltungskennzeichnung für Frischfleischprodukte ein. Wie bei der Eierkennzeichnung, die die Politik bereits 2004 EU-weit vorgeschrieben hat, soll diese Deklaration des LEH ausnahmslos gelten, d. h. es sollen auch solche Produkte gekennzeichnet werden, die nur nach gesetzlichem Standard erzeugt wurden.
- Einige LEH-Unternehmen haben außerdem Produkte im Sortiment, die das zweistufige Label des Deutschen Tierschutzbundes tragen. Dieses wurde zunächst für Schweine- und

Hühnerfleisch konzipiert, inzwischen aber auch auf Eier und Milch ausgedehnt. Das Premiumsegment weist ein besonders hohes Tierwohlniveau auf, welches weit oberhalb der ITW-Kriterien liegt. Die Marktdurchdringung dieses Labels blieb aber bisher gering. Gleiches gilt z. B. für gelabelte Produkte tierischen Ursprungs, die aus dem NEULAND-Qualitätsfleischprogramm oder aus dem Ökologischen Landbau stammen oder das VIER PFOTEN Tierschutz-Gütesiegel tragen.

- Derweil waren auch die Bundesländer nicht untätig. Sie haben gemeinsam mit dem Bund die Kriterien für die Investitionsförderung angepasst, und sie setzen zum Teil auch Finanzmittel der Gemeinsamen Agrarpolitik ein, um Tierwohl-Aktivitäten der Landwirte durch Zahlung einer Prämie zu fördern (z. B. FAKT in Baden-Württemberg, PFEIL in Niedersachsen).
- Beim Blick nach vorn ist schließlich auch zu beachten, dass die Debatte über die nächste EU-Agrarreform in vollem Gang ist. In dieser Debatte wird – neben vielen anderen Fragen – auch die Frage aufgeworfen, ob nicht ein größerer Teil der Milliardenbeträge, die voraussichtlich künftig für den Agrarsektor bereitstehen werden, für die finanzielle Unterstützung einer besseren Tierhaltung genutzt werden sollte.

Große Verunsicherung bei potenziellen Investoren

Bei so viel Engagement, so vielen Akteuren und so vielen Optionen könnte man meinen, der deutschen Nutztierhaltung stehe eine goldene Tierwohl-Zukunft bevor.

Junge Landwirte, die mit ihren Investitionen diese goldene Zukunft ja erst noch bauen müssten, können diesen Optimismus jedoch nicht teilen. Vorausgesetzt, sie erhalten überhaupt eine Baugenehmigung, stehen sie vor der Entscheidung, ob sie (a) ein teures Produktionssystem mit hohem Tierwohlniveau etablieren sollen oder doch besser (b) ein konventionelles Produktionssystem, das auf kostengünstige Weltmarktproduktion ausgerichtet ist und wenig Tierwohl bietet.

Bei dieser Entscheidung haben sie derzeit „gefühl“ eine 50%ige Chance auf Fehlinvestition:

- Investieren sie in das teure System, kann es sein, dass sie in Zukunft auf ihren hohen Kosten sitzen bleiben, weil sich die anspruchsvollen Label am Markt nicht durchsetzen und der Großteil des Marktes auf einem „Tierwohl light“-Niveau verharrt.
- Investieren sie hingegen in das billige System, kann es sein, dass sie in Zukunft auf ihren Schlachttieren sitzen bleiben, weil der Handel irgendwann entscheidet, nur noch Produkte abzunehmen, die aus Haltungen mit hohem Tierwohlniveau stammen.

Die verunsicherten Tierhalter fragen sich nun, was die vielen Initiativen mit ihren abstrakten Begriffen wie Label, Kennzeichnung, Förderung, Prämie oder Strategie konkret für ihre Investitionsentscheidung bedeuten. Sie erkennen dabei, dass jede dieser Initiativen (Branchen-Initiative, LEH-Labelaktivitäten, Bundespolitik, Landespolitik) bisher vorrangig auf ihr eigenes Spielfeld schaut. Zwischen den Initiativen herrscht aber kein Gleichklang, sondern eher Wettbewerb.

Bei diesem Befund sagt ihnen schon der bloße Menschenverstand, dass im Wettbewerb der vielen Initiativen wohl einige wieder auf der Strecke bleiben werden – und mit ihnen das Verspre-

chen, den mitwirkenden Landwirten künftig einen besseren Preis oder eine Prämie für mehr Tierwohl zu zahlen. Mit gemischten Gefühlen blicken die Tierhalter auch auf die Label-Initiativen einzelner LEH-Unternehmen: Einerseits lobenswert, dass sich der LEH aktiv um den Aufbau hochpreisiger Marktsegmente bemüht; andererseits befürchten die Landwirte wirtschaftliche Risiken, wenn sie sich auf die Tierwohl-Standards eines einzelnen LEH-Unternehmens einlassen, hierfür Investitionen vornehmen und sich so in eine langfristige Abhängigkeit von eben diesem Unternehmen begeben.

Kein Wunder also, dass viele Tierhalter gegenwärtig vor teuren Tierwohl-Investitionen zurückschrecken. Das nützt jedoch weder dem Tierwohl noch der Wettbewerbskraft des deutschen Agrarsektors.

Trifft die Frage „freiwillig oder verpflichtend“ überhaupt den Kern des Problems?

Da die Finanzierung des Tierwohls in der EU-Agrarpolitik eher eine randständige Rolle spielt, richten sich viele Erwartungen an die Bundespolitik. Auf der nationalen Ebene erweckt die Fokussierung der öffentlichen Diskussion auf das Thema „freiwillige oder verpflichtende Kennzeichnung“ den Eindruck, als sei nun genau diese Entscheidung von ausschlaggebender Bedeutung für die künftige Entwicklung der deutschen Nutztierhaltung.

Aus wissenschaftlicher Sicht muss an dieser Stelle ein großes Fragezeichen gesetzt werden. Denn egal, wie der aktuelle Streit um „freiwillig oder verpflichtend“ entschieden wird: Die verunsicherten Tierhalter werden in beiden Konstellationen nicht wissen, wie sie ihren nächsten Stall bauen sollen, und auch die kritische Bevölkerung wird weiterhin nicht wissen, wohin sich die nationale Nutztierhaltung eigentlich längerfristig entwickeln wird bzw. entwickeln soll.

Im vorliegenden Arbeitsbericht wird erklärt, (a) warum die Frage „freiwillig oder verpflichtend“ gar nicht so wichtig ist, (b) welche Fragen stattdessen geklärt werden müssen, um eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung zu erreichen, und (c) wie ein möglicher Lösungspfad gestaltet werden könnte.

Damit dieser Diskussionsbeitrag einigermaßen kurz gehalten werden kann, beschränkt er sich auf die wichtigsten Argumentationsketten und verzichtet darauf, die verfügbare Literatur umfassend auszuwerten sowie alle Aussagen mit Quellenangaben zu belegen. Anfragen zu Quellen und weiterführender Literatur können an den Verfasser gerichtet werden. Kritische Kommentare sind willkommen, insbesondere Hinweise auf eventuelle logische Widersprüche oder auf empirische Befunde, die geeignet sind, die hier gezogenen Schlussfolgerungen zu widerlegen.

2 Politikinstrumente und ihre Wirkungsweise

Schwierige Rahmenbedingungen

Eine Politik, die eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung herbeiführen möchte, muss ein sehr dickes Brett bohren, denn die Rahmenbedingungen sind ausgesprochen schwierig:

- **Scharfer internationaler Wettbewerb.** Die Nutztierhaltung steht in einem scharfen internationalen Wettbewerb. Dieser ist überwiegend ein Kostenwettbewerb, und unter dem fortwährenden Kostendruck setzen sich weltweit Produktionssysteme durch, die den Wertvorstellungen der deutschen Bevölkerung nicht mehr entsprechen.
- **International verflochtene Wirtschaft.** Die deutsche Fleisch- und Milchwirtschaft ist sehr eng in die internationale Arbeitsteilung eingebunden, d. h. sie exportiert und importiert Waren im Wert von mehreren Milliarden Euro pro Jahr. Manche Teilstücke einer Tierart werden vorwiegend exportiert, bei anderen spielt Import eine wichtige Rolle.
- **Wertewandel in der Bevölkerung.** In den letzten Jahrzehnten hat sich hierzulande ein Wertewandel bezüglich des Umgangs mit Nutztieren vollzogen, auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Entfremdung von der Landwirtschaft. Viele Menschen weisen den Tieren heute einen höheren moralischen Rang und ein höheres Schutzbedürfnis zu.
- **Preisorientierte Verbraucher.** Der Markt bietet bereits Hochpreis-Segmente, in denen die Bürger Produkte kaufen können, bei deren Erzeugung hohe Tierwohlstandards beachtet wurden. Die Verbraucher bekunden in Umfragen mehrheitlich, einen kleinen Aufpreis für Tierwohl zahlen zu wollen. Bei hohen Preiszuschlägen, wie sie in den derzeitigen Marktnischen bestehen, kaufen die meisten aber weiterhin preisorientiert ein.
- **Tierschutzaufgaben als stumpfes Schwert.** Das klassische Instrumentarium der Tierschutzpolitik ist das Fachrecht, welches Gebote und Verbote für die Tierhalter festlegt. Prinzipiell hält die Politik mit dem Fachrecht ein scharfes Schwert in der Hand, da sie durch höhere Auflagen unmittelbar mehr Tierwohl in ganz Deutschland erzwingen kann. Allerdings verursachen die erhöhten Auflagen in der Landwirtschaft Mehrkosten, während ausländische Landwirte weiterhin billig produzieren können, so dass schärfere Auflagen längerfristig zu einer Verlagerung der Tierhaltung ins Ausland führen würden. Da die Politiker diesen Effekt von vornherein mitberücksichtigen, tendieren sie unter den bisherigen Rahmenbedingungen dazu, die Auflagen nur behutsam zu verschärfen.

Unter diesen Bedingungen wird der Markt zwar einige Qualitätsnischen hervorbringen, in denen ein hoher Tierwohlstandard herrscht, doch ist nicht zu erwarten, dass „von selbst“ in der ganzen Breite des deutschen Agrarsektors eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung entsteht.

Wenn die Politik das Tierwohl kraftvoll voranbringen möchte, muss sie dafür sorgen, dass zusätzliches Geld auf die Höfe kommt, damit die zusätzlichen Kosten, die mit höherem Tierwohl und verbesserter Tiergesundheit verbunden sind, gedeckt werden können.

Grundsätzlich gibt es zwei Optionen, um den Landwirten die zusätzliche Tierwohlleistung zu bezahlen: Entweder über einen höheren Produktpreis oder über eine Tierwohlprämie. Und zu jeder dieser Optionen gibt es dann noch verschiedene Unter-Optionen.

Option I: Höherer Preis für Tierwohl-Produkte

Der Produktpreis bildet sich am Markt, so dass der Staat hier keine unmittelbare Ansatzstelle findet, um Einfluss nehmen zu können. Theoretisch bestünde zwar die Möglichkeit, dass er bei den Landwirten Produkte, die einen höheren Tierwohl-Standard haben, zu einem erhöhten Preis ankauft und diese dann verbilligt in den Markt abgibt, aber diese Option ist wohl als unrealistisch einzustufen. Ebenso unrealistisch ist der Vorschlag, dass die Politik der Lebensmittelwirtschaft vorschreibt, den Verbrauchern für bestimmte Tierwohl-Standards Mindestpreise oder Mindestpreisaufschläge zu berechnen und diese Mehrerlöse an die Landwirte weiterzureichen.

Aus diesem Grunde beschränken sich die Politikvorschläge bei dieser Option im Wesentlichen darauf, dass der Staat durch ein (freiwillig einzusetzendes) staatliches Tierwohllabel oder eine (obligatorisch zu verwendende) Kennzeichnung mehr Klarheit für die Verbraucher schafft:

- **Freiwilliges Tierwohllabel.** Angesichts der bereits existierenden Label-Vielfalt können Verbraucher nur schwer einschätzen, welches Tierwohl-Versprechen konkret hinter den verschiedenen Labeln steht. Das trägt dazu bei, dass sie tendenziell eher zu preisgünstiger Ware greifen, bei deren Herstellung relativ geringe Tierwohl-Standards angelegt wurden. Hier könnte ein staatliches Label Orientierung bieten, sofern es mit hohem Aufwand beworben wird und sich im Markt durchsetzt.
- **Verpflichtende Kennzeichnung.** Während es beim Tierwohllabel in das Ermessen einzelner Handelsunternehmen gestellt ist, ob und in welchem Umfang sie es verwenden, wäre eine staatlich angeordnete Kennzeichnung für alle Unternehmen der Lebensmittelbranche bindend. Die Verbraucher hätten somit beim Kauf ihrer Fleischwaren umfassende Information, ähnlich wie bei der 0-1-2-3-Deklaration für Eier. Allerdings ist die praktische Umsetzung insbesondere bei verarbeiteten Fleisch- und Wurstwaren viel schwieriger als bei Eiern, die Anforderungen an die Markttrennung sind wesentlich größer.

Eine starke Lenkungswirkung werden staatliches Label bzw. obligatorische Kennzeichnung vor allem dann entfalten, wenn sich einzelne LEH-Unternehmen entschließen, ungelabelte Ware bzw. die niedrigste Kennzeichnungsstufe komplett aus dem Sortiment zu nehmen. Sie werden diese Komplett-Auslistung werbewirksam einsetzen, und wenn dann auch die Tierschutz-Verbände und die Medien für entsprechende Publicity sorgen, kommen die Mitbewerber in der Lebensmittelbranche kaum umhin, ebenfalls eine Komplett-Auslistung vorzunehmen.

Um ihre Regale mit „Tierwohl-Produkten“ füllen zu können, wird die Lebensmittelwirtschaft einen Produktpreis zahlen müssen, der die Zusatzkosten auf den landwirtschaftlichen Betrieben deckt. Im Endeffekt sind es also die Verbraucher, die in diesem Szenario das zusätzliche Tierwohl bezahlen. Alle Landwirte, die in den Genuss höherer Preise kommen wollen, werden sich gemeinsam mit ihren Marktpartnern (z. B. Schlachtereien) einer Zertifizierung unterziehen müssen, damit entlang der Lebensmittelkette nachgewiesen werden kann, dass die deklarierten Produkte auch tatsächlich von Tieren stammen, die von den Tierwohl-Maßnahmen profitiert haben.

Die LEH-Unternehmen werden die Tierwohlprodukte dort einkaufen, wo sie zum geringsten Preis angeboten werden. Welche Anteile dann letztlich auf inländische und ausländische Herkünfte entfallen, lässt sich kaum vorhersagen. Angesichts der großen Bedeutung des Intra-EU-Handels ist aber davon auszugehen, dass ein nennenswerter Teil der Tiere, die in Deutschland unter dem nationalen Label bzw. der nationalen Kennzeichnung vermarktet werden, auch künftig aus anderen Mitgliedstaaten der EU kommen werden. So weist z. B. die Versorgungsbilanz für Schweinefleisch für 2016 aus, dass in Deutschland ca. 5,6 Mio. t Schlachtgewicht (SG) erzeugt wurden, davon 0,7 Mio. t auf Basis von Lebendviehimporten. Zusätzlich wurden ca. 1 Mio. t SG importiert. Da der Inlandverbrauch bei 4,1 Mio. t lag, wurden ca. 2,5 Mio. t. SG exportiert. Das entspricht fast der Hälfte der Inlandserzeugung.

Von dem Schweinefleisch, das auf dem Inlandsmarkt bleibt, gehen der kleinere Teil in das Frischfleischsegment und der größere Teil in die Wurstherstellung und Verarbeitung, wobei es teilweise zu einer Vermischung von Schweine- und Rindfleisch kommt. Die Wirtschaft wird das freiwillige Label bzw. eine hohe Tierwohl-Deklaration (bei der Kennzeichnung) nur dort einsetzen, wo die Mehrerlöse die Zusatzkosten übersteigen. In Teilen des Marktes wird das nicht der Fall sein, weil die Kosten der Markttrennung hoch sind (vermischte Produkte, vermischte Menüs) und/oder weil die Verkaufssituation für eine tierwohlbezogene Ansprache der Verbraucher wenig ergiebig erscheint (Teile der Gastronomie und der Großverbraucher).

Festzuhalten bleibt somit: Der Staat würde mit den Instrumenten Tierwohllabel und Kennzeichnung ein höherpreisiges Marktsegment schaffen, in dem aber nur ein Teil der in Deutschland ansässigen Nutztierhalter seine Produkte unterbringen könnte. Der andere Teil käme hier nicht zum Zuge, erhielte somit auch keinen wirtschaftlichen Anreiz für eine Verbesserung des Tierwohls. Jener Teil würde wie bisher kostenorientiert auf gesetzlichem Tierschutz-Standard produzieren – sei es für den Export oder für die nicht gekennzeichneten Segmente des Inlandsmarktes.

Option II: Prämie für Tierwohl-Leistungen

Die zweite Option, um Landwirten die Zusatzkosten einer tierwohlorientierten Produktion zu erstatten, besteht in der Gewährung einer Prämie für die „Dienstleistung Tierwohl“. Auch bei dieser Option ist es erforderlich, ein Zertifizierungssystem zu installieren, welches den Tierwohl-Status auf den Betrieben feststellt. Die Landwirte erhalten den finanziellen Ausgleich für ihre Mehrkosten bei dieser Option aber nicht über den Produktpreis, sondern als Prämie für ihre zusätzliche Leistung separat aufs Konto.

Das Angebot, eine Prämie in Anspruch nehmen zu können, richtet sich an alle inländischen Landwirte. Hier liegt ein wichtiger Wirkungsunterschied zum Labelling bzw. zur Kennzeichnung, denn dort profitieren auch ausländische Landwirte, während ein Teil der inländischen Landwirte nicht erreicht wird.

Ein zweiter wichtiger Wirkungsunterschied besteht darin, dass die Prämie für die Landwirte sicher kalkulierbar ist, während die Landwirte bei Label bzw. Kennzeichnung im Unklaren bleiben, wie hoch die am Markt zu erwirtschaftenden Zusatzerlöse letztlich ausfallen werden und ob sie überhaupt eine Chance haben, im Labelsegment zum Zuge zu kommen.

Verschärfung des Fachrechts wirkt bei beiden Optionen unterschiedlich

Die Prämie erreicht zwar alle inländischen Landwirte, allerdings nur als wirtschaftlicher Anreiz. Ob die Landwirte auf diesen Anreiz reagieren oder nicht, bleibt ihnen überlassen. Somit wird die Politik allein mit Hilfe der Prämie voraussichtlich nicht durchsetzen können, dass alle inländischen Tierhaltungen auf ein erhöhtes Tierwohl-Niveau gebracht werden. Wenn sie ein hohes Tierwohl-Niveau ohne Ausnahme erreichen will, müsste sie (ergänzend zur Prämie) auch eine schrittweise Verschärfung des Fachrechts vornehmen. Mit der Kombination aus „Verschärfung der Auflagen“ und „Erstattung der auflagenbedingten Mehrkosten“ hat die Politik somit die Möglichkeit, den Sektor auch bei offenen Märkten in die gesellschaftlich erwünschte Richtung zu steuern. Auf die Frage, ob diese Kombination beihilferechtlich zulässig ist bzw. zulässig bleibt, wird im Kapitel 5 näher eingegangen.

Bei einer Kombination aus „Tierwohllabel“ und „Verschärfung der Auflagen“ wäre demgegenüber eine Verlagerung eines Teils der Inlandsproduktion ins Ausland vorprogrammiert. Grund: Die verschärften Auflagen würden bei allen inländischen Tierhaltern zu einer Erhöhung der Produktionskosten führen, während ausländische Erzeuger durch die erhöhten Auflagen nicht erreicht würden und weiterhin kostengünstig produzieren könnten. Bei hohen Auflagen würde die Inlandsproduktion somit langfristig auf jenes Volumen abgesenkt, das im Rahmen des Labels bzw. der Kennzeichnung hochpreisig abgesetzt werden kann. Der Selbstversorgungsgrad fiel auf voraussichtlich weit unter 100 Prozent.

Markttrennung verursacht Zusatzkosten (bei Label und Kennzeichnung)

Freiwilliges Label und obligatorische Kennzeichnung werden nur dann zu einer Verbesserung des Tierwohls führen, wenn die Lebensmittelbranche hochpreisige Marktsegmente für Produkte schafft, die von besonders anspruchsvoll gehaltenen Nutztieren stammen. Der Aufpreis für diese Produkte kann hoch ausfallen, weil sich zwei Kostenkomponenten addieren:

- Mehrkosten der tierwohlorientierten Produktion auf den Höfen
- Mehrkosten durch die Schaffung eines gesonderten Marktsegments (getrennte Erfassung und Verarbeitung im Gesamtverlauf der Lebensmittelkette)

Ein Schlachttier besteht aus vielen unterschiedlichen Teilstücken, und nur einige dieser Teilstücke können zu Label-Produkten verarbeitet und in einem höherpreisigen Marktsegment abgesetzt werden. Der Aufpreis dieser (u. U. wenigen) Teilstücke muss dann prozentual höher ausfallen als der Aufpreis für den gesamten Schlachtkörper, da die Mehrerlöse der gekennzeichneten Produkte die Mehrkosten der nicht gelabelten Teilstücke mittragen müssen. Hinzu kommen die Zusatzkosten, die in Schlacht-, Verarbeitungs- und Handelsbetrieben für die Chargentrennung anfallen, beispielsweise zusätzliche Rohrbahnen und Kühlräume in den Schlachtereien, Prozessunterbrechungen, Zusatzaufwand für Dokumentation und Logistik.

Zur Frage, wie hoch die durch Markttrennung verursachten Zusatzkosten sind, gibt es sehr unterschiedliche Aussagen. Das mag damit zusammenhängen, dass diese Kosten stark davon abhängen, ob nur eine kleine Marktnische mit Labelprodukten versorgt werden soll oder ein Großteil des Marktes. Bei der obligatorischen Kennzeichnung dürfte von großer Bedeutung sein, ob die Wirtschaft tatsächlich alle Waren herkunftsgetreu zu deklarieren versucht (was sehr teuer werden kann) oder eher den bequemeren Weg wählt, nur die wertvollen Teilstücke getreu zu deklarieren und alle minderwertigen Teilstücke (Abschnitte usw.) pauschal der niedrigsten Tierwohl-Kategorie zuzuordnen, selbst wenn sich in diesem großen Topf dann auch Teilstücke aus Tierwohlbetrieben finden sollten. Je stärker sie diesen Weg beschreitet, desto höher muss dann wiederum der Aufpreis bei den wertvollen Teilstücken ausfallen, da diese die Gesamtkosten des Tierwohls tragen müssen. Kaum absehbar ist auch, in welchem Maße die Fortschritte der Digitalisierung und organisatorische Anpassungen der Marktteilnehmer die Markttrennungskosten im Zeitablauf reduzieren können.

Festzuhalten bleibt, dass der Anstieg der Verbraucherpreise im Label-Segment nicht nur die Mehrkosten auf den Höfen, sondern auch noch die Kosten für die Chargentrennung im Markt und den ausbleibenden Mehrerlös in den nicht labelfähigen Marktsegmenten mittragen müsste. Tierwohlbedingte Mehrkosten von z. B. 30 Prozent auf den Höfen könnten deshalb dazu führen, dass die Verbraucher an der Ladentheke sogar mehr als 30 Prozent Preissteigerung für die Label-Produkte (im Vergleich zu „konventionellen“ Produkten) aufbringen müssten.

Eine wesentlich günstigere Lage ergibt sich bei der Tierwohlprämie: Sollte sich die Politik beispielsweise entscheiden, die Prämie durch einen teilweisen Abbau der Mehrwertsteuervergünstigung für tierische Lebensmittel gegenfinanzieren zu lassen (vgl. Kapitel 5), so müssten, um z. B. tierwohlbedingte Mehrkosten von 30 Prozent auf der Erzeugerstufe finanziell kompensieren zu können, die Verbraucher nur einen um 10 Prozentpunkte erhöhten Mehrwertsteuersatz für Fleisch- und Milchprodukte zahlen.

Der Grund: Nur rund ein Drittel der Verbraucherausgaben für tierische Produkte kommt als Erzeugerpreis bei den Landwirten an, die übrigen zwei Drittel decken die Kosten von Transport, Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung. Da die Tierwohlprämie den Markt ungestört lässt und keine Markttrennung erforderlich macht, verändern sich in diesem Szenario nur die Kosten auf den Höfen (ein Drittel der Verbraucherausgaben), nicht jedoch die Kosten für Verarbeitung,

Transport, Handel usw. (zwei Drittel der Verbraucherausgaben). Bei diesem Ergebnis (10 Prozent reichen für 30 Prozent) wird ein Selbstversorgungsgrad Deutschlands von 100 Prozent unterstellt, d. h. eine Reduktion gegenüber der heutigen Situation, da weniger Tiere pro Quadratmeter Stallfläche gehalten werden. Bei höheren Selbstversorgungsgraden würde sich eine entsprechend erhöhte Verbraucherbelastung errechnen.

Zwischenfazit: Vorteile für die Tierwohl-Prämie

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Instrumente „Label“ bzw. „Kennzeichnung“ einerseits und „Prämie“ andererseits starke Wirkungsunterschiede aufweisen. Sofern die Politik das Ziel verfolgen möchte, die Nutztierhaltung auf breiter Front deutlich zu verbessern, weist das Instrument „Prämie“ vier wesentliche Vorteile auf:

- Mit der Prämie können die Landwirte sicher kalkulieren, während sie bei Label bzw. Kennzeichnung nicht wissen, wie hoch ihre Mehrerlöse letztlich ausfallen werden.
- Mit der Prämie können alle Tierhaltungen Deutschlands erreicht werden, während Label bzw. Kennzeichnung nur einen Teil der Betriebe erreichen werden. Die anderen Betriebe machen dann weiter wie bisher.
- Werden Label bzw. Kennzeichnung durch eine schrittweise Verschärfung des Fachrechts ergänzt, so führt das dazu, dass ein (möglicherweise erheblicher) Teil der Inlandserzeugung ins Ausland verlagert wird. Wird hingegen die Tierwohl-Prämie durch schärfere Auflagen ergänzt, so kann damit der gesamte Nutztiersektor in Deutschland umgesteuert werden.
- Label bzw. Kennzeichnung können nur zu mehr Tierwohl führen, wenn separate Teilmärkte geschaffen werden. Das verursacht entlang der gesamten Lebensmittelkette Markttrennungskosten, die ein erhebliches Ausmaß annehmen können und die Verbraucherpreise unter Umständen prozentual stärker ansteigen lassen als die Erzeugerpreise auf den Höfen. Demgegenüber wirkt die Tierwohlprämie ohne Markttrennung, so dass die finanzielle Belastung der Verbraucher bzw. Bürger insgesamt geringer gehalten werden kann.

3 Was passiert, wenn die Politik nur auf das Label setzt

Dass die herausgearbeiteten Unterschiede zwischen den Instrumenten nicht nur von akademischem Interesse sind, sondern von hoher Relevanz für die Zukunft der deutschen Nutztierhaltung, soll nachfolgend veranschaulicht werden. Hierzu wird zunächst an einem konkreten Beispiel (Schweinehaltung) abzuschätzen versucht, wie sich die Einführung des geplanten Tierwohllabels voraussichtlich auswirken wird.

Konkretes Beispiel: Schweinehaltung

Die Auswahl eines konkreten Beispiels ist wichtig, weil wir nur so eine Vorstellung darüber gewinnen, wie sich die Tierhaltung in der realen Welt voraussichtlich entwickeln wird bzw. entwickeln soll. Hierzu müssen wir die abstrakte Begrifflichkeit „mehr Tierwohl“ überwinden und explizit darlegen, welche konkreten „Zielbilder“ für die Tierhaltung wir anstreben wollen.

Das Spektrum möglicher Zielbilder für die Schweinehaltung erscheint auf den ersten Blick unermesslich groß, d. h. gibt es eine Vielzahl denkbarer Haltungsformen und produktionstechnischer Maßnahmen, die variantenreich miteinander kombiniert werden können, um mehr Tierwohl zu erreichen. Eine nationale Nutztierstrategie, die auf eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung abzielt, ist nun aber zwingend darauf angewiesen, dass die vielfältigen Systemmerkmale, Indikatoren und Kriterien sinnvoll gruppiert werden.

Am Ende dürfen dabei nicht mehr als zwei oder drei Tierwohl-Kategorien herauskommen (z. B. gesetzlicher Standard; leicht verbessert; deutlich verbessert), und diese Kategorien müssen für jeden landwirtschaftlichen Betrieb mit vertretbarem Aufwand justiziabel erfassbar sein. Wenn das nicht gelingt, fehlt jeglicher Ansatzpunkt, um zu bestimmen, ob einem Betrieb für seine Tierwohl-Leistung eine Entlohnung (Labelfähigkeit bzw. Prämienzahlung) zusteht oder nicht.

Zwei Qualitätsstufen. Sehr unterschiedlich, ohne gleitenden Übergang

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass dieser Gruppierungsprozess auf mindestens zwei Kategorien hinausläuft, die unter Tierwohl-Aspekten sehr unterschiedlich zu bewerten sind:

- **Stufe 1:** Die Grundidee dieser Stufe besteht darin, Betriebe zu mehr Tierwohl-Leistungen zu bewegen, ohne dass sie hierfür umfangreiche Umbau- oder Neubau-Investitionen vornehmen müssen. Auf diese Weise können in kurzer Zeit viele Betriebe und viele Tiere erreicht werden. Außerdem bleiben die Zusatzkosten überschaubar. Die wichtigsten Veränderungen gegenüber dem Status Quo bestehen darin, dass den Tieren im vorhandenen Stall mehr Platz sowie Beschäftigungsmaterialien angeboten werden. Die Verbesserung des Tierwohls, die sich auf diese Weise erreichen lässt, bleibt allerdings begrenzt, so dass sich diese Stufe in den Augen vieler Fachleute nicht als Zielbild einer nationalen Nutztierstrategie eignet („Reparaturbetrieb statt Systemwechsel“).

- **Stufe 2:** Hier werden die Stallbauten und Haltungssysteme verändert mit dem Ziel, sie konsequent auf die Bedürfnisse der Tiere auszurichten. Bei der praktischen Umsetzung besteht die Herausforderung darin, dass Haltungssysteme der Zukunft sowohl „gute Zahlen“ als auch „gute Bilder“ liefern müssen, denn es ist kaum vorstellbar, dass die Bevölkerung auf Dauer ein Haltungssystem akzeptieren wird, wenn sich dieses z. B. negativ auf die Tiergesundheit auswirkt (keine guten Zahlen) oder wenn dessen optische Erscheinung gefühlsmäßig abstoßend wirkt (keine guten Bilder). Die wichtigsten Veränderungen gegenüber dem Status Quo sind: Auslauf oder Offenfrontstall mit günstigen Emissionswerten; eingestreuter trockener Liegebereich ohne Spaltenboden; sehr viel mehr Platz pro Tier; keine gekürzten Schwänze. Die Umstellung auf solche Haltungssysteme verursacht bei den Tierhaltern erhebliche Mehrkosten je Kilogramm Fleisch (Größenordnung: 30 Prozent).

Eventuell käme noch eine dritte Stufe (Zwischenlösung oder abgesenkte Einstiegsstufe) oder vierte Stufe (Öko-Tierhaltung) in Betracht, aber diese weitergehende Differenzierung können wir uns hier sparen, weil sie für das spätere Kernergebnis unerheblich sind.

Stufe 2 startet als Mini-Nische. Selbst Stufe 1 etabliert sich nicht von selbst.

Bleiben wir also beim Zweistufen-Modell, so wird schnell erkennbar, dass ein LEH-Unternehmen Produkte der Stufe 2 nur sehr vereinzelt in seinem Sortiment führen kann: Der Anteil der Schweinehaltungen, welche die Kriterien der Stufe 2 erfüllen, liegt bisher in der Größenordnung von 1 Prozent, und es wäre vollkommen unrealistisch, diesen Anteil in ein oder zwei Jahren in Größenordnungen von 10 oder 20 Prozent treiben zu wollen, allein schon weil die Baugenehmigungen für die Landwirte gar nicht schnell genug zu beschaffen wären. Für Tierwohlställe ist es aufgrund der schwachen Datenlage bezüglich der Emissionen oft besonders schwer, eine Baugenehmigung zu erhalten. Ein LEH-Unternehmen, das Stufe 1 deutschlandweit auslisten wollte und nur noch Stufe 2 im Sortiment führen wollte, bekäme also auf Jahre hinaus nicht genügend Ware zusammen.

Eine Komplett-Auslistung der Stufe 0 (also: ungelabelter Ware) wäre hingegen in wenigen Jahren erreichbar, da zur Erzeugung von Schweinen der Stufe 1 keine größeren Baumaßnahmen erforderlich sind. Allerdings stellt selbst dieser Schritt schon eine große Herausforderung dar:

- Nehmen wir einmal an, die Stufe 1 würde beim staatlichen Tierwohllabel so konfiguriert, dass hierunter alle Schweine vermarktet werden könnten, die derzeit in der Brancheninitiative Tierwohl erfasst sind. Dann könnten nach Berechnungen des Verbands der Fleischwirtschaft deutlich weniger als 10 Prozent der Frischfleischverkäufe des Lebensmitteleinzelhandels mit dem Label ausgestattet werden.
- Sollte ein LEH-Unternehmen in diesem Szenario trotz der begrenzten Warenverfügbarkeit eine Komplettauslistung ungelabelter Ware ankündigen, hätte dies eine wichtige Signalwirkung in der gesamten Branche: Sofern der Vorreiter in den Medien einhellig gelobt wird, werden sich voraussichtlich auch andere Unternehmen entschließen, diesem Beispiel zu folgen. Dadurch entstehen in kurzer Zeit kräftige Preisanreize für die Landwirte, ihre Haltungs-

verfahren auf Stufe 1 umzustellen, und Stufe 1 expandiert rasch. Es bleibt dann die organisatorische Herausforderung, die Auditierungs- und Erfassungssysteme entsprechend auszubauen, aber dies könnte – ggf. unter Nutzung der Vorarbeiten der Brancheninitiative – vermutlich gelöst werden.

- Allerdings ist fraglich, ob dieses Szenario so eintritt, denn seine Ausgangs-Annahmen stehen auf wackeligen Füßen: Eine Konfigurierung des staatlichen Labels (Stufe 1) nach Maßgabe der derzeitigen Standards der Brancheninitiative Tierwohl würde vermutlich von der Wissenschaft und von Tierschutzorganisationen kritisiert werden, da diese Standards ziemlich niedrig liegen. Entsprechend differenziert dürften sich dann auch die Medien äußern („Mogelpackung“). Das könnte den Lebensmittelhandel dazu bringen, sich gar nicht erst auf das staatliche Label einzulassen, sondern firmenindividuell seine eigenen Programme auszubauen.
- Folgt die Politik dieser Einschätzung, gibt es nur zwei Auswege: Entweder bauen die staatlichen Instanzen ein Konkurrenzsystem zur Initiative Tierwohl auf (mit höheren Basis-Anforderungen für Stufe 1), oder die Bundesregierung unternimmt den Versuch, die Initiative Tierwohl in die Nutztierstrategie einzubinden. Diese zweite Variante ist naheliegender, denn ein freiwilliges staatliches Labelling hat vermutlich größere Erfolgchancen, wenn es mit der Branche (und nicht gegen sie) aufgebaut wird. Die Politik müsste dann die Branchenvertreter davon zu überzeugen versuchen, dass die Basis-Anforderungen, mit denen sich die Schweinehalter für Stufe 1 qualifizieren, schrittweise heraufgesetzt werden (Dynamisierung der Labelkriterien), und sie müsste der kritischen Öffentlichkeit erklären, über welche Meilensteine und zu welchem Zielzustand dieser Pfad führen soll.

Sofern sich diese Hürden überwinden lassen, besteht Aussicht darauf, in wenigen Jahren zumindest das Frischfleischsortiment des Lebensmittelhandels weitgehend auf Stufe 1 umzustellen.

Wahrscheinlich nur wenig Dynamik in Richtung Stufe 2

Eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung ist damit aber noch längst nicht erreicht, denn es wäre ja nur die Schweinehaltung einbezogen (und hier eventuell auch nur die Mast, denn für die Einbeziehung der Sauenhaltung ergeben sich weitere Probleme), und selbst für diesen einen Zweig der deutschen Nutztierhaltung wäre auch „nur“ eine Koexistenz von drei Haltungssystemen herbeigeführt:

- ein sehr kleiner Teil der Tierhaltungen auf Stufe 2
- ein erheblicher Teil der Tierhaltungen auf Stufe 1
- ein erheblicher Teil der Tierhaltungen auf gesetzlichem Standard

Eine genauere Quantifizierung dieser Anteile kann hier unterbleiben. Für die Bewertung der Labelstrategie ist das Kernergebnis entscheidend, nämlich dass (a) viele Tierhalter von dieser Strategie gar nicht erreicht werden, weil nur ein Teil des Gesamtmarktes gelabelt wird, und (b) weiterhin kaum Betriebe existieren, die dem gesellschaftlichen „Zielbild“ Stufe 2 entsprechen.

Sofern die Verbraucher bereit sind, deutlich höhere Preise für Produkte der Stufe 2 zu zahlen, wird sich dieses Marktsegment im Laufe der Jahre schrittweise ausdehnen. Die Dynamik dieses Wandels ist aber voraussichtlich gering, weil (a) der Preisabstand zwischen den Stufen 1 und 2 groß ausfallen wird (hohe Mehrkosten auf den Höfen, plus hohe Kosten der Markttrennung infolge des geringen Marktvolumens) und weil (b) ungünstige Bedingungen für eine baldige Komplettauslistung der Stufen 0 und 1 durch einzelne LEH-Unternehmen herrschen. Das erkennen wir, wenn wir uns in die wirtschaftliche Perspektive der Marktakteure hineinversetzen:

- Das einzelne LEH-Unternehmen stellt fest, dass auf absehbare Zeit nicht genügend Ware verfügbar sein wird, um eine Komplett-Auslistung der Stufen 0 und 1 vorzunehmen. Aus Imagegründen wird es dennoch bestrebt sein, einige „Vorzeige-Produkte“ der Stufe 2 im Sortiment zu führen. Die Frage, ob dieser Anteil bei Unternehmen A oder bei Unternehmen B letztlich 1, 3 oder 8 Prozent beträgt, ist aber für das öffentliche Ansehen der Unternehmen keine relevante Frage. Entsprechend gering ist der Anreiz für dieses Unternehmen, in eine graduelle Erhöhung dieses Anteils zu investieren. Stattdessen wird es eher darüber nachdenken, wie es (in Ergänzung zur Tierwohllabel-Stufe 1) durch eigene Labelaktivitäten (ohne Gentechnik, regional, usw.) eine für Kunden wahrnehmbare Unterscheidbarkeit zu anderen LEH-Unternehmen aufbauen kann.
- Der einzelne Landwirt stellt fest, dass es auf absehbare Zeit keinen Lebensmittelkonzern geben wird, der den starken Hebel „Selbstverpflichtung zu einer Komplett-Auslistung der Stufen 0 und 1“ bedienen kann, da nicht genügend Ware im Markt ist. Er stellt außerdem fest, dass noch viele Forschungs- und Entwicklungsarbeiten auf dem Wege sind, um die konkrete Ausformung der Haltungssysteme der Stufe 2 zu optimieren. Für ihn bleibt also vollkommen unklar, wie hoch der Preiszuschlag für Stufe 2-Produkte längerfristig ausfallen wird, und er wird kein LEH-Unternehmen finden, welches ihm weit in die Zukunft reichende Lieferverträge anbieten wird. In dieser Situation wird er sich, sofern aktuell eine Baumaßnahme ansteht, wohl eher für den konventionellen Schweinestall entscheiden und diesen je nach Marktlage auf Stufe 0 oder Stufe 1 ausrichten. Damit ist dieser Betriebsstandort für eine Politik, die eigentlich Stufe 2 als Zielbild ansteuern möchte, auf Jahre hinaus verloren.

Zwischenfazit

Wenn die Politik auf die freiwillige Kennzeichnung (Tierwohllabel) setzt, steht sie zunächst vor der Herausforderung, die inhaltlichen Anforderungen so auszubalancieren, dass einerseits der Handel schnell viel Ware erhält und andererseits das Label nicht als tierschutzpolitische Mogelpackung diskreditiert wird. Sofern dies gelingt, bestehen gute Aussichten, dass sich das Label im deutschen Lebensmittelmarkt rasch ausbreitet – allerdings nur mit der Stufe 1. Die Stufe 2 bleibt ein Nischen-Segment, das der Sektor der Öffentlichkeit bei kritischen Nachfragen präsentieren kann („wir bieten es an, aber die Verbraucher kaufen es leider nicht“). Der Aufpreis von Stufe 2 gegenüber Stufe 1 ist erheblich, und weder der LEH noch der einzelne Landwirt sehen einen ausreichenden ökonomischen Anreiz, um diese Stagnation zu überwinden und in Stufe 2 zu investieren. Auf der anderen Seite der Skala wird ein erheblicher Teil der Nutztierhaltungen vom Instrument „Tierwohllabel“ gar nicht erreicht, macht also auf Stufe 0 weiter wie bisher.

4 Welchen Zusatz-Effekt würde die Kennzeichnung bringen?

Mit Hilfe einer Kennzeichnungspflicht (z. B. analog der bekannten Eier-Kennzeichnung 0-1-2-3) bewirkt die Politik, dass die Käufer aller tierischen Lebensmittel, für die die Kennzeichnungspflicht gilt, stets darüber informiert werden, in welchem Haltungssystem die Tiere gehalten wurde. Auf diese Weise wird es möglich, größere freiwillige Finanzbeiträge der Verbraucher für das gesellschaftliche Ziel „mehr Tierwohl“ zu mobilisieren. Zwei Effekte schlagen hier zu Buche:

- Es werden mehr Menschen erreicht. Beim Szenario „freiwilliges Label“ wird sich eine mehr oder weniger große Zahl von Unternehmen entscheiden, nicht mitzumachen und somit den Verbrauchern keine Informationen über die Tierhaltung zur Verfügung zu stellen. Beim Szenario „verpflichtende Kennzeichnung“ erhalten hingegen alle Kunden für alle Produkte, die in den Geltungsbereich der Regelung fallen, die relevanten Informationen. Das gibt ihnen bessere Möglichkeiten, ihre individuelle tägliche Kaufentscheidung zugunsten von mehr Tierwohl zu lenken und/oder Entscheidungsträger in den Firmen zum Verzicht auf Produkte zu bewegen, die nur den gesetzlichen Standard erfüllen (z. B. Debatten über den Speiseplan einer Kantine). Daraus resultiert eine höhere mengenmäßige Nachfrage nach Tierwohl-Produkten, die dann über die einzelnen Stufen der Lebensmittelkette an die Nutztierhalter weitergetragen wird.
- Es kann eine Eingangsstufe (Stufe 1) auf höherem Tierwohl-Niveau festgelegt werden. Beim Szenario „freiwilliges Label“ wird der LEH darauf dringen, zumindest zu Beginn eine möglichst niedrige Eingangsstufe festzulegen (Tendenz: Aktuelles ITW-Niveau). Sein Hauptargument: Bei einer anspruchsvolleren Eingangsstufe ist anfänglich kaum Ware im Markt, so dass das staatliche Label von Beginn an ein Nischen-Dasein fristet und als Flop zu enden droht. Beim Szenario „verpflichtende Kennzeichnung“ geht diese Drohung („wir spielen nur mit, wenn die Eingangsstufe niedrig festgelegt wird“) ins Leere, da alle Händler mitmachen müssen. Insofern kann die Politik hier zuversichtlich sein, dass sich auch bei einer anspruchsvoller definierten Eingangsstufe LEH-Unternehmen finden, die ihren Lieferanten schon bald signalisieren, dass sie Stufe 0 auslisten möchten und daher viel Ware der Stufe 1 benötigen. Der Kostensprung von Stufe 0 zu Stufe 1 ist ja relativ klein, und die Umstellung kann sehr kurzfristig realisiert werden.

Mehr Rückenwind für Stufe 1, aber auch ein deutlich höheres Flop-Risiko

Kann man hieraus folgern, die Bundesregierung könne für das Politikziel „mehr Tierwohl“ mehr erreichen, wenn sie anstelle eines (freiwillig einzusetzenden) staatlichen Tierwohllabels auf eine obligatorische Kennzeichnung setzt? Ganz so einfach ist es nicht, bei näherem Hinsehen zeigt sich ein differenzierteres Bild:

- Die obligatorische Kennzeichnung stellt (im Unterschied zum staatlichen Label, dessen Nutzung auf Freiwilligkeit beruht) eine Marktreglementierung dar, die alle Unternehmen zu befolgen haben, wenn sie ihre Produkte auf dem deutschen Markt absetzen wollen. Dies

bedeutet einen Eingriff in den freien Warenverkehr auf dem EU-Binnenmarkt. Ob ein Mitgliedstaat der EU berechtigt ist, dies im nationalen Alleingang zu tun (in weiter Auslegung des Arguments „Verbraucherschutz“), ist juristisch umstritten. Die endgültige Klärung dieser Frage kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Die 0-1-2-3-Kennzeichnung von Hühnereiern wurde 2004 EU-weit etabliert, als Bestandteil der EU-Verpackungsnormen für Eier.

- Der Wunsch, alle Produkte tierischer Herkunft in die Kennzeichnungspflicht einzubeziehen, ist nur mit sehr hohem regulativem und administrativem Aufwand zu erfüllen. So müsste z. B. auf der Ebene des Handels geregelt werden, (a) wie bei Mischprodukten zu verfahren ist (Hack halb und halb; Pizza Schinken-Salami usw.), (b) ob auch Produkte einbezogen werden sollen, die nur geringe Mengen tierischer Fette enthalten, (c) wie in Bratwurstbuden zu verfahren ist, wenn dort Produkte unterschiedlicher Herkunft verkauft werden, (d) ob importierte Schinken- oder Käsespezialitäten ohne Haltungskennzeichnung verkauft werden dürfen. Aber auch auf der Ebene der Landwirte stellen sich viele Fragen, z. B. (a) wie zu deklarieren ist, wenn ein Schweinemäster Ferkel aus verschiedenen Herkunftsorten bezogen hat oder (b) wie zu deklarieren ist, wenn Tiere im Laufe ihres Lebens in Betrieben mit unterschiedlichem Tierwohlniveau gestanden haben.

Die Liste der komplizierten Beispiele könnte noch erheblich verlängert werden, und sie deutet an: Wenn der Staat mit dem Anspruch startet, den Tierwohl-Status in der ganzen Breite des Marktes und in der ganzen Tiefe der Lebensmittelkette verpflichtend deklarieren zu lassen, läuft er Gefahr, sich in einem tiefen Gestrüpp von Detailregulierungen, Ausnahmetatbeständen etc. zu verfangen. Die Kennzeichnung für Schaleneier war im Vergleich dazu ein Kinderspiel.

Das freiwillige Tierwohllabel hat gegenüber der obligatorischen Kennzeichnung den Vorteil, dass jedes Unternehmen abwägen kann, ob seine spezifischen Markttrennungskosten (zusätzliche Lagerräume, Rohrbahnen, Transporte, Dokumentationspflichten) durch den Mehrerlös aufgefangen werden, so dass die Markttrennung auf jene Segmente der Lebensmittelkette beschränkt bleibt, in denen sie sich wirtschaftlich sinnvoll umsetzen lässt. Die Politik hätte allerdings eine Möglichkeit, auch die obligatorische Kennzeichnung stärker in Richtung „wirtschaftliche Vernunft“ zu steuern: Sie dürfte dann nur nicht festlegen, dass für alle Warenbestandteile exakt die tatsächlich praktizierte Tierhaltungsform gekennzeichnet wird, sondern sie müsste festlegen, dass jene Produkte oder Verkaufsstätten, die ein hohes Tierwohl-Niveau deklarieren, ausnahmslos Vorprodukte verwendet haben, die sich auf Betriebe mit hohem Tierwohl zurückführen lassen. Dieser kleine Unterschied ist deshalb so wichtig, weil er vielen Unternehmen in der Lebensmittelkette die Möglichkeit eröffnet, im Zweifelsfall einfach die niedrige Tierwohlstufe „für den ganzen Topf“ zu deklarieren und sich dann teure Einzelnachweise zu sparen.

Diese Möglichkeit bliebe allerdings versperrt, wenn die kombinierte Haltungs- und Herkunftskennzeichnung umgesetzt würde, die jüngst der Deutsche Bauernverband ins Gespräch gebracht hat. Die Herkunftskomponente in diesem System verlangt zwingend eine getreue Deklaration

jedes einzelnen Teilstücks über die gesamte Lebensmittelkette hinweg, was zwingend erhebliche Zusatzkosten in vielen Unternehmen auslösen würde.

Angesichts der erheblichen Probleme, die eine umfassende Kennzeichnung in der Praxis mit sich bringen kann, ist es wahrscheinlich, dass die Politik dieses Instrument zunächst einmal auf besonders prominente und leicht zu regulierenden Segmente der Lebensmittelwirtschaft beschränken würde. Und wie beim Tierwohllabel gilt auch für die Kennzeichnung, dass ausländische Anbieter ebenfalls in das deutsche Hochpreissegment liefern möchte. Je stärker sie zum Zuge kommen, desto kleiner das Marktsegment, welches für die Schweine aus deutschen Tierhaltungen verbleibt.

Wahrscheinlich läuft es also darauf hinaus, dass auch mit der Kennzeichnung bei weitem nicht die gesamte Verbrauchsmenge Deutschlands erreicht wird und dass jenes Verbrauchssegment, das erreicht wird, zum Teil aus ausländischen Herkünften beliefert wird. Das bedeutet zusammengefasst, dass auch bei einer nationalen Kennzeichnungspflicht viele deutsche Tierhaltungen keine wirtschaftlichen Anreize erhalten, um sich von Stufe 0 fortzubewegen.

Stufe 2 auch hier kein Branchenziel, sondern hochpreisige Marktnische

Falls die Gesellschaft mit Stufe 2 ein Zielbild anstrebt, welches Investoren nur mit teuren, genehmigungspflichtigen und zeitraubenden Baumaßnahmen realisieren können, so besteht auch beim Instrument „Kennzeichnung“ die Gefahr, dass dieses Zielbild dauerhaft nur in einer kleinen Marktnische erreicht wird. Ein „Flow“ von Stufe 1 zu Stufe 2 kommt nicht zustande, weil die Sachlage im Wesentlichen dieselbe ist wie beim Label (siehe ausführlich Kapitel 3). Für die eiligen Leser noch einmal kurz zusammengefasst:

- LEH-Unternehmen warten vergeblich darauf, dass Landwirte massenhaft in Vorleistung gehen und genügend Stufe 2-Ware erzeugen, so dass sie Stufe 1 komplett auslisten können. Für Landwirte ist aber unklar, wie hoch der Aufpreis sein wird und wie sehr sie darauf vertrauen können, dass er langfristig gezahlt wird. Sie warten vergeblich darauf, dass der LEH in Vorleistung geht und Stufe 2-Verträge anbietet, die langfristige Planungssicherheit bieten.
- Also bleibt Stufe 2 ein teures Nischensegment, bei dem die wertvollen Teilstücke die Gesamtkosten (einschließlich die Kosten der Marktsegmentierung) zu tragen haben. Alle LEH-Unternehmen können sich dann damit schmücken, dass sie dieses Segment im Portfolio haben, aber für kein Unternehmen ist es rentabel, den Anteil dieses Segments signifikant zu erhöhen.

Zwischenfazit

Die obligatorische Kennzeichnung eröffnet größere Chancen als das Label, (a) mehr mengenmäßige Nachfrage nach Produkten der Stufe 1 zu schaffen und (b) diese Stufe 1 auch auf einem etwas höheren Tierwohl-Niveau festzulegen. Ein Automatismus in Richtung der Stufe 2 kommt aber auch hier nicht in Gang, und viele deutsche Nutztierhalter erhalten auch hier gar keine Impulse für mehr Tierwohl, so dass sie auf Stufe 0 weitermachen wie bisher.

Zu beachten ist ferner, dass die obligatorische Kennzeichnung größere rechtliche Risiken und administrative Herausforderungen (und damit auch mehr Zeitbedarf) mit sich bringt als das freiwillige Label.

Insofern ist zu erwägen, auf die Kennzeichnung zu verzichten und stattdessen mehr Geld in die Werbung für das freiwillige Label zu stecken, denn ein intensiv beworbenes Label kann mehr Verbraucher bzw. LEH-Unternehmen zu einer Verhaltensänderung bewegen als eine schlecht beworbene oder schlecht umgesetzte Pflichtkennzeichnung.

5 Die Tierwohlprämie und eine dazu passende Langfrist-Strategie

Falls sich die Politik nicht damit zufrieden geben möchte, dass nach Jahren „nur“ ein Nebeneinander von viel Stufe 0, viel Stufe 1 und wenig Stufe 2 erreicht sein wird (und das auch „nur“ für Mastschweine und Masthähnchen), müsste sie einen grundlegend anderen Ansatz verfolgen. Ins Zentrum der Tierwohlpolitik müsste sie dann das Instrument „Tierwohlprämie“ rücken, ergänzt um die Instrumente „Investitionsförderung“ und „Verschärfung der Auflagen“.

Im Folgenden wird dargestellt, wie auf diese Weise in einem Zeitraum von 20 Jahren schrittweise in ganz Deutschland eine Nutztierhaltung herbeigeführt werden könnte, die einen sehr hohen Tierwohlstandard aufweist und auch hinsichtlich der Tiergesundheit überzeugt.

Ob dieses Ziel erstrebenswert ist oder ob Deutschland für seine Nutztierhaltung ein anderes Ziel verfolgen sollte, ist keine Frage, die die Wissenschaft beantworten kann. Das müsste letztlich der Deutsche Bundestag entscheiden (zur Ziel-Diskussion vgl. Kapitel 6).

5.1 Eckpunkte einer Strategie

Eine überzeugende Strategie benötigt klare Ziele. Das übergeordnete Ziel „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“ muss also heruntergebrochen werden auf konkrete Zielbilder für die einzelnen Nutztierarten. Das ist allerdings eine große Herausforderung, denn die Politik steht hier vor einem klassischen „Henne-oder-Ei-Problem“:

- Für den nachhaltigen Erfolg der Strategie ist es sehr wichtig, dass die Strategie und die Zielbilder in einem partizipativen Prozess entstehen (s. Kapitel 5.3). Solche Prozesse benötigen aber viel Zeit, d. h. es kann lange dauern, bis sich die Beteiligten auf konkrete Zielbilder verständigt haben.
- Während dieser Diskussionen und auch während der Umsetzungsphase entstehen durch Forschungsarbeiten, Pilotprojekte etc. ständig neue Erkenntnisse, die sinnvollerweise für eine Nachjustierung der Zielbilder genutzt werden sollten. Es sind hier ja noch einige fundamentale Fragen offen (z. B.: Wie kann Schweinehaltung mit Ringelschwanz nationaler Standard werden? Welche Offenställe haben akzeptable Emissionswerte?)
- Solange noch nicht abschließend entschieden ist, welche Zielbilder konkret angesteuert werden sollen, wird mancher Interessenverband zögern, sich öffentlich zu der Strategie zu bekennen.
- Solange aber die Verbände zögern, ob sie überhaupt mitwirken wollen, kommt ein orchesterter Prozess zur Konkretisierung der Zielbilder gar nicht erst in Gang.

Dieser gordische Knoten lässt sich nur durchschlagen, indem die Bundesregierung eine Führungsrolle einnimmt und darauf dringt, dass sich alle Beteiligten auf bestimmte Eckwerte der Strategie und zunächst auf ungefähre Zielbilder verständigen.

Ein Modell für ein Gesamtkonzept könnte folgendermaßen aussehen:

- **Gesamtziel:** Im Zieljahr 2040 soll die deutsche Nutztierhaltung ausnahmslos auf einem hohen Tierwohl-Niveau stattfinden und einen vorbildlichen Gesundheitsstatus aufweisen. Die genauen Zielbilder für die verschiedenen Tierarten werden schrittweise konkretisiert und erprobt; als Orientierungs-Zielbild wird einstweilen für Schweine die im BMEL-Diskurs 2016/17 entwickelte Premiumstufe benannt, für andere Tierarten die Premiumstufe des Tierschutzlabels.
- **Konkretisierung der Zielbilder:** Verschiedene Produktionssysteme, die diesen Premiumstufen entsprechen und (a) unter Tierwohl- und Tiergesundheitsaspekten als vorbildlich sowie (b) unter Emissions-, Biosicherheits- und Kostenaspekten als akzeptabel gelten können, werden in deutschlandweiten Großprojekten unter Praxisbedingungen gebaut, erprobt und vergleichend bewertet.
- **Stallneubau mit Investitionsförderung und Tierwohlprämie:** Für Ställe, die neu gebaut oder grundlegend modernisiert werden und dem jeweils gültigen Zielbild entsprechen, erhalten die Landwirte eine ausreichend dimensionierte Investitionsförderung, außerdem eine Tierwohlprämie, die die laufenden Mehrkosten deckt.
- **Genehmigungen:** Die bau- und umweltrechtlichen Vorschriften und Genehmigungsverfahren werden fortlaufend so angepasst, dass sie mit den jeweils gültigen Zielbildern kongruent sind und den Landwirten Neubau-Investitionen ermöglichen. Erprobungsställe (im Rahmen der Zielbild-Entwicklung, s.o.) erhalten im Genehmigungsprozess einen Sonderstatus.
- **Bestandsschutz für Neu- und Umbauten:** Da die Zielbilder fortlaufend weiterentwickelt werden, wird jenen Landwirten, die ihren Stall gemäß dem jeweils gültigen Zielbild gebaut haben, für einen Zeitraum von 20 Jahren Bestandsschutz für diesen Stall gewährt. Gleiches gilt für Ställe, die als Erprobungsstall zur Zielbildentwicklung gebaut werden.
- **Tierwohlprämien auch in Altbauten:** Alle Landwirte müssen die Zielbilder in 18 Jahren erreicht haben, können aber frei entscheiden, wann sie die erforderlichen Neu- oder Umbaumaßnahmen vornehmen. Bis dahin erhalten sie kostendeckende Prämien für Tierwohl-Maßnahmen, die oberhalb des gesetzlichen Standards liegen. Das in diesem Programm geforderte Tierwohl-Niveau beginnt beim aktuellen ITW-Niveau und wird schrittweise angehoben.
- **Verbesserung der Tiergesundheit:** Alle Betriebe, die eine Tierwohlprämie erhalten, müssen sich an Gemeinschaftskonzepten zur Verbesserung der Tiergesundheit beteiligen. Das betrifft u. a. die Inanspruchnahme von Beratungsangeboten, falls sich aus der Analyse von Schlachtkörperbefunden Auffälligkeiten ergeben haben.
- **Auditierung:** Alle Betriebe, die eine Tierwohlprämie erhalten, werden regelmäßig auditiert. Es werden sowohl angekündigte als auch unangekündigte Audits durchgeführt. Mit der ITW wird

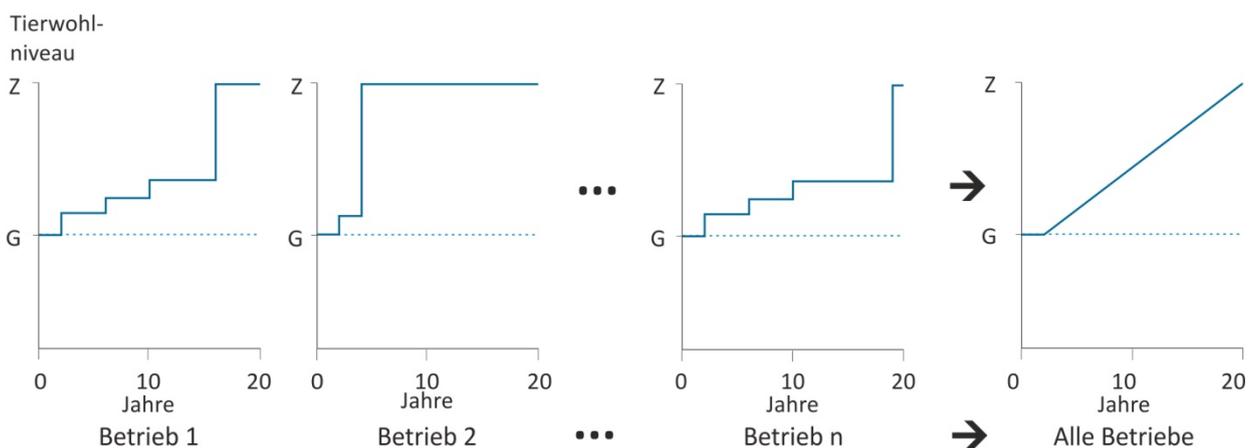
besprochen, ob die ITW ihre Erfahrungen mit der Auditierung einbringen kann bzw. eine Aufgabe im künftigen System übernehmen kann.

- **Auflagen:** Bundesregierung und Bundestag bekunden die Absicht, als Teil des Gesamtpaketes auch die Tierschutzaufgaben schrittweise zu erhöhen. In welchen Schritten diese Absicht umgesetzt wird, hängt unter anderem davon ab, wie sich die Europäische Union zur Frage „Darf Deutschland etwas fördern, was hierzulande verboten, aber in der EU erlaubt ist?“ positioniert (s. Kapitel 5.2).
- **Monitoring:** Es wird ein nationales Tierwohl- und Tiergesundheits-Monitoring etabliert, mit dem die Bevölkerung die Fortschritte auf dem Weg zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung transparent verfolgen kann. Datengrundlage sind u. a. die Meldungen der Landwirte, die Auditierungsergebnisse und die Schlachtbefunddaten.

Der Kerngedanke dieses Strategievorschlags wird noch einmal in der Abbildung veranschaulicht. Der gesetzliche Tierwohl-Standard ist dort mit G bezeichnet, das Zielniveau mit Z:

- In einem Zeitraum von 20 Jahren sollen alle Nutztierhaltungen Deutschlands auf das gesellschaftlich erwünschte, hohe Tierwohl- und Tiergesundheitsniveau angehoben werden.
- Landwirte, die die erforderlichen Baumaßnahmen erst spät vornehmen, sollen auch in der Altbauphase animiert werden, im Rahmen der baulichen Möglichkeiten zumindest ein leicht erhöhtes Tierwohlniveau zu erreichen.

Abbildung 1: Heranführung einzelner Betriebe und der gesamten Branche an das angestrebte Tierwohlniveau (schematische Darstellung)



5.2 Finanzierungsoptionen

Der Finanzbedarf für eine grundlegende, sektorweite Verbesserung des Tierwohlniveaus ist erheblich. Als Orientierungswert hat der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMEL eine Größenordnung von 3 bis 5 Mrd. € pro Jahr ermittelt. Auch die anschließend durchgeführten Kalkulationen bezüglich der Mehrkosten, die für die Erreichung der Premiumstufe in der Schwei-

nehaltung erforderlich sind, weisen in eine ähnliche Größenordnung (ca. 30%, bezogen auf das Kilogramm Schlachtgewicht).

Die Frage, wer die Zusatzkosten für mehr Tierwohl aufzubringen hat, hängt unmittelbar mit der Wahl des tierschutzpolitischen Instrumentariums zusammen. Beim freiwilligen Tierwohllabel oder bei der obligatorischen Kennzeichnung wären es immer die Verbraucher, und zwar nur jene Verbraucher, die freiwillig zu höherpreisigen Tierwohl-Produkten greifen bzw. freiwillig in einem LEH-Unternehmen einkaufen, welches ungelabelte Produkte bzw. Produkte mit geringem Tierwohl-Niveau komplett ausgelistet hat. Bei der Tierwohlprämie und der Investitionsförderung könnte hingegen die Politik bei der Konkretisierung der Maßnahmen entscheiden, ob die finanzielle Last z. B. von den Steuerzahlern, den Verbrauchern, den Landwirten oder den Grundeigentümern getragen werden sollen oder ob Abstriche bei anderen Politikzielen (z. B. Biodiversität, ländliche Entwicklung) in Kauf genommen werden sollen.

Solche Entscheidungen über die Lastenverteilung sind hochpolitisch. Die Wissenschaft kann hierzu keine normativen Entscheidungsvorschläge unterbreiten, sondern lediglich verschiedene Politikoptionen zusammenstellen, einordnen und ihre Konsequenzen darlegen.

Kurzüberblick über die Optionen

Die Optionen, die zur Finanzierung einer Tierwohlprämie bisher ins Gespräch gebracht worden sind, werden im Folgenden kurz skizziert und hinsichtlich ihrer Wirkungen bzw. Erfolgsaussichten eingeschätzt:

- **Initiative Tierwohl:** Verbände und Unternehmen haben sich entlang der Lebensmittelkette zur Initiative Tierwohl zusammengeschlossen und darauf verständigt, dass die in der Initiative mitwirkenden LEH-Konzerne einen Finanzbetrag in einen gemeinsamen Tierwohl-Topf zahlen. Aus diesem werden dann die Landwirte vergütet, die auf ihren Betrieben Tierwohlleistungen erbringen. Das Gesamtbudget der Initiative liegt derzeit bei 130 Mio. € pro Jahr. Es ist davon auszugehen, dass die LEH-Unternehmen ihre Zusatzkosten auf die Verbraucherpreise umlegen, wenngleich nicht notwendigerweise auf die Preise für Fleisch- und Milchprodukte. Einer finanziellen Aufstockung dieses Konzepts sind enge Grenzen gesetzt. Zum einen werden die teilnehmenden LEH-Unternehmen ihr freiwilliges finanzielles Engagement wohl kaum so stark ausdehnen, dass insgesamt jener Milliardenbetrag zusammenkommt, der für eine grundlegende Veränderung der Tierhaltung nötig wäre. Und sollte das wider Erwarten doch der Fall sein, so wäre zu erwarten, dass das Bundeskartellamt das Konzept aufgrund kartellrechtlicher Bedenken zu Fall bringt.
- **EU-Agrarpolitik:** Das aus Steuermitteln finanzierte Budget der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wird zum größten Teil für flächenbezogene Direktzahlungen an die Landwirte genutzt (1. Säule der GAP). Hier bestünde theoretisch die Möglichkeit, einen Teil der aktuell ca. 5 Mrd. €, die jährlich in die deutsche Landwirtschaft fließen, umzuschichten und für die Verbesserung des Tierwohls einzusetzen. Eine Minderung der Direktzahlungen würde vor allem die Einkommen der Landwirte und der Grundeigentümer schmälern. Möglich wäre auch eine

Umschichtung von Mitteln innerhalb der 2. Säule zugunsten des Tierwohls. Dass hätte zur Folge, dass weniger Geld für andere dort verfolgte Ziele verfügbar wäre. Die Aussichten, in absehbarer Zukunft in der GAP jährlich Milliardenbeträge für die Tierschutzpolitik frei zu bekommen, sind bei realistischer Betrachtung äußerst gering. Erstens gehört Tierschutz noch nicht zu den offiziell deklarierten Zielen der GAP und spielt bisher im GAP-Kontext auch nur eine Nebenrolle. Zweitens sind die Herausforderungen bei den übrigen Zielen (z. B. Biodiversität, ländliche Entwicklung) nicht geringer geworden, so dass dort hoher Finanzbedarf besteht. Drittens ist davon auszugehen, dass das Gesamtbudget der GAP aufgrund der sonstigen Herausforderungen (Brexit, Migration, Klimawandel, ...) unter erheblichem Druck stehen wird.

- **Ausgaben-Umschichtung im Bundeshaushalt:** Der Deutsche Bundestag könnte beschließen, das erhöhte Tierwohlniveau aus dem allgemeinen Steuermittel-Aufkommen zu finanzieren. Seit 2002 gehört Tierschutz zu den Staatszielen, und insofern ließe sich argumentieren, dass die Gemeinschaft aller Bürgerinnen und Bürger an der Finanzierung dieses wichtiger gewordenen Zieles beteiligt werden sollte – analog zur Finanzierung von Umweltschutz, Bildung oder Sicherheit. Bei unverändertem Gesamtbudget wäre die Folge, dass weniger Finanzmittel für andere öffentliche Aufgaben zur Verfügung stünden. Bezüglich dieser Option äußern Landwirte die Sorge, dass die Mittel bei einer Verschlechterung der Haushaltslage leicht gekürzt werden könnten („Tierschutz nach Kassenlage“). Und jene Verbrauchergruppen, die sich aus Überzeugung vegan oder vegetarisch ernähren, könnten eine steuerfinanzierte Tierwohl-Politik als unfair kritisieren und eine „verursachergerechtere“ Finanzierung einfordern.
- **Nationaler Tierwohl-Fonds:** Mit dem Vorschlag, eine Sonderabgabe auf Fleisch- und Milchprodukte zu erheben, verbinden sich verschiedene Teilziele: verursachergerechte Finanzierung des Tierwohls durch die Verbraucher tierischer Lebensmittel, Minderung des Verbrauchs tierischer Lebensmittel (Zielbeiträge für Welternährung, globalen Ressourcenschutz, Gesundheit), Zweckbindung der Mittelverwendung zugunsten des Tierwohls. Die praktische Umsetzung des Vorschlags gestaltet sich jedoch schwierig. Die Abgabe dürfte nicht bei den Landwirten oder den Schlachthäusern erhoben werden, denn dies würde deren Produktionskosten belasten und ausländischen Anbietern einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Die Erhebung einer Abgabe im Lebensmitteleinzelhandel hätte den Nachteil, dass man damit (a) nur einen Teil des Gesamtmarktes für Fleisch- und Milchprodukte erfassen und (b) einen erheblichen zusätzlichen Administrationsaufwand verursachen würde.
- **Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes:** Mit dem Vorschlag, Fleisch- und Milchprodukte schrittweise von der Ermäßigung des Mehrwertsteuersatz auszunehmen, werden ähnliche Teilziele verfolgt wie mit dem Vorschlag eines nationalen Tierwohl-Fonds (verursachergerechte Inanspruchnahme der Verbraucher, Reduzierung des Verbrauchs). Ein wesentlicher Vorteil der Mehrwertsteuerregelung besteht darin, dass dieser Ansatz (a) den gesamten Inlandsverbrauch von Milch- und Fleischerzeugnissen erfasst und dabei (b) sehr geringe Administrationskosten verursacht, da lediglich eine Ausnahmeregelung in einem bereits bestehenden Finanzierungsinstrument aufgehoben werden muss. Der landwirtschaftliche Berufstand gibt allerdings zu bedenken, dass die Mittel – anders als bei der Sonder-

abgabe – nicht zweckgebunden verwendet werden müssen, so dass hier wiederum das Risiko einer Tierwohlpolitik „nach Kassenlage“ gesehen wird (siehe hierzu Kapitel 5.3). Außerdem werden aus sozialpolitischer Sicht Vorbehalte angemeldet, auf die im nächsten Absatz näher eingegangen wird.

Die soziale Frage: Wie Fleisch und Milch für alle bezahlbar bleiben

Bei den Optionen „Sonderabgabe“ und „Abbau der Mehrwertsteuervergünstigung“ werden die Verbraucher tierischer Lebensmittel belastet, die Preiserhöhung beliefe sich im Falle der Mehrwertsteuerregelung auf bis zu 12 Prozent. Erfahrungsgemäß löst dieser Befund in den tierschutzpolitischen Diskussionen heftige Pro- und Contra-Reaktionen aus. Auf der Pro-Seite werden die bereits erwähnten Argumente Welternährung, globale Ressourcenbelastung und Gesundheitswirkungen ins Feld geführt; auf der Contra-Seite wird eingewandt, eine Preiserhöhung käme aus sozialpolitischen Gründen nicht in Betracht, weil – häufig so gehört – „Hartz-IV-Empfänger sich ja dann kein Fleisch mehr leisten können“.

Das Argument, eine verbraucherfinanzierte Tierwohlpolitik sei unvereinbar mit sozialpolitischen Zielen, ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht überzeugend. Denn die Politik hätte es ja in der Hand, eine verbraucherfinanzierte Tierschutzpolitik herbeiführen, ohne sozialpolitische Ziele zu beeinträchtigen, indem sie die Regelsätze in der sozialen Sicherung so weit anhebt, dass eine finanzielle Mehrbelastung in den bedürftigen Haushalten vermieden wird.

Dass dies möglich und finanzierbar ist, zeigt folgende überschlägige Rechnung für die Option „Abbau der Mehrwertsteuervergünstigung auf tierische Lebensmittel“:

- In Deutschland gibt es ca. 41 Mio. Privathaushalte, von denen jeder durchschnittlich ca. 120 € pro Monat für Fleisch- und Milchprodukte ausgibt (incl. außer Haus, grob geschätzt). Das gesamte Ausgabenvolumen liegt somit bei 59 Mrd. € pro Jahr.
- Bei Anhebung des Mehrwertsteuersatzes für Milch- und Fleischprodukte von 7 auf 19 Prozent würden die Verbraucher mit rund 7 Mrd. € jährlich belastet. Diese Summe wäre ausreichend, um den durch die Strategie verursachten finanziellen Mehrbedarf zu decken (grob geschätzt 5 Mrd. €, vgl. auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMEL).
- In Deutschland erhalten ca. 8 Mio. Menschen soziale Mindestsicherungsleistungen des Staates, das entspricht bei einer unterstellten durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2 Personen 4 Mio. Haushalte, d. h. rund 10% aller Haushalte. Möchte man diese Haushalte für die Anhebung der Mehrwertsteuer finanziell kompensieren, so müssten die Sozialleistungen um insgesamt ca. 0,7 Mrd. € pro Jahr erhöht werden. Das entspricht knapp 15 € pro Haushalt und Monat bzw. 2 Prozent des Grundbedarf-Regelsatzes (ALG II) eines 2-Personen-Haushaltes.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass sich eine Erhöhung der Verbraucherpreise für Fleisch- und Milchprodukte um bis zu 12 Prozent in einer Größenordnung bewegt, die Deutschland (auch ohne Tierwohlpolitik) bereits erlebt hat: Ab 2007 haben hohe Weltmarktpreise für Futtermittel über mehrere Jahre hinweg für einen Anstieg der Verbraucherpreise für Milch- und

Fleischprodukte in genau dieser Größenordnung gesorgt, und das hat damals nicht dazu geführt, dass ganze Bevölkerungskreise aus dem Milch- oder Fleischkonsum ausgestiegen sind.

Außerdem ist in Erinnerung zu rufen, dass Politiker verschiedener Parteien über Jahre hinweg immer wieder angeprangert haben, die Preise für bestimmte Lebensmittel seien Ihres Erachtens viel zu niedrig („unanständig“, „ruinös“, „nicht nachhaltig“) und ließen den Landwirten keine andere Wahl, als vorrangig kostenorientiert zu produzieren. Insofern wäre es nicht schlüssig, wenn dieselben Politiker nun einen Politikvorschlag ablehnen, der mit Hilfe einer moderaten Erhöhung der Verbraucherpreise eine nachhaltige Lösung der Tierwohlproblematik verspricht.

Eine verbraucherfinanzierte Tierwohlpolitik entspricht auch den Ergebnissen der Meinungsumfragen, in denen eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung erklärt, moderat erhöhte Preise für tierische Produkte zahlen zu wollen, wenn damit eine Verbesserung des Tierwohls erreicht wird. Mit der Option „Abbau der Mehrwertsteuerentlastung“ nimmt die Politik diese Bevölkerungsmehrheit beim Wort, setzt deren Wunsch in kollektives Handeln um und entlastet die Bürger von der Verantwortung, bei jeder einzelnen Kaufentscheidung stets die Wirkungen auf das Tierwohl mitdenken zu müssen.

Es wäre spannend, genau diesen Punkt zur Diskussion im Deutschen Bundestag zu stellen. Sollte sich dabei herausstellen, dass die in den Meinungsumfragen bekundete Zahlungsbereitschaft der Bevölkerungsmehrheit doch nicht vorhanden ist, so wäre das zwar keine gute Nachricht für den Tierschutz, aber immerhin ein ehrliches Signal für die spätere öffentliche Debatte. Die Landwirtschaft könnte dann nämlich, wenn sie wieder einmal an den öffentlichen Pranger gestellt wird, darauf verweisen, dass dem Bundestag, d. h. den Vertretern der deutschen Bevölkerung, die letzten 12 Prozent Preisvorteil für Milch- und Fleischkonsum offenbar doch wichtiger sind als ein deutschlandweit durchgesetztes hohes Tierwohlniveau.

Das Restrisiko: Wie eine national finanzierte Strategie ins EU-Beihilferecht passt

Bei allen Finanzierungsoptionen mit Ausnahme der Option „EU-Agrarpolitik“ würde die Umstrukturierung der deutschen Nutztierhaltung durch nationale Beihilfen finanziert werden. Nationale Beihilfen stehen grundsätzlich im Verdacht, vom jeweiligen Mitgliedsstaat zum Schutz einzelner Wirtschaftsbranchen etabliert worden zu sein und den Wettbewerb im Gemeinsamen EU-Binnenmarkt zu verfälschen. Aus diesem Grunde stuft Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) solche Beihilfen grundsätzlich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar ein, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Gemäß Art. 107, Absatz 3, Buchstabe c können Beihilfen zur Förderung gewisser Wirtschaftszweige jedoch als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. In der „Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020“ (2014/C 204/01) ist umfassend dargelegt, unter welchen Bedingungen nationale Beihilfen für die Landwirtschaft zulässig sind bzw. für zulässig erklärt werden können. Demnach *„finden die Vorschriften für staatliche Beihilfen keine Anwendung auf*

Zahlungen, die von den Mitgliedstaaten gemäß und im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 getätigt werden, oder auf die zusätzliche nationale Finanzierung, soweit sie im Rahmen von Artikel 42 AEUV erfolgen“. Das betrifft also alle Maßnahmen, die in der sogenannten 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (ELER-Verordnung) vereinbart wurden.

Artikel 33 der ELER-Verordnung sieht jährliche Tierschutzzahlungen für Verpflichtungen vor, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen hinausgehen. *„Diese werden jährlich gewährt und entschädigen die Landwirte für die Gesamtheit oder einen Teil der zusätzlichen Kosten und Einnahmeverluste infolge der eingegangenen Verpflichtung. Erforderlichenfalls können sie auch Transaktionskosten für den Wert von bis zu 20% der für die Tierschutzverpflichtungen genannten Prämie decken.“* Der Förderhöchstbetrag je Großvieheinheit beträgt 500 Euro.

In Artikel 81 der ELER-Verordnung wird noch einmal klargestellt, dass Artikel 107 AEUV keine Anwendung findet auf die zusätzliche nationale Finanzierung von Maßnahmen, die der ELER-Verordnung entsprechen. Diese Zahlungen werden gemäß Artikel 82 *„von den Mitgliedstaaten [...] in die Programme zur ländlichen Entwicklung aufgenommen und, sofern sie die Kriterien nach dieser Verordnung erfüllen, von der Kommission genehmigt“.*

Somit wird hier durch die EU-Politik ein Weg aufgezeigt, mit dem ein Mitgliedstaat auch eine finanzstarke nationale Tierwohl-Initiative ins EU-Beihilferecht einpassen kann: Die inhaltliche Ausgestaltung des Programms muss mit der ELER-Verordnung übereinstimmen und im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik umgesetzt werden, die Finanzierung kann dann aus nationalen Mitteln erfolgen.

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Langfriststrategie (Kapitel 5.1) birgt die erforderliche Anlehnung an die ELER-Verordnung gewisse Risiken: Erstens schränkt es die administrativen Gestaltungsspielräume ein. Zweitens bedingt es, dass das Programm bei jeder Reformrunde der Gemeinsamen Agrarpolitik (nach Maßgabe der dann geltenden EU-Regelungen) durch die EU-Kommission genehmigt werden muss. Drittens könnte es schwierig werden, Zahlungen für Tierwohl-Leistungen zu gewähren, die bereits durch das (schrittweise zu verschärfende) nationale Fachrecht eingefordert werden.

Um mit dem letztgenannten Problem im Rahmen der ELER-Verordnung fertigzuwerden, gäbe es zwei Ansatzpunkte:

- Auf EU-Ebene müsste präzisiert werden, dass nationale Beihilfen für Umwelt- und Tierschutzleistungen nur dann zu untersagen sind, wenn diese Leistungen bereits durch das EU-Fachrecht für alle Landwirte in der EU vorgeschrieben sind. Ein finanzieller Ausgleich für nationale Auflagen, mit den Mitgliedstaaten über die EU-Mindeststandards hinausgehen, sollte jedoch zulässig sein.
- Falls das nicht gelingt, bleibt nur der Weg, im Mitgliedstaat die irgendwann kommende Verschärfung des Fachrechts als Drohpotenzial in den Raum zu stellen und auf allen Ebenen

Überzeugungsarbeit zu leisten, damit die Investoren in die gesellschaftlich erwünschte Richtung investieren.

Mitgliedstaaten könnten auch versuchen, auf die Integration der nationalen Nutztierstrategie in die Gemeinsame Agrarpolitik zu verzichten und das Programm ausschließlich in nationaler Eigenregie zu gestalten und zu finanzieren. Für diesen Fall sieht die o. g. Rahmenregelung 2014/C 204/01 vor, dass die Vorschriften des Artikels 107 AEUV in vollem Umfang Anwendung finden. Eine Genehmigung könnte auch dann erteilt werden, doch dürfte dies wesentlich größere politische Anstrengungen erfordern. Bei der Prüfung hat die Europäische Kommission abzuwägen: Überwiegen die positiven Auswirkungen der Beihilfe im Hinblick auf ein Ziel von gemeinsamem Interesse (hier: Tierschutz) ihre möglichen negativen Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb? Wichtige Leitfragen sind dabei:

- Ist das Ziel von gemeinsamem Interesse?
- Werden wesentliche Verbesserungen erreicht, die der Markt nicht herbeiführen kann?
- Ist die Beihilfe in der vorgesehenen Höhe erforderlich?
- Sind die negativen Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb hinreichend begrenzt?

Zu dem besonders wichtigen letzten Punkt stellt Ziffer (113) klar: *„Die Kommission ist aufgrund der positiven Auswirkungen auf die Entwicklung des Sektors grundsätzlich der Auffassung, dass bei Beihilfen, die die in den einschlägigen Abschnitten von Teil II dieser Rahmenregelungen festgelegten Voraussetzungen erfüllen und die Beihilfeshöchstintensitäten nicht überschreiten, die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel auf ein Minimum begrenzt sind.“* Im Teil II ist der Höchstwert von 500 €/GV genannt. Eine Tierwohlprämie in der Schweinehaltung, die z. B. eine 30- oder 40-prozentige Kostensteigerung bei den Landwirten kompensieren müsste, würde an diesem Höchstwert nicht scheitern.

Ein beihilferechtliches Restrisiko könnte möglicherweise auch dann entstehen, wenn Deutschland eine national finanzierte Tierwohlprämie argumentativ mit einer Änderung der nationalen Mehrwertsteuer-Regelungen verknüpfen würde. Zwar sind beide Maßnahmen für sich genommen aus EU-Sicht nicht zu beanstanden und haben rechtlich auch gar nichts miteinander zu tun, da es sich ja bei der Mehrwertsteuer-Regelung um eine steuerliche Änderung und nicht um eine zweckgebundene Sonderabgabe handelt. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die EU-Kommission die argumentative Verknüpfung beider Maßnahmen in einer Nutztierstrategie zum Anlass nehmen könnte, Einspruch einzulegen – analog zur beanstandeten Einführung der Maut, die Deutschland argumentativ mit einer „Gegenfinanzierung“ durch die KFZ-Steuerabsenkung verbunden hat (hier: alle Lieferanten tierischer Lebensmittel haben den Nachteil des mengenmäßigen Nachfragerückgangs auf dem deutschen Markt, und nur die deutsche Landwirte profitieren von der Prämie). Vor diesem Hintergrund wäre zu erwägen, eine Abschaffung der Mehrwertsteuerentlastung für Milch und Fleisch ausschließlich mit klima-, umwelt- und gesundheitspolitischen Argumenten zu begründen (Vorlagen hierzu finden sich im Klimaschutz-Gutachten der Wissen-

schaftlichen Beiräte beim BMEL sowie in den nachfolgenden UBA-Publikationen) und keine argumentative Verknüpfung zur Tierwohlpolitik herzustellen.

Fazit: Eine nationale Nutztierstrategie, deren Kerninstrument die Tierwohlprämie ist, hat gute Chancen auf Genehmigung durch die EU-Kommission. Ein Restrisiko, dass sich die EU-Regelungen oder die Genehmigungspraxis der Kommission eines Tages gegen nationale Zusatzzahlungen wenden, wird es immer geben, jedenfalls solange ein Gemeinsamer Binnenmarkt existiert. Sofern die deutsche Politik die oben skizzierte Nutztierstrategie auf der Grundlage von Tierwohlprämien umsetzen möchte, hat sie an der EU-Front zwei Aufgaben:

- Zum einen muss sie bei den künftigen GAP-Reformen darauf achten, dass die nationale Finanzierung von Tierwohlprämien weiterhin möglich bleibt.
- Zum anderen gilt es darauf hinzuwirken, dass im EU-Recht folgendes präzisiert wird: Tierwohlprämien dürfen nur für solche Verpflichtungen gezahlt werden, die über die obligatorischen Verpflichtungen auf EU-Niveau hinausgehen. Damit könnte Deutschland die obligatorischen Standards im nationalen Tierschutzrecht auf ein höheres Niveau anheben, ohne dadurch die Berechtigung einzubüßen, seinen Tierhalter für diese Zusatzleistungen einen finanziellen Ausgleich zukommen zu lassen.

5.3 Der Strategieprozess

Ein grundlegender Umbau der Nutztierhaltung ist nicht in ein oder zwei Legislaturperioden zu erreichen, sondern dauert voraussichtlich 20 Jahre. Die „Umbauer“ können letztlich nur die Landwirte sein. Sie müssten fortan ihr Kapital so investieren, dass das Ergebnis den gesellschaftlichen Wünschen entspricht. Ein großer Anspruch, der vor allem eines erfordert: Vertrauen.

Dieses Vertrauen ist derzeit bei Landwirten kaum vorhanden. Es kann in der ganzen Breite des Sektors nur wachsen, wenn die Politik zweierlei schafft:

- Erstens muss die Politik die finanziellen Fördermaßnahmen sowie die bau- und umweltrechtlichen Vorschriften so ändern, dass die gesellschaftlich erwünschte Nutztierhaltung für die Landwirte (a) machbar und (b) wirtschaftlich vertretbar ist.
- Zweitens muss die Politik Klarheit schaffen, wohin der Kurs längerfristig führen soll, und sie muss diesen Kurs so aufsetzen, dass er (zumindest in seinen Grundlinien) über mehrere Legislaturperioden hinweg stabil und verlässlich bleibt.

Dieser zweite Punkt ist besonders heikel und erfordert politische Kunst. Angesichts des breiten gesellschaftlichen Meinungsspektrums wird es unmöglich sein, ein Ziel für die Nutztierhaltung auszurufen, welches von allen Bürgern akzeptiert wird. Wer z.B. aus ethischer Überzeugung dagegen ist, dass überhaupt Tiere geschlachtet werden, wird vermutlich jeglicher Nutztierstrategie seine Zustimmung verweigern. Der Anspruch der Strategie kann daher nicht sein, den Zuspruch aller Bürger zu erreichen, sondern lediglich, den Zuspruch der „breiten gesellschaft-

lichen Mitte“ sowie der Leitmedien zu erreichen – und das nicht nur zu Beginn des Strategieprozesses, sondern über Jahre hinweg.

Diesen lang anhaltenden Zuspruch kann niemand erzwingen und auch niemand sicher voraussagen. Die Politik kann aber die Wahrscheinlichkeit hierfür maximieren, indem sie (a) die Strategie handwerklich überzeugend aufsetzt, damit sie im Wirtschaftsleben auch tatsächlich funktioniert, und indem sie (b) den Strategieprozess so organisiert, dass sich möglichst viele gesellschaftliche Kräfte von Beginn an hinter die Strategie stellen. Das legt ein partizipatives und überparteiliches Vorgehen nahe, bei dem

- die gemäßigten Tierschutz- und Umweltschutzorganisationen,
- die Wirtschaftsverbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft,
- alle Parteien des Deutschen Bundestages sowie
- Bund und Länder

eingeladen werden, sich an der Strategieentwicklung zu beteiligen und sich, sofern irgend möglich, gemeinsam auf die Eckwerte der Strategie verständigen.

Wichtig ist auch, die Strategie durch eine professionelle Kommunikation gegenüber den Leitmedien zukunftsfest zu machen. Während des langwierigen Umbauprozesses kann es leicht passieren, dass Journalisten den Kontrast zwischen „guten“ Landwirten (die schon neu gebaut haben und daher hohe Tierwohl-Ziele erreichen) und „bösen“ Landwirten (die noch im alten Stall produzieren und daher nur einen kleinen Beitrag zum Tierwohl leisten können) beleuchten und in diesem Zusammenhang die Politik dafür kritisieren, dass sie die alten Produktionsanlagen immer noch zulässt. In solchen Situationen ist es wichtig, dass sich alle wesentlichen Player (auch die beteiligten NGOs) an den verabredeten Kurs halten und nicht der Versuchung erliegen, sich mit der Forderung nach einem abermaligen Kurswechsel politisch profilieren zu wollen.

Verlässlichkeit: Eine Frage des Strategieprozesses, nicht von „Steuer vs. Sonderabgabe“

Vertreter der Landwirtschaft vertreten mitunter die Meinung, die langfristige Verlässlichkeit hänge maßgeblich von der Wahl des Finanzierungsinstruments ab. In diesem Zusammenhang kritisieren den Vorschlag, die Strategie aus Steuermitteln zu finanzieren, denn bei dieser Finanzierungsform gäbe es keine Verpflichtung des Staates, die Mittel auch dauerhaft für die Tierwohlprämie bzw. für die Investitionsförderung einzusetzen. Besser sei es, eine Sonderabgabe auf bestimmte Lebensmittel einzuführen (z. B. Fleischabgabe), weil solche parafiskalischen Abgaben ausschließlich gruppennützig und zweckgebunden für die Verbesserung des Tierwohls einzusetzen sind.

Diese Argumentation ist zwar einerseits schlüssig, andererseits aber nur teilweise überzeugend. Sollte der Bundestag nämlich eines Tages zu der Auffassung gelangen, die deutsche Tierhaltung solle sich doch wieder am Weltmarktstandard orientieren, dann stünde es ihm frei, auch eine Sonderabgabe und die daraus finanzierte Tierwohlprämie mit einem Federstrich wieder abzuschaffen. Die künftige Ausrichtung der Nutztierhaltung ist also in jedem Fall, d. h. auch bei der Sonderabgabe, davon abhängig, dass die Politik dem neuen Tierwohl-Kurs langfristig treu bleibt.

Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, den Strategieprozess überparteilich, partizipativ und langfristig aufzusetzen.

Für den einzelnen Investor kann der Staat allerdings das Politikänderungsrisiko senken, indem er die Tierwohlprämie durch eine ausreichende Investitionsförderung ergänzt: Je stärker die Mehrkosten der Tierwohl-Produktion bereits zum Zeitpunkt des Stallbaues kompensiert werden, desto leichter könnten Investoren Politikänderungen in späteren Jahren verkraften.

Dass es der Politik prinzipiell gelingen kann, landwirtschaftliche Betriebe zu umfangreichen Investitionen in Produktionsanlagen zu animieren, welche nach den reinen Marktdaten eigentlich als unwirtschaftlich anzusehen sind, zeigt das Beispiel Energiewende/Biogasförderung. Den Investoren wurden vom Gesetzgeber für einen Zeitraum von 20 Jahren hohe Vergütungssätze für den erzeugten Biogas-Strom zugesagt. Der Strompreis, den sie somit erzielen, liegt bei einem Mehrfachen des marktüblichen Strompreises. Auf dieser Grundlage haben Investoren tausende von Anlagen errichtet.

Als sich später die Erkenntnis durchsetzte, dass die Ausrichtung „Biogas auf Basis von Energiepflanzen“ aus gesellschaftlicher Sicht nicht weiter vorangetrieben werden sollte, wurde das EEG korrigiert. Einige Investoren brachten diesen Fall vor das Bundesverfassungsgericht und pochten auf Bestandsschutz. Das Gericht bestätigte, dass der Gesetzgeber durch entsprechende Zusagen eine besondere Vertrauensgrundlage für die Investoren schaffe und die Garantie im Kern unberührt bleiben müsse. Dies schließe aber nicht jegliche „Randkorrektur“ aus, sofern hieran ein berechtigtes öffentliches Interesse bestehe. Für die Unternehmen bedeutet das: Einerseits verbleibt ein gewisses Politikänderungsrisiko bei ihnen, andererseits können sie sich aber auf den Kern der gegebenen Zusagen verlassen.

5.4 Die wirtschaftlichen Folgen

Eine umfangreiche modellgestützte Folgenabschätzung ist nicht Gegenstand dieses Beitrags. Sie wäre auch schwierig zu leisten, solange die Zielbilder für die verschiedenen Tierarten noch nicht näher umrissen sind.

Die wesentlichen Wirkungsrichtungen des in Kapitel 5.1 skizzierten Vorschlags lassen sich aber auch ohne aufwändige Modellanalysen abschätzen:

- Die Tierhalter werden für die Mehrkosten der Tierwohl-Maßnahmen kompensiert, haben somit keine Einbußen. Die Mehrkosten sind auf der Erzeugerstufe erheblich (Größenordnung langfristig 30 Prozent), und ohne die verlässliche Zusage einer Tierwohlprämie werden sich nur wenige Landwirte auf die Umstellung des Produktionssystems einlassen.
- Sofern die Kosten des hohen Tierwohl-Niveaus den Konsumenten tierischer Lebensmittel aufgebürdet werden (z. B. durch eine Sonderabgabe oder eine erhöhte Mehrwertsteuer auf Fleisch- und Milchprodukte) und sofern keine ergänzenden Label-Aktivitäten ergriffen wer-

den, steigen die Brutto-Preise für die genannten Lebensmittel um bis zu 12 Prozent. Die Lebensmittel-Nettopreise bleiben auf internationalem Niveau. Die Ausgabenbelastung der privaten Haushalte ist überschaubar (Größenordnung 15 € pro Monat), und die staatlichen Mehreinnahmen reichen aus, um nicht nur den verbesserten Tierschutz zu bezahlen, sondern darüber hinaus auch noch Verbraucher mit geringem Einkommen finanziell zu kompensieren.

- In diesem Szenario (verbraucherfinanzierte Nutztierstrategie) wird der Verbrauch tierischer Lebensmittel in einer Größenordnung von 5 bis 10 Prozent zurückgehen. Die Einschätzungen zur Preiselastizität von Fleisch- und Milchprodukten gehen in der Wissenschaft weit auseinander; es finden sich Werte zwischen -0,3 und -1,0. In den Alternativ-Szenarien „Finanzierung aus dem vorhandenen Bundeshaushalt“ oder „Umschichtungen innerhalb der GAP“ bleibt der Verbrauch tierischer Lebensmittel weitgehend unverändert.
- Wie sich die Anzahl der Arbeitsplätze in der deutschen Landwirtschaft entwickelt, wenn die mengenmäßige Nachfrage der deutschen Bevölkerung nach Milch- und Fleischprodukten in einer Größenordnung von 5 bis 10 Prozent schrumpft, ist nur schwer vorherzusagen. Auf den Bauernhöfen dürften kaum Arbeitsplätze verloren gehen. Erstens bleibt die Einkommenslage der Landwirte unverändert (Prämie kompensiert Mehraufwand und Mindererlöse), und zweitens müssen die Landwirte einen höheren Arbeitseinsatz je Tier erbringen, damit sie den erhöhten Tierwohl-Anforderungen gerecht werden. Falls es gelingt, deutsche Tierwohl-Produkte erfolgreich in hochpreisigen ausländischen Marktsegmenten zu platzieren, kann der Arbeitsplatzeffekt in der Landwirtschaft sogar positiv sein. Demgegenüber ist in der Fleisch- und Molkereiwirtschaft eher mit Arbeitsplatzeinbußen zu rechnen.
- Die Anzahl der gehaltenen Tiere pro Quadratmeter Stallfläche sinkt deutlich. Ob und wie stark dadurch die Tierproduktion insgesamt zurückgeht, hängt davon ab, in welchem Umfang sich Landwirte entscheiden, unter den veränderten Förder- und Genehmigungsbedingungen in die Tierhaltung zu investieren. Für die Politik entsteht hier die Chance, die Genehmigungsverfahren für Erweiterungsinvestitionen so zu steuern, dass diese vorrangig in Regionen mit geringer Viehdichte gelenkt werden. Das würde dann im weiteren Verlauf auch regionale Verlagerungen in der Schlacht- und Molkereibranche auslösen.

In der Gesamtschau zeigt sich, dass vor allem drei Punkte kritisch sind:

- Erstens die finanzielle Belastung der Verbraucher bzw. Steuerzahler. Sie wäre das konsequente Resultat eines Parlamentsbeschluss, der eigentlich nur festschreiben würde, was viele Politiker seit langem fordern: Lebensmittelpreise sollten so hoch sein, dass die Landwirte nicht durch permanenten Preisdruck gezwungen werden, der Rationalisierung der Produktion Vorrang vor dem Tierwohl zu geben.
- Zweitens der politische Streit um die richtige Höhe der Tierwohlprämie. Dabei dürfte die Prämie an sich kein Problem sein, da sie bereits im bestehenden System der Agrarförderung etabliert ist. Diskussionen könnte es geben, weil hier eine massive Aufstockung des Finanzvolumens in Rede steht, aber vor allem dann, wenn die Politik neben der Tierwohlprämie auch noch ein staatliches Tierwohllabel beschließt, d. h. zwei Fördermaßnahmen miteinander zu kombinieren versucht.

- Drittens der mögliche Verlust an Arbeitsplätzen in der Fleisch- und Molkereiwirtschaft. Dieser ist allerdings in zweifacher Hinsicht zu relativieren. Zum einen wird die deutsche Bevölkerung gewiss nicht ihren Lebensmittelverbrauch um 5 bis 10 Prozent einschränken, sondern in erster Linie eine Umschichtung zulasten von Milch/Fleisch und zugunsten anderer Nahrungsmittel vornehmen, so dass in diesen anderen Bereichen zusätzliche Arbeitsplätze entstehen werden. Zum anderen ist fraglich, ob es realistisch ist, als Referenz-Szenario den Status Quo heranzuziehen. Viele Fachleute halten es für realistischer, in der Status Quo-Prognose von einer Verschärfung der Rahmenbedingungen für die Nutztierhaltung auszugehen, so dass Gerichtsurteile, Bürgerproteste, Umweltauflagen, Tierschutzauflagen etc. hier ohnehin zu einem Rückgang der deutschen Nutztierhaltung führen werden. Im Vergleich zu diesem Referenz-Szenario könnte sich das Szenario „mit Tierwohlprämie“ auch für die Arbeitsplatzsituation in der deutschen Fleisch- und Molkereiwirtschaft als das bessere Szenario darstellen.

5.5 Prämie und staatliches Label kombinieren?

In Diskussionen über die Finanzierung der Nutztierstrategie wird häufig die Frage aufgeworfen, warum man nicht einfach die beiden Instrumente „Prämie“ und „Label“ kombiniere:

- Dann würden jene Verbraucher, die – angeregt durch das Label – zu Tierwohlprodukten greifen, schon einmal freiwillig ihren finanziellen Beitrag zum Staatsziel Tierschutz leisten, und entsprechend geringer brauche das Finanzvolumen auszufallen, welches (zur vollständigen Erreichung dieses Ziels) über die staatliche Tierwohlprämie bewegt werden muss.
- Manche Diskutanten gehen noch einen Schritt weiter und schlagen vor, die Tierwohlprämie nur zur Anschubfinanzierung einzusetzen: Mit der Prämie würde der Staat den Verbrauchern in den ersten Jahren einen Teil der Finanzlast abnehmen und somit die Einstiegshürde senken. Wenn dann – angesprochen durch die Prämie – erst einmal der gesamte Sektor auf Tierwohl-Produkte umgestellt sei, könne sich der Staat aus der Finanzierung zurückziehen, denn Handel und Verbraucher würden freiwillig den (inzwischen „gewohnten“) Aufpreis im Vergleich zum EU-Preisniveau tragen.

Diese weitergehende Idee einer „Anschubfinanzierung“ ist ökonomisch nicht überzeugend. Im EU-Binnenmarkt herrscht ein scharfer Preiswettbewerb, und wenn eine Ware von einem Konkurrenten jenseits der Grenze ein paar Cent preiswerter angeboten werden kann, wird sich ein erheblicher Teil der Nachfrage auf dieses Angebot stürzen. Es mag zwar sein, dass der Lebensmitteleinzelhandel diesem Drang widersteht: Wenn einem LEH-Konzern in der Anschubphase erst einmal die Stufen 0 und 1 komplett ausgelistet hat, weil der Staat die Stufe 2 durch die Prämie preiswert gemacht hat, könnte es dieser Konzern nach dem Rückzug des Staates wirtschaftlich riskant finden, wieder ausländische Billigangebote ins Sortiment aufzunehmen, denn das würde ihm – bei intensiver Beobachtung durch NGOs und Medien – negative Schlagzeilen eintragen. Ob diese Hoffnung auf den „standhaften LEH“ wirklich trägt, ist aber ziemlich spekulativ, und selbst wenn das der Fall sein sollte, würde damit ja nur jener Teil der Gesamtproduktion im Hoch-

preissegment bleiben, der über den LEH vermarktet wird. Die übrige Nachfrage schwenkt auf das preiswertere Angebot aus dem Ausland um.

Viele Landwirte werden deshalb schlussfolgern: Falls der Staat bei der Einführung einer Tierwohlprämie die Vokabel „Anschubfinanzierung“ benutzt, werde ich mein Haltungssystem nicht auf die teure Stufe 2 ausrichten, denn ich kann nicht einschätzen, ob mir die Schlachtereien und Molkereien später für meine Produkte einen Preiszuschlag zahlen werden, der den Wegfall der Tierwohlprämie kompensiert. Viele Landwirte werden sich deshalb mit Investitionen in Stufe 2 zurückhalten, und somit wird das Ziel der Nutztierstrategie nicht erreicht.

Wie ist nun die Kombination „Prämie“ und „Label“ zu beurteilen, wenn eine dauerhafte Prämie in Aussicht gestellt wird (analog der Biogasförderung, bei der sich die Investoren auf erhöhte Zahlungen für die gesamte Abschreibungsperiode verlassen konnten)?

In der Startphase wird das Label wahrscheinlich zu einem deutlichen Anstieg der Verbraucherpreise im Labelsegment (Stufe 2) führen. Grund: Es dauert mehrere Jahre, bis Landwirte überzeugt, Baugenehmigungen erteilt, Ställe umgebaut sind und somit ein nennenswertes Angebot zur Verfügung steht, und in dieser Zeit wird der Medienrummel um die Einführung des neuen Systems gewiss dafür sorgen, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt und höhere Preise am Markt durchsetzbar sind. Im weiteren Verlauf wird sich diese Situation jedoch ändern. Jahr für Jahr kommt immer mehr subventionierte Label-Ware an den Markt, weil die Landwirte es attraktiv finden, die doppelte Dividende (Prämie plus Preisaufschlag) einzustreichen. Dadurch sinkt der Preisaufschlag. Langfristig wird er wahrscheinlich komplett entfallen, denn die nationale Produktionsmenge, die durch die Tierwohlprämie finanziell begünstigt wird, ist dann größer als das labelfähige Konsumsegment in Deutschland. Dann würde der Wettbewerb zwischen den Landwirten dazu führen, dass sich die Erzeugerpreise für Milch und Fleisch trotz des Labels wieder auf dem internationalen Preisniveau einpendeln.

Bei einer dauerhaft in Aussicht gestellten Tierwohlprämie könnte das staatliche Label eine dauerhafte Preissteigerung in Deutschland nur auslösen, falls (a) „Tierwohlprodukte made in Germany“ zu einem Exportschlager für hochpreisige ausländische Qualitätsmärkte werden oder (b) die nationale Produktionsmenge – z. B. wegen fehlender Baugenehmigungen für Offenställe – so stark einbricht, dass sie kleiner wird als das labelfähige Konsumsegment in Deutschland. Ob eines dieser beiden Szenarien eintritt, ist ziemlich unsicher.

Die Unsicherheit über den langfristig erreichbaren Preisabstand zwischen deutschem und internationalem Preisniveau, aber auch die geschilderte „Achterbahnfahrt“ der Erzeugerpreise (als Folge der Kombination „Prämie plus Label“) führen dazu, dass die beihilferechtliche Genehmigung der Tierwohlprämien sehr kompliziert wird. Begründung: Wenn das staatliche Label zu einem Anstieg der Erzeugerpreise führt, müsste die Tierwohlprämie entsprechend niedriger ausfallen, da es ansonsten zu einer Überkompensation der Erzeuger käme („Doppelförderung“). Da nun aber labelbedingte Preisaufschlag – wie dargestellt – von Jahr zu Jahr unterschiedlich

ausfällt, müsste die Höhe der Tierwohlprämie permanent nachjustiert werden. Es wird unmöglich sein, die Wirkung des Labels auf die Erzeugerpreise ex ante für jedes Jahr verlässlich abzuschätzen. Somit sind zusätzliche Schwierigkeiten bei der (ohne nicht leichten) EU-Notifizierung der national finanzierten Tierwohlprämie vorprogrammiert (vgl. Kapitel 5.2).

Fazit: Von einer Kombination der beiden Maßnahmen „staatliches Tierwohllabel“ und „Tierwohlprämie“ ist abzuraten. Die Politik sollte sich nur auf eine der beiden Maßnahmen konzentrieren.

Würde sich die Politik für die Tierwohlprämie entscheiden, könnten Wirtschaftsbeteiligte (z. B. LEH-Konzerne) freiwillige privatwirtschaftliche Labelprogramme für die Produkte aus Tierwohl-Produktion auflegen und deren Kriterien kompatibel zu den Kriterien der Tierwohlprämie gestalten. Das hätte eine vergleichbare ökonomische Wirkung wie das staatliche Label (vorübergehende Preissteigerung), wäre aber beihilferechtlich unschädlich. Auch bisher schon steht es Wirtschaftsbeteiligten frei, Marktkanäle für besonders gekennzeichnete Produkte zu etablieren, deren Herstellung durch staatliche Umwelt- oder Tierwohlprogramme beeinflusst wurde. Eine Doppelförderung liegt hier nicht vor, weil es sich bei der privatwirtschaftlichen Label-Aktivität ja nicht um eine staatlich geförderte Maßnahme handelt.

6 Diskussion: Wo wollen wir eigentlich hin, und wie sehr?

Zu Beginn dieses Beitrags wurde festgestellt: Es gibt inzwischen zahlreiche Initiativen, die auf eine Verbesserung des Tierwohl-Niveaus in Deutschland abzielen. Die bisherigen Konzepte und die bisher mit diesen Konzepten generierte Finanzmasse reichen aber bei weitem noch nicht aus, um ein gesellschaftlich zufriedenstellendes Tierwohl-Niveau herbeizuführen. Deshalb haben Politik und Wirtschaft weitergehende Anstrengungen angekündigt. Die Landwirte beäugen das verwirrende Nebeneinander der vielen Initiativen skeptisch und halten sich mit Investitionen zurück. Viele hoffen, dass die Politik mehr Klarheit über den künftigen Kurs der Nutztierhaltung schaffen kann. Dazu gehört auch: Klarheit darüber, wie der angestrebte Wandel finanziert werden soll. Hier gibt es im Wesentlichen drei unterschiedliche Konzepte, nämlich (a) ein freiwilliges Tierwohlabel, (b) eine obligatorische Kennzeichnung und (c) eine staatliche Tierwohlprämie.

Vor diesem Hintergrund hat der vorliegende Beitrag die Wirkungsweisen der drei Konzepte untersucht. Die Analyse führte zu dem Ergebnis, dass die Instrumente sehr unterschiedlich wirken. Wenn die Politik anstrebt, den gesamten Nutztiersektor auf ein hohes Tierwohl- und Tiergesundheitsniveau zu führen, bietet die staatliche Tierwohlprämie (ergänzt durch Investitionsförderungen und eingebettet in eine Gesamtstrategie) die größten Aussichten auf Zielerreichung.

In der realpolitischen Debatte der jüngeren Vergangenheit hat die Tierwohlprämie allerdings keine große Rolle gespielt. Dort steht bisher eher die Frage im Mittelpunkt, ob die Politik ein freiwilliges staatliches Tierwohlabel oder eine obligatorische Kennzeichnung einführen sollte. Der Befund, dass viele Akteure in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft der Tierwohlprämie trotz ihrer Potenziale zögerlich gegenüberstehen, gibt Anlass, noch einmal näher über das Kernziel und den Stellenwert der Tierschutzpolitik nachzudenken.

Reden wir über Tierschutz oder über Verbraucherschutz?

Die aktuelle Debatte „Kennzeichnung oder Label?“ fokussiert weniger auf die Tiere, sondern in erster Linie auf die Menschen. Im Kern geht es um die Frage, an welchen Einkaufsorten und bei welchen Produkten Verbraucher erkennen können, wie die Tiere gehalten wurden. Verbrauchern einen wahrhaftigen Eindruck über die Entstehungsbedingungen der Produkte zu geben, ist zunächst einmal ein verbraucherpolitisches Ziel. Die erhofften positiven Auswirkungen auf das Tierwohl sind so gesehen nur Nebenwirkungen einer verbraucherpolitischen Maßnahme.

Dieser Politikfokus ist passend, wenn die Gesellschaft das derzeitige Tierwohlniveau im Grundsatz für ausreichend hält und die höheren Tierwohl-Stufen (Stufe 1, Stufe 2) nur als wünschenswert erachtet, aber nicht als unbedingt erforderlich. Der Deutsche Bundestag gibt dann der Konsumenten-Souveränität Vorrang und überlässt es der täglichen Kaufentscheidung der Verbraucher, wie viele Tiere letztlich auf Stufe 0, Stufe 1 oder Stufe 2 gehalten werden.

Es ist dann allerdings wenig konsequent, wenn Medien und Politiker sich ein- ums andere Mal über Verbraucher echauffieren, die mit ihrem preisorientierten Kaufverhalten für die Zustände in der Nutztierhaltung verantwortlich seien. Solange Stufe 0 von der Politik anerkannt ist, spricht nichts dagegen, dass Verbraucher ihre Freiheit nutzen und preisgünstig einkaufen. Die Politik sollte ihnen dafür kein schlechtes Gewissen einzureden versuchen. Wenn sie den Zustand der Tierhaltung ändern möchte, braucht sie sich nicht am Versuch einer „Verbraucher-Erziehung“ abzuarbeiten, sondern kann den direkten Weg nehmen. Sie hätte es selbst in der Hand, durch Beschluss des Deutschen Bundestages die Spielregeln für die Wirtschaft ändern.

Wer ist für den Tierschutz verantwortlich, und wer definiert das richtige Tierschutz-Niveau?

Die Frage, ob Tierschutz ein privates oder gesellschaftliches Anliegen ist, ist eigentlich längst entschieden. Seit 2002 steht im Artikel 20a des Grundgesetzes: *„Der Staat schützt [...] die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere.“*

Vor diesem Hintergrund ist es zunächst irritierend, wenn in Diskussionen häufig der Standpunkt vorgetragen wird, es solle doch jeder Landwirt selbst entscheiden können, ob er seine Tiere in mehr oder weniger tiergerechter Stallungen hält, und es solle jeder Verbraucher selbst entscheiden können, ob er Fleisch aus mehr oder weniger tiergerechter Haltung kauft. Wenn wir einmal davon ausgehen, dass alle Diskutanten fest auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, dann wollen sie mit ihrem liberalen Standpunkt vermutlich nicht die Frage adressieren, „ob“ der Staat für den Tierschutz zuständig ist (denn das ist er), sondern nur die Frage, bei welchem Tierwohl- bzw. Tiergesundheitsniveau der Staat seinen grundgesetzlich verankerten Auftrag als erledigt ansehen kann.

Wo dieses Mindestniveau genau liegt, kann der Staat nicht aus dem Grundgesetz ableiten. Die Wissenschaft hat viele Beiträge geleistet, um die Politik bei dieser Konkretisierungsaufgabe zu unterstützen. Ein wichtiger Meilenstein war das Konzept der 5 Freiheiten, das bereits in den 80er Jahren entwickelt wurde. Inzwischen gibt es zahlreiche Ansätze für eine quantitative Bewertung von Tierwohl und Tiergesundheit mit Hilfe von Indikator-Systemen. Die Festlegung von Indikator-Grenzwerten, oberhalb derer ein Haltungssystem als tierschutzkonform anzusehen ist, wird aber letztlich immer eine Frage der gesellschaftlichen Übereinkunft bleiben, muss also durch die Parlamente entschieden werden. Kein Zweifel, dass auch oberhalb eines festgelegten Grenzwerts immer noch bessere Tierwohl-Ergebnisse zu erzielen sind, wenn die Tierhalter dazu angehalten werden, noch mehr Aufwand zu betreiben. Doch würde sich die Gesellschaft in einer unsinnigen Aufwärtsspirale verirren, wenn sie daraus die Schlussfolgerung zöge, die Grenzwerte müssten bis zu den maximal möglichen Werten heraufgesetzt werden. Schlussfolgerung: Auch bei der Festlegung eines Mindest-Tierschutzniveaus kommen wir nicht umhin, Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen und Abwägungsentscheidungen zu treffen.

Wissenschaftliche Analysen haben gezeigt, dass es aktuell noch erhebliche Mängel beim Tierschutz gibt. Meinungsumfragen, Parteiprogramme und die zahlreichen Aktivitäten von Politik und Wirtschaft (s. Kapitel 1) lassen ebenfalls kaum einen Zweifel daran, dass das derzeitige Tier-

schutzniveau dem Anspruch, den unsere Gesellschaft in puncto Tierschutz an sich selbst stellt, nicht genügt. Also wäre es konsequent, wenn der Deutsche Bundestag als verantwortlicher Akteur nun darüber diskutiert, ob und wie weit dieses Niveau angehoben werden soll. Weniger konsequent wäre es, wenn der Bundestag in dieser Debatte zu dem Ergebnis käme, das Niveau zwar anheben zu wollen, aber dafür ein Instrument zu wählen (freiwilliges Tierwohllabel oder obligatorische Kennzeichnung), von dem er jetzt schon wissen muss, dass damit das Niveau nur für einen Teil der in Deutschland gehaltenen Nutztiere verbessert werden kann.

Soll der Staat Freiheiten von Produzenten und/oder Konsumenten einschränken?

Sollte der Bundestag zu der Einschätzung kommen, das derzeitige Tierwohl-Niveau sei nicht ausreichend, dann wäre es konsequent, dass er in seinem gesamten Verantwortungsbereich eine flächendeckende Anhebung dieses Niveaus herbeiführt. Die damit verbundene Einschränkung unternehmerischen Freiheiten ist eine unvermeidliche Folge. Es gehört nun einmal zu den Kernaufgaben der Politik, Leitplanken für die Marktwirtschaft zu errichten, damit das Zusammenwirken aller Akteure zu einem Ergebnis führt, das aus Sicht der Gesellschaft optimal ist.

Das klassische Instrument der Tierschutzpolitik sind die Tierschutzaufgaben. Bei offenen Grenzen verursacht dieses Instrument jedoch schwerwiegende Nebenwirkungen, denn ohne Grenzkontrollen und Zollschränken wird langfristig ein erheblicher Teil der Produktion ins Ausland verlagert. Das nützt weder der deutschen Landwirtschaft noch den Tieren, die dann späterhin in Regionen mit geringeren Tierwohlstandards gehalten werden. Wenn man diese Verlagerung vermeiden will, gelangt man unweigerlich zur Tierwohlprämie (als Ergänzung zu den verschärften Tierschutzaufgaben) als notwendiges Finanzierungsangebot an alle Tierhalter.

Bisweilen taucht die Frage auf, ob es nicht ausreichen würde, den Tierhaltern anstelle der Tierwohlprämie einfach nur eine finanziell höher bemessene Investitionsförderung anzubieten. Zwei Argumente sprechen dagegen: Erstens kann die Investitionsförderung nur jene Zusatzkosten abdecken, die beim Stallbau anfallen. Ein erheblicher Teil der Kosten, die durch mehr Tierwohl verursacht werden, sind jedoch erhöhte laufende Kosten für Arbeit und Futter. Der Staat müsste den Landwirten also einen massiven Zuschuss für die Tierwohlställe zahlen, damit die Landwirte in der anschließenden Abschreibungsperiode die erhöhten laufenden Kosten verkraften können. An dieser Stelle kommt aber das zweite Argument ins Spiel: Ein hohes Tierwohlniveau stellt sich nicht allein dadurch ein, dass ein bestimmter Stalltyp gebaut wird. Ebenso wichtig ist es, dass die Tierhalter täglich mehr Arbeit aufwenden, um auf Tierwohl und Tiergesundheit achten. Daher muss der Staat regelmäßig nachschauen, ob die Tierhalter ihre Aufgaben gut erledigen und Ergebnisse vorweisen können, die eine Förderung rechtfertigen. Zu diesem Anspruch würde eine laufende Tierwohlprämie besser passen als die Alternativoption, bei der die Behörden schlechte Kontrollergebnisse mit Rückzahlungsforderungen, bezogen auf einen früher gewährten Investitionszuschuss, sanktionieren müssten.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob der Staat es bei den Einschränkungen für die Tierhalter belassen soll oder ob er darüber hinaus auch Maßnahmen ergreifen soll, die es den Verbrauchern

verwehren, Produkte aus Tierhaltungen mit geringem Tierwohlniveau zu kaufen. Das würde einerseits sicherstellen, dass Deutschland das gesellschaftlich definierte Tierschutzziel mit höchstmöglicher Konsequenz verfolgt, andererseits würde es aber auch einen (mehr oder weniger schwerwiegenden) Eingriff in den Gemeinsamen Binnenmarkt bedeuten. Besonders schwerwiegend wäre der Versuch, den Import von Produkten aus Tierhaltungen, die nicht den nationalen Standards entsprechen, komplett zu vermeiden. Das erscheint im Gemeinsamen Binnenmarkt vollkommen illusorisch. Weniger schwerwiegend wäre der Versuch, die deutschen Verbraucher mit Hilfe einer Tierwohllabels oder einer obligatorischen Kennzeichnung zu animieren, Produkte mit hohem Tierwohl-Niveau zu kaufen. Es ist jedoch sorgfältig zu prüfen, ob nicht auch die Kombinationen „Prämie plus Kennzeichnung“ oder „Prämie plus staatliches Label“ zu Komplikationen bei der beihilferechtlichen Notifizierung führen würden (vgl. Kapitel 5.5). Unter Umständen müsste sich die Politik dann entscheiden, ob sie die Tierwohl-Förderung entweder über die Angebotsseite oder über die Nachfrageseite betreiben will.

Wie weit soll das gehen: Warum nicht auch der Ackerbau, warum nicht die ganze EU?

Artikel 20a des Grundgesetzes verpflichtet den Staat nicht nur zum Tierschutz, sondern auch zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Zur Durchsetzung der Umweltziele wird, ebenso wie in der Tierschutzpolitik, auch vorrangig das Instrument „Auflage“ eingesetzt, und auch hier wird bei jeder geplanten Gesetzesverschärfung das Argument vorgetragen, dies schade der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft. Somit stellt sich die Frage, weshalb die in diesem Beitrag vorgeschlagene Politikstrategie auf die Tierhaltung beschränkt bleiben soll und nicht auf die gesamte Landwirtschaft (oder noch weitere Wirtschaftsbereiche) ausgedehnt wird.

Für die Landwirtschaft ist festzustellen, dass das Risiko einer Produktionsverlagerung ins Ausland beim Ackerbau wesentlich geringer ist als bei der Tierhaltung. Zwar gilt auch für den Ackerbau, dass sich die Produktionskosten erhöhen, wenn ein Mitgliedstaat der EU in seinem Hoheitsgebiet die Auflagen verschärft. Das führt jedoch nicht dazu, dass die Betriebe die Bodenbewirtschaftung einstellen; diese wird am Standort solange fortgesetzt, bis die Grundrente auf null gesunken ist. Die Folge auflagenbedingten Kostensteigerungen ist also im Wesentlichen eine Absenkung der Pachtpreise und der landwirtschaftlichen Einkommen. Wenn dann einzelne Landwirte aufgrund sinkender Einkommen aufgeben, fallen die Flächen in der Regel nicht brach, sondern werden von den verbleibenden Betrieben übernommen, deren Produktionskosten durch die Betriebsvergrößerung sinken. Das bedeutet: Auch wenn einzelne Landwirte mangels Wettbewerbsfähigkeit aufgeben, bleibt „die Landwirtschaft“ in der Pflanzenproduktion wettbewerbsfähig.

Hinzu kommt: Selbst wenn die verschärften Auflagen zu einer teilweisen Verlagerung der Pflanzenproduktion führen sollten, wäre dieser Sachverhalt für das Schutzgut weniger problematisch als bei der Tierhaltung. Das Schutzgut ist ja in der Tierhaltung das einzelne Tier; insofern ist jedes ins Ausland verlagerte Tier für den Schutzzweck der nationalen Tierschutzpolitik als verloren anzusehen. Demgegenüber ist das Schutzgut in der Pflanzenproduktion nicht die einzelne Pflanze, sondern z. B. der Boden, das Grundwasser oder die lokale biologische Vielfalt. Eine Verlagerung der Pflanzenproduktion ins Ausland führt hier also nicht dazu, dass der Schutzzweck verfehlt

wird. Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, dass die Verlagerung der Pflanzenproduktion zu einer vermehrten Ressourcenbelastung im Ausland führen kann (ILUC, indirect land use change), so dass die Politik diese ILUC-Effekte bei den Abwägungen, die zur Gestaltung der Auflagen im Inland führen, unbedingt mitbedenken sollte.

Zu bedenken ist schließlich auch noch, dass der Tierschutz in der Prioritätenliste der Bevölkerung ganz oben rangiert, weit vor allen anderen Wünschen in Bezug auf die Landwirtschaft. Somit lautet das Fazit: Wenn die Politik die Tierhaltung deutlich verändern möchte, kann sie dies nur durch die Kombination „Auflage plus Prämie“ erreichen; wenn sie die Pflanzenproduktion deutlich verändern möchte, so könnte sie zwar auch hier die Auflagen durch Prämien ergänzen (z. B. aus Fairnessgründen, um die Grundeigentümer nicht zu belasten), aber sie muss es nicht.

Wenn wir also bei der reinen Nutztierstrategie bleiben und keine generelle Landwirtschaftsstrategie daraus machen, so lautet die zweite Abgrenzungsfrage: Warum eine Nutztierstrategie nur für Deutschland, warum nicht gleich eine Strategie für die ganze EU?

Der Charme einer EU-weiten Strategie läge zweifellos darin, dass das beihilferechtliche Restrisiko, welches bei einer nationalen Strategie unvermeidlich ist, von vornherein ausgeschlossen wäre. Allerdings erscheint es beim derzeitigen Stand der tierschutzpolitischen Debatte in Europa nahezu ausgeschlossen, dass sich die Mitgliedstaaten in absehbarer Zeit (a) auf anspruchsvolle „Zielbilder“ für die verschiedenen Tierhaltungsverfahren und (b) auf milliardenschwere Prämienzahlungen zur Erreichung dieser Zielbilder einigen könnten. Bisher wird das Thema „Tierwohl“ in den verschiedenen Teilen Europas jedenfalls noch sehr unterschiedlich diskutiert; in einigen Regionen Europas ist es inzwischen ein Thema mit hoher Priorität, während andere Regionen Europas Tierwohl im Vergleich zu anderen agrarpolitischen Zielen als eher nachrangig bewerten.

Auch im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) spielt Tierschutz nur eine Nebenrolle. Bei den Zielen der GAP (Artikel 39) wird er gar nicht genannt, stattdessen werden Produktivitätssteigerung, Rationalisierung, Einkommenssteigerung, Marktstabilisierung, Versorgungssicherung und angemessene Verbraucherpreise ins Zentrum der GAP gerückt. Dieser Zielkatalog bringt die Erwartungen, die die deutsche Bevölkerung inzwischen an die Landwirtschaft und die Agrarpolitik stellt, nur sehr eingeschränkt zum Ausdruck. Artikel 13 AEUV legt fest, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten bei einer Vielzahl von Politiken *„den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung tragen“* und hierbei *„die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe“* berücksichtigen. Diese Passage deutet an, vor welchen Schwierigkeiten die Politik stünde, wollte sie für den Gesamttraum der EU gemeinsame, anspruchsvolle Zielbilder für die Nutztierhaltung entwickeln.

Das scheinen auch die Entscheidungsträger in Deutschland so einzuschätzen, sonst hätten sie wohl kaum die vielen einzelnen Lösungsversuche auf nationaler Ebene auf den Weg gebracht.

Also hilft einstweilen wohl nur, mit einer nationalen Nutztierstrategie zu beginnen und darauf zu setzen, dass sich daraus im Laufe der Jahre eine EU-Nutztierstrategie entwickeln wird.

Nationale Nutztierstrategie: Erst mal nur für Schweine oder gleich für alle Tierarten?

Eine „echte“ Strategie sollte konkrete Ziele benennen sowie Maßnahmen, mit denen diese Ziele zu erreichen sind. Daher stößt man schon bei der Zieldefinition auf eine Frage, die in den bisherigen Tierwohl-Debatten in Deutschland bemerkenswert unterbelichtet blieb: „Wollen wir eigentlich eine Nutztierstrategie für alle Nutztiere oder nur für ausgewählte Tierarten?“ Die bereits laufenden Initiativen und auch die aktuellen Politikvorschläge geben hierzu wenig Führung, denn sie laufen in ganz unterschiedliche Richtungen (vgl. Kapitel 1): Manche beschränken sich auf die Schweinehaltung, manche auf Schweine- und Geflügelfleisch, andere beziehen auch die Milchviehhaltung ein, während beispielsweise die Rindermast kaum einmal erwähnt wird, obwohl die Wissenschaft auch hier erhebliche Tierschutzdefizite sieht.

Die folgenden Argumente sprechen dafür, von Beginn an eine Nutztierstrategie zu konzipieren, die den Anspruch hat, schrittweise alle Nutztierhaltungen einzubeziehen und im Laufe der Zeit eine Maßnahmenarchitektur „aus einem Guss“ herbeizuführen:

- **Erwartungen der Bevölkerung.** Tierschutz ist inzwischen Staatsziel, und dieses Ziel wird in Meinungsumfragen als vordringlichster gesellschaftlicher Anspruch an die Landwirtschaft eingestuft. Bei dieser Ausgangslage wäre es naiv zu glauben, eine Teilbranche (z. B. Milchviehhaltung) könne sich in Tierschutzfragen dauerhaft „unter dem Radar“ der öffentlichen Aufmerksamkeit bewegen. Spätestens dann, wenn die Probleme in den zunächst fokussierten Teilbranchen (z. B. Schweine- und Hähnchenmast) halbwegs gelöst sind, werden sich Tierschutzverbände und Medien den noch nicht einbezogenen Teilbranchen zuwenden. Das ist ihre gesellschaftliche Aufgabe, es entspricht auch ihrem wirtschaftlichen Interesse, und es entspricht übrigens auch dem wirtschaftlichen Interesse jener Unternehmen, die in diesen Teilbranchen bereits mit besonders Tierwohl-orientierten Produkten unterwegs sind. Es ist also damit zu rechnen, dass früher oder später jede Teilbranche drankommen wird.
- **Glaubwürdigkeit der Landwirtschaft.** Eine umfassende Nutztierstrategie bietet die Chance für die Landwirtschaft, sich als Strategiepartner der Bevölkerung zu etablieren – Motto: „Wir haben verstanden; aber das gesellschaftliche Ziel können wir nur erreichen, wenn wir den Weg gemeinsam verlässlich gestalten und finanzieren“. Diese konstruktive, partnerschaftliche Haltung würde das öffentliche Image der Landwirtschaft ändern und die Chance erhöhen, Praxiswissen und Augenmaß in die Gestaltungsprozesse einzubringen, anstatt sich den Zukunftsweg der Tierhaltung durch Gerichtsurteile, lokale Bürgerproteste oder LEH-Entscheidungen diktieren zu lassen. In die Rolle eines „willkommenen Mitgestalters“ wird der Berufstand leichter kommen, wenn er pro-aktiv die Optimierung der gesamten Nutztierhaltung anbietet und nicht abwartet, bis die „Gegenseite“ die „nächste Sau durchs Dorf treibt“ und sich der Berufstand dann wieder scheinbar Zugeständnisse abringen lässt.
- **Praktische Erwägungen.** Wenn absehbar ist, dass früher oder später alle Nutztierhalter steigende Tierwohlleistungen zu erbringen haben und dies auch dokumentieren müssen, dann

sollte die Politik dafür sorgen, dass die Landwirte dies mit einem möglichst geringen bürokratischen Aufwand bewältigen können. Das bedeutet konkret: Keine unterschiedlichen Formulare für verschiedene Tierarten; kein Besuch des staatlichen Auditors heute und des LEH-Auditors morgen, sondern ein abgestimmtes Auditierungskonzept; keine separaten Meldepflichten für Tierbestandsbewegungen, Antibiotikaeinsatz, Tierverluste, Haltungsverfahren, Futterherkunft usw., sondern ein integriertes Datenerfassungskonzept. Die Daten sollten in ein Monitoringsystem einfließen, das der Bevölkerung überzeugend dargelegt, wie der gesellschaftlich erwünschte Wandel der Nutztierhaltung in Deutschland vorankommt.

Maßnahmen-Architektur „aus einem Guss“ heißt nicht, dass die Organisationsstrukturen über alle Teilbranchen hinweg vereinheitlicht werden müssen. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit wäre es nur wichtig, dass in Bezug auf wesentliche Kernfragen, z. B. beim Tiergesundheits-Monitoring, vergleichbare Methoden angewendet werden. Da verschiedene Teilbranchen voraussichtlich zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit der Entwicklung von Zielbildern und der Umsetzung von Maßnahmen starten, wäre es außerdem wichtig, bei der Konzeptgestaltung in den Pionierbranchen die anderen Branchen gleich „mitzudenken“, damit die Konzepte bei der späteren Ausdehnung der Strategie immer noch passen und die Unternehmen der Pionierbranchen nicht durch spätere Vereinheitlichungsmaßnahmen unnötig belastet werden.

„Extensivierung der Tierhaltung“ und „Globale Ernährungssicherung“ – ein Widerspruch?

Die Weltbevölkerung wird weiter zunehmen, und bei steigendem Wohlstand wird der weltweite Verbrauch tierischer Lebensmittel voraussichtlich sogar überproportional wachsen. Vor diesem Hintergrund sehen sich Befürworter einer tierwohlorientierten Strategie auch kritischen Fragen ausgesetzt: Ist das Tierwohl-Thema nicht ein „Luxus-Problem“ eines reichen Landes? Haben wir als Teil der Staatengemeinschaft nicht die moralische Verpflichtung, eine möglichst „ressourceneffiziente Tierhaltung“ zu entwickeln? Können wir es verantworten, unsere Nutztierhaltung aus dem globalen Trend der „nachhaltigen Intensivierung“ ausscheren zu lassen?

Der Reihe nach: Die Intensivierung (d. h. mehr Arbeit, Kapital, Dünger usw. je Hektar) und die Verbesserung der Ressourceneffizienz (d. h. bessere Futtermittelverwertung, schnelleres Wachstum, höhere Erträge) sind die normalen Anpassungsreaktionen der globalen Marktwirtschaft, wenn die weltweite Nachfrage nach Nahrungsmitteln steigt und die Agrarfläche nicht mitwachsen kann. Diese Reaktionen, die der Markt von selbst hervorbringt, sind insoweit positiv zu bewerten, als hier in effizienter Weise (d. h. mit weniger Ressourceneinsatz als z. B. in einer Planwirtschaft) ein Knappheitsproblem gelöst wird. Allerdings können die marktwirtschaftlichen Anpassungen auch zu Umweltschäden und zu unakzeptablen Beeinträchtigungen des Tierwohls führen, und dann ist politisches Eingreifen erforderlich. Bei diesen Eingriffen sollte die Politik allerdings darauf achten, dass die angestrebten Verbesserungen nicht dazu führen, dass es an anderer Stelle zu Verschlechterungen kommt.

In diesem Sinne wäre zunächst zu prüfen, ob eine nationale Nutztierstrategie zu einer Verschärfung der globalen Ressourcenknappheit führen würde. Bei einer verbraucherfinanzierten Strategie wären vor allem zwei Effekte relevant: Erstens der rückläufige Verbrauch tierischer Nahrungsmittel in Deutschland; er ist positiv zu bewerten, denn pflanzliche Produkte beanspruchen weniger Fläche als tierische Produkte. Zweitens der Mehrbedarf an Futtermitteln je Kilogramm Milch bzw. Fleisch; er ist negativ zu bewerten und ist unvermeidlich, wenn Tiere langsamer wachsen oder in Offenställen gehalten werden. Beide Effekte haben also unterschiedliche Vorzeichen, und wie sie sich per Saldo auf die globale Ressourcenbeanspruchung auswirken würden, könnte wahrscheinlich erst final bilanziert werden, wenn die Zielbilder der Nutztierstrategie (Stufe 2) weiter konkretisiert wären.

Manche Gegner einer Tierwohlstrategie geben sich hiermit nicht zufrieden und laden ihre Argumentation moralisch weiter auf: Der Anspruch „per Saldo keine Verschärfung der globalen Ressourcenbelastung“ sei nicht ausreichend, vielmehr sei Deutschland angesichts des Welthungers moralisch verpflichtet, eine größtmögliche Ressourceneffizienz anzustreben – auch in der Nutztierhaltung. Daher sei es grundsätzlich ein Irrweg, in einer Politikstrategie die Verschwendung von Futtermitteln zu propagieren (z. B. durch Förderung von Produktionssystemen, in denen Tiere langsamer wachsen bzw. mehr Futter je Kilogramm Schlachtgewicht verbrauchen).

Diese Argumentation hat einen entscheidenden Fehler: Je stärker man nämlich das Ziel „Entlastung der globalen Ressourcen“ in den Mittelpunkt der Politik rückt und mit hohem moralischen Anspruch versieht, desto weniger überzeugend ist es, als Problemlösung die „ressourceneffiziente Nutztierhaltung“ anzubieten, denn dies ist ja in der Regel nur die zweitbeste Lösung. Um beim Beispiel Schweinehaltung zu bleiben: Unter dem Aspekt der Ressourceneffizienz bleibt jede noch so sehr auf Schnellwüchsigkeit und Effizienz getrimmte Schweinemast weit hinter der erstbesten Lösung zurück. Diese lautet: Reduzierung des Fleischverbrauchs, im Extremfall vollständiger Verzicht.

Eine nationale Nutztierstrategie, die neben dem Tierwohl auch die Welternährung und den globalen Ressourcenschutz im Blick hat, ist also keineswegs dazu verdammt, den „schnellwachsenden effizienzoptimierten Futterkonvertierer“ zum Zielbild zu erklären. Je besser wir es schaffen, die Reduzierung des Verbrauchs tierischer Lebensmittel in die Strategie zu integrieren, desto mehr dürfen wir es uns leisten, die dann noch verbleibende Tierhaltung auf Zielbilder auszurichten, mit denen wir unseren „Mitgeschöpfen“ ein artgemäßes, gesundes Leben auf hohem Tierwohl-Niveau gönnen.

Schlussgedanken: Haben wir Angst vor der eigenen Courage?

Das Fazit aus den bisherigen Ausführungen lautet: Es gibt gute Gründe für eine nationale Nutztierstrategie, in der Tierschutzziele auf hohem Niveau verbindlich vereinbart und konsequent verfolgt werden. Diese Ziele werden sich nicht mit Hilfe von verbraucherpolitischen Instrumenten erreichen lassen (Tierwohllabel, Kennzeichnung), sondern erfordern ein Maßnahmenbündel aus Investitionsförderung, Tierwohlprämien und schrittweiser Verschärfung der Auflagen.

Warum dann die zögerliche Haltung von Politik und Wirtschaft gegenüber einer konsequenten nationalen Strategie mit dem Kerninstrument „Tierwohlprämie“? Vielleicht liegt der Hauptgrund für die Zurückhaltung der Verantwortlichen genau darin, dass dieses Instrument – im Gegensatz zu den beiden anderen – so geradlinig und unmittelbar auf das Ziel „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“ ausgerichtet ist. Während mit dem Tierwohllabel oder der Kennzeichnung ein langwieriges „Gesellschaftsspiel“ inszeniert wird, bei dem man immer wieder neu darüber räsönieren kann, welche Akteure (Unternehmen, Verbrauchergruppen, NGOs) sich besonders engagiert an der Verbesserung des Tierwohls beteiligt haben und welche Akteure (aus welchen Gründen) hier mit weniger Engagement zu Werke gehen, steht am Ende der Tierwohlprämien-Strategie ganz schlicht die weitgehende Zielerreichung nach 20 Jahren.

Diese Klarheit kann für die Politik in zweifacher Hinsicht beängstigend wirken:

- Angst vor dem Misserfolg. Der Strategieprozess kann misslingen, z. B. wenn Bund und Länder irgendwann feststellen, dass sie sich doch nicht auf konkrete Zielbilder einigen können, oder wenn sich die Bedingungen für eine EU-Notifizierung verschlechtern. Bei einem Scheitern des Strategieprozesses würde sich die öffentliche Kritik primär gegen die verantwortlichen Politiker richten, denn die Strategie „Tierwohlprämie“ weist dem Staat die Hauptverantwortung für das Tierwohl zu. Anders beim Tierwohllabel und bei der Kennzeichnung, wo sich die Politiker elegant auf den Standpunkt zurückziehen können, sie hätten ihre Hausaufgaben gemacht, aber leider würden viele Verbraucher ihrer Verantwortung für das Tierwohl nicht gerecht.
- Angst vor dem Erfolg. Sollte der vorgeschlagene Strategieprozess tatsächlich gelingen, so würde Deutschland (und im weiteren Verlauf hoffentlich auch Europa) einen ganzen Wirtschaftssektor schrittweise von jenem Entwicklungspfad weglenken, den der (überwiegend auf Kostenminimierung ausgerichtete) globale Wettbewerb für die Tierhaltungen in aller Welt vorsieht. Dass die Politik eines Landes einen Wirtschaftszweig so konsequent nach den Wünschen der Gesellschaft gestaltet, kommt im Wirtschaftsleben selten vor – erst recht in einem Land wie Deutschland, das sehr eng in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist und dieser einen Großteil seines wirtschaftlichen Wohlstandes verdankt.

Man kann verstehen, dass unsere Gesellschaft und die verantwortlichen Politiker hier weiche Knie bekommen. Wenn wir aber vor dem großen Wurf zurückschrecken, verstetigen wir den gesellschaftlichen Konflikt um die Tierhaltung. Das Tierwohllabel (Stufe 1) würde zwar vielen Verbrauchern vorübergehend ein gutes Gefühl beim Einkaufen bereiten, doch folgt das böse Erwachen einige Jahre später, wenn die öffentlichen Medien zeigen, dass die von vielen erhoffte, grundlegende Umsteuerung der Nutztierbranche gar nicht stattgefunden hat.

7 Zusammenfassung

Es gibt inzwischen viele Initiativen, die eine Verbesserung des Tierwohl-Niveaus in Deutschland anstreben. Hierbei setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass die Frage der Finanzierung von entscheidender Bedeutung ist. Landwirte stehen untereinander im Wettbewerb, und sie können sich die Mehrkosten einer „Tierwohl-Produktion“ nur leisten, wenn diese irgendwie durch höhere Erlöse kompensiert werden. Wenn der Staat dies nicht beachtet und einfach nur die Tierschutz-Auflagen verschärft, wird dies früher oder später zur Verlagerung der Produktion ins Ausland führen.

Prinzipiell kann die Politik drei Optionen verfolgen, um zusätzliche Erlöse für Tierwohl-Prozente zu generieren: (1) Sie schafft ein staatliches Tierwohlabel, das der Lebensmitteleinzelhandel (LEH) für die Auszeichnung tierischer Lebensmittel verwenden kann, aber nicht muss. (2) Sie verpflichtet den Handel, für Lebensmittel aus tierischer Produktion eine Kennzeichnung der Haltungform vorzunehmen. (3) Sie zahlt Landwirten, die höhere Tierwohlstandards befolgen, eine staatliche Prämie.

Im vorliegenden Beitrag werden diese drei Instrumente vergleichend untersucht. Dabei zeigt sich, dass – sofern die Politik die Tierhaltung auf breiter Front deutlich verbessern möchte – das Instrument „Prämie“ gegenüber den Instrumenten „Label“ und „Kennzeichnung“ Vorteile aufweist:

- Mit einer staatlichen Tierwohlprämie können alle Landwirte sicher kalkulieren.
- Mit einer staatlichen Tierwohlprämie werden alle Tierhaltungen Deutschlands erreicht.
- Die staatliche Prämie lässt sich durch eine Verschärfung des Fachrechts ergänzen, ohne dass dies zu einer Verlagerung von Teilen der Nutztierhaltung ins Ausland führt.
- Die staatliche Prämie funktioniert, ohne dass Markttrennungskosten anfallen, so dass der gesellschaftlich erwünschte Wandel der Nutztierhaltung mit geringerer Verbraucherbelastung erreicht werden kann.

Am Beispiel Schweinehaltung wird näher dargelegt, wie sich ein freiwilliges **staatliches Tierwohlabel mit zwei Anforderungsstufen** voraussichtlich auswirken würde.

- Stufe 1 ist so ausgelegt, dass Betriebe einen Beitrag zum Tierwohl leisten können, ohne dass sie hierfür größere Umbau- oder Neubau-Maßnahmen vornehmen müssen (z. B. mehr Platz, Beschäftigungsmaterial). Das hat den Vorteil, dass in kurzer Zeit viele Betriebe teilnehmen können und geringe Zusatzkosten anfallen. Allerdings bleibt die Verbesserung des Tierwohls sehr begrenzt, d. h. die Stufe 1 ist eher als Einstiegsstufe anzusehen und taugt nicht als überzeugendes „Zielbild“ einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung.
- Um Stufe 2 zu erreichen, müssen Landwirte ihre Ställe und Haltungssysteme konsequent auf die Bedürfnisse der Tiere ausrichten. Die Tierhaltung soll „gute Zahlen“ und „gute Bilder“ lie-

fern (Auslauf oder Offenfrontstall; eingestreuter Liegebereich ohne Spaltenboden; viel mehr Platz pro Tier; keine gekürzten Schwänze). Das erfordert Baumaßnahmen und verursacht bei den Tierhaltern – auch längerfristig – erhebliche Mehrkosten (Größenordnung: 30 Prozent).

Rasche Verbreitung und großen Marktanteil wird das staatliche Label nur erreichen, wenn ein LEH-Konzern sich entschließt, sein gesamtes Sortiment auf gelabelte Ware umstellt. Es ist davon auszugehen, dass dann weitere LEH-Konzerne diesem Beispiel folgen. Diese Selbstverpflichtung ist nur umzusetzen, wenn Landwirtschaft und Fleischwirtschaft Tierwohl-Produkte schnell in große Mengen bereitstellen können. Das wird nur für Stufe 1 möglich sein, denn für Stufe 2 wären ja erst zeitraubende Stallbau-Investitionen erforderlich.

Selbst auf Stufe 1 wird das Label aber kein Selbstläufer sein. Der Handel favorisiert niedrige Tierwohlstandards, damit die Landwirtschaft schnell viel gelabelte Ware an den Markt bringen kann. Je niedriger aber der Standard, desto schärfer die Kritik aus Tierschutzorganisationen und Wissenschaft („Mogelpackung“). Als Kompromiss ist eine „Dynamisierung“ der Kriterien zu erwägen (auf niedrigem Niveau starten, schrittweise erhöhen), doch müsste die Politik dann frühzeitig und klar bekunden, auf welches Niveau sie die Tierhaltung langfristig bringen möchte – was nach den bisherigen Erfahrungen eine große Herausforderung darstellt.

Sofern es gelingt, diese Anfangshürden zu überwinden, dürfte sich Stufe 1 im LEH rasch ausbreiten. LEH-Unternehmen werden auch bestrebt sein, einige Produkte der Stufe 2 im Sortiment zu führen – allein schon aus Imagegründen. Eine Komplett-Auslistung von Stufe 1 bleibt jedoch in weiter Ferne, da Stufe 2-Produkte kaum vorhanden sind. Der LEH könnte das ändern, indem er Landwirten langfristige Zusagen gibt, die eine Investition in Stufe 2 rechtfertigen. Ob das angesichts langer Investitionszyklen und unsicherer Baugenehmigungen stattfindet, ist aber äußerst fraglich. Wahrscheinlicher ist es, dass sich die Branche überwiegend in Stufe 1 „einrichtet“.

Und das auch nur jenen Segmenten des Inlandsmarktes, die labelfähig sind. Manche Marktsegmente eignen sich nicht für das Labelling, außerdem wird ein erheblicher Teil des Fleisches für den Export produziert. Für die Schweinehaltung in Deutschland ist somit zu erwarten, dass auch nach vielen Jahren nur ein Zustand mit „viel 0, viel 1, kaum 2“ erreicht wird. Die Verbraucher hätten zwar ein gutes Gefühl beim Einkaufen, weil sie tägliche Labelware kaufen, doch würden die Medien früher oder später offenlegen, dass sich die Situation in den Ställen kaum verbessert hat und insgesamt immer noch weit von den gesellschaftlichen Zielbildern entfernt ist.

Die **obligatorische Kennzeichnung** eröffnet größere Chancen als das Label, mehr mengenmäßige Nachfrage nach Produkten der Stufe 1 zu schaffen und diese Stufe auch auf einem etwas höheren Tierwohl-Niveau festzulegen. Andererseits birgt die obligatorische Kennzeichnung größere rechtliche Risiken und administrative Herausforderungen, was sich stark zeitverzögernd auswirken kann. Eine dynamische Entwicklung in Richtung Stufe 2 kommt wahrscheinlich auch bei der Kennzeichnung nicht in Gang, weil die aufnehmende Hand den Landwirten zu wenig Sicherheit bietet, dass ihre erhöhten laufenden Kosten langfristig gedeckt werden. Und ebenso wie beim

Label ist auch hier zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der deutschen Nutztierhaltung gar keine Impulse für mehr Tierwohl erhält, sondern auf gesetzlichen Standard verbleibt und weiter für den Export oder für nicht gekennzeichnete Marktsegmente produziert.

Falls der Politik dieses Ergebnis zu dürftig ist und sie die gesamte Nutztierbranche schrittweise auf ein hohes Tierwohlniveau (Stufe 2) bringen möchte, müsste sie eine nationale Nutztierstrategie entwickeln, die das Instrument „**Tierwohlprämie**“ ins Zentrum stellt und ergänzend eine „**Investitionsförderung**“ sowie eine **schrittweise Erhöhung der Auflagen** vorsieht. Ebenso wichtig wie die Instrumentenwahl ist die Gestaltung des Strategieprozesses: Eine grundlegende Umgestaltung der Branche wird nur gelingen, wenn die Landwirte Vertrauen in die Politik fassen. Das ist aktuell nicht der Fall. Daher wird ein Konzept benötigt, das über mehrere Legislaturperioden hinweg trägt und Investoren ausreichende Planungssicherheit gibt – sowie ein Strategieprozess, der langfristig, partizipativ und überparteilich aufgesetzt wird.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, die Strategie rasch in die Umsetzungsphase zu bringen, obwohl die konkreten „Zielbilder“ für die einzelnen Nutztierarten erst noch entwickelt werden müssen. Die Erprobung von Zielbildern unter Praxisbedingungen könnte und müsste in deutschlandweiten Großprojekte erfolgen. Das setzt aber voraus, dass die Nutztierstrategie in engem Schulterschluss mit zumindest einigen Bundesländern entwickelt und umgesetzt wird (Finanzierung, Baugenehmigungen, Beratung, wissenschaftliche Begleitung, usw.).

Für die Finanzierung der Tierwohlprämie werden verschiedene Optionen diskutiert. Je nach Option werden Verbraucher, Steuerzahler, Landwirte oder Grundeigentümer belastet, oder jene Bevölkerungsgruppen, die von einer anderweitigen Nutzung der öffentlichen Mittel profitiert hätten. Unter den Optionen, die die Verbraucher belasten, würde ein Abbau der Mehrwertsteuer-Vergünstigung für Lebensmittel tierischen Ursprungs den geringsten administrativen Aufwand verursachen. Die Belastung eines Durchschnittshaushalts läge bei 15 €/Monat, und es würde ein Finanzvolumen von ca. 6 Mrd. € pro Jahr generiert. Wollte man einkommensschwache Haushalte durch eine Anhebung der Regelsätze in der Sozialpolitik kompensieren, so läge der Finanzbedarf hierfür in einer Größenordnung von 0,7 Mrd. € pro Jahr.

Es stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, den ökonomischen Kern der hier entwickelten Strategie (Investitionsförderung, Tierwohlprämie) **durch ein staatliches Tierwohllabel zu ergänzen**. Auf den ersten Blick erscheint das attraktiv, denn es würde die Verbraucherorientierung verbessern und freiwillige Zahlungen mobilisieren, so dass weniger Finanzmasse „über den Staatshaushalt“ mobilisiert werden müsste. Andererseits führt die Kombination von staatlicher Prämie und staatlichem Label aber zu beihilferechtlichen Komplikationen. Wenn nämlich die Preise im Labelsegment steigen, müssten die Prämien abgesenkt werden, um Doppelförderung zu vermeiden. Dies wäre aber vermutlich nur eine vorübergehende Episode, denn wenn im Laufe der Zeit die gesamte nationale Produktionsmenge durch Tierwohlprämien schrittweise auf Stufe 2 gebracht wird, übersteigt diese Angebotsmenge das labelfähige Konsumsegment, so dass die Erzeugerpreise für Tierwohl-Produkte wieder auf das internationale Preisniveau sinken würden–

es sei denn, Tierwohlprodukte made in Germany entwickeln sich bis dahin zu einem Exportschlager für hochpreisige Qualitätsmärkte. Diese Einschätzungen führen im Endeffekt zu einer skeptischen Bewertung der Maßnahmen-Kombination.

Wenn die Tierschutzpolitik mit Hilfe der Tierwohlprämie konsequent auf das Zielniveau „Stufe 2“ ausgerichtet wird, nimmt die Anzahl der gehaltenen Tiere pro Quadratmeter Stallfläche stark ab. Das bietet der Politik die Möglichkeit, das Ziel **„gleichmäßigere räumliche Verteilung der Nutztierhaltung“** quasi nebenbei zu erreichen, als positiven Nebeneffekt der Tierwohl-Strategie. Sie muss nur dafür sorgen, dass sie (a) die Investitionsbedingungen insgesamt günstig gestaltet (das erfordert gesellschaftlich akzeptierte Zielbilder, auskömmliche Finanzen sowie Baugenehmigungen für Tierwohlställe) und dann (b) mit Hilfe der Genehmigungspraxis Erweiterungsinvestitionen ausschließlich dort ermöglicht, wo aktuell eine (zu) geringe Viehdichte herrscht. Die Landwirte in den derzeitigen Konzentrationsgebieten haben dadurch keine finanziellen Nachteile, denn die Abstockung ihrer Tierbestände wird ja durch die Tierwohlprämie ausgeglichen. In der Schlacht- und Molkereibranche kommt es allerdings früher oder später zu Standortverlagerungen, mit entsprechenden Arbeitsplatzeffekten.

Am Schluss des Beitrags wird die Frage diskutiert, weshalb die aktuelle Politikdebatte in Deutschland um das Thema „freiwilliges Label versus obligatorische Kennzeichnung“ kreist und die Option „Tierwohlprämie“ – trotz ihrer offenkundigen Vorzüge für das Tierschutzziel – dabei im Abseits steht. Diese Diskussion führt geradewegs zu wichtigen **politischen Grundsatzfragen**:

- Staatliche Label sind eigentlich ein verbraucherpolitisches Instrument, d. h. es geht darum, die Verbraucher vor irreführender bzw. verwirrender Informationsvielfalt zu schützen. Ist es nicht bemerkenswert, dass dieses Politikinstrument nun für die Erreichung des Staatsziels Tierschutz eingesetzt werden soll? Wenn die Gesellschaft mehrheitlich der Auffassung ist, dass bestimmte Haltungsformen dem Staatsziel nicht entsprechen, müsste der Bundestag doch eigentlich ein Instrument wählen, welches die unerwünschte Haltungsform sukzessive im gesamten Sektor verschwinden lässt. Mit freiwilligem Label und obligatorischer Kennzeichnung ist das nicht zu erreichen. Wenn die Gesellschaft hingegen mehrheitlich der Auffassung ist, der aktuelle gesetzliche Mindeststandard sei zur Erfüllung des Staatsziels prinzipiell ausreichend, wäre das auch ein wichtiges Statement. Politiker sollten sich dann aber nicht länger über Verbraucher echauffieren, die mit ihrer preisorientierten Kaufverhalten angeblich für die unakzeptablen Zustände in der Nutztierhaltung verantwortlich seien. Wenn die Politik die Tierhaltung ändern möchte, braucht sie sich nicht am Versuch einer „Verbraucher-Erziehung“ abzuarbeiten, sondern kann den direkten Weg nehmen (Tierwohlprämie).
- Angesichts der offenkundigen Vorzüge, die eine nationale Tierwohlprämie für die Erreichung des Staatsziels Tierschutz bietet, ist aus übergeordneter Sicht die Frage die Grenzziehung zu stellen: Weshalb nur Tierwohl und nicht auch Umweltschutz, und weshalb nur national und nicht EU-weit? Die Diskussion dieser beiden Fragen führt zu dem Ergebnis, dass in der aktuellen Situation eine Priorisierung auf Tierwohl und auf nationale Politik gerechtfertigt erscheint.

- Eine weitergehende Frage lautet, ob die Extensivierung der Tierhaltung, wie sie sich bei einer tierwohlorientierten nationalen Nutztierstrategie einstellen würde, nicht im Widerspruch zu den globalen Herausforderungen stünde (Ressourcenschutz, Welternährung). Die Diskussion führt zu dem Ergebnis, dass eine „Ressourceneffizienz“-optimierte Nutztierhaltung im Hinblick auf die globale Nachhaltigkeit nur die zweitbeste Option wäre. Die erstbeste Option im Hinblick auf Welternährung und globalen Ressourcenschutz lautet nicht „ressourceneffiziente Nutztierhaltung“, sondern „Reduzierung des Verbrauchs tierischer Lebensmittel“ und „Ersatz durch hochwertige pflanzliche Proteine“.

Auch nach Würdigung dieser ergänzenden Argumente gibt es also gute Gründe für eine nationale Nutztierstrategie, in der Tierschutzziele auf hohem Niveau verbindlich vereinbart und konsequent verfolgt werden. Sofern sich der Bundestag auf diese anspruchsvolle Auslegung des Staatsziels Tierschutz verständigt, sollte das Ziel durch einen Maßnahmen-Mix aus Investitionsförderung, Tierwohlprämien und schrittweiser Verschärfung der Auflagen angesteuert werden.

Als **Hypothese zur Erklärung der zögerlichen Haltung von Politik und Wirtschaft** gegenüber einer konsequenten nationalen Strategie mit dem Kerninstrument „Tierwohlprämie“ wird abschließend formuliert: Es könnte genau daran liegen, dass dieses Instrument so geradlinig und unmittelbar auf das Ziel „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“ ausgerichtet ist. Während nämlich mit dem Tierwohllabel oder der Kennzeichnung ein langwieriges „Gesellschaftsspiel“ inszeniert wird, steht am Ende der Tierwohlprämien-Strategie ganz schlicht die weitgehende Zielerreichung nach 20 Jahren. Diese Klarheit kann für die Politik in zweifacher Hinsicht beängstigend wirken:

- **Angst vor dem Misserfolg:** Sollte der Strategieprozess misslingen, wird sich die öffentliche Kritik primär gegen die verantwortlichen Politiker richten, denn die Strategie rund um die „Tierwohlprämie“ weist dem Staat die Hauptverantwortung für das Tierwohl zu. Demgegenüber können sich Politiker beim freiwilligen Label und bei der obligatorischen Kennzeichnung elegant auf den Standpunkt zurückziehen, sie hätten ihre Hausaufgaben gemacht, aber leider würden viele Verbraucher ihrer Verantwortung für das Tierwohl nicht gerecht.
- **Angst vor dem Erfolg:** Sollte der Strategieprozess tatsächlich gelingen, so würde Deutschland (und im weiteren Verlauf hoffentlich auch Europa) einen ganzen Wirtschaftssektor schrittweise von jenem Entwicklungspfad wegleiten, den der (überwiegend auf Kostenminimierung ausgerichtete) globale Wettbewerb für die Tierhaltungen in aller Welt vorsieht. Dass die Politik einen Wirtschaftszweig so konsequent nach den Wünschen der Gesellschaft gestaltet, kommt im Wirtschaftsleben selten vor. Man kann verstehen, dass unsere Gesellschaft und die verantwortlichen Politiker hier „Angst vor der eigenen Courage“ bekommen.

Andererseits: Wenn wir vor dem großen Wurf zurückschrecken, verstetigen wir den gesellschaftlichen Konflikt um die Tierhaltung. Das Tierwohllabel (Stufe 1) würde zwar vielen Verbrauchern vorübergehend ein gutes Gefühl beim Einkaufen bereiten, doch folgt das böse Erwachen einige Jahre später, wenn die öffentlichen Medien zeigen, dass die von vielen erhoffte, grundlegende Umsteuerung der Nutztierbranche gar nicht stattgefunden hat.

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliografie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Isermeyer F (2019) Tierwohl: Freiwilliges Label, obligatorische Kennzeichnung oder staatliche Prämie? Überlegungen zur langfristigen Ausrichtung der Nutztierstrategie. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 48 p, Thünen Working Paper 124, DOI:10.3220/WP1562152500000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 124

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1562152500000
urn:nbn:de:gbv:253-201907-dn061088-5