

Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung

Kurzfassung

Claus Deblitz, Josef Efken, Martin Banse, Folkhard Isermeyer,
Christa Rohlmann, Hauke Tergast, Petra Thobe, Mandes Verhaagh



Claus Deblitz
Christa Rohlmann
Hauke Tergast
Petra Thobe
Mandes Verhaagh
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Martin Banse
Josef Efken
Thünen-Institut für Marktanalyse

Folkhard Isermeyer
Präsident Thünen-Institut

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 63
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596 5141
Fax: 0531 596 5199
E-Mail: claus.deblitz@thuenen.de
Braunschweig, 30.04.2021

Kurzfassung

Das von Bundesministerin Klöckner eingesetzte **Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung** (KNW) unter Leitung von Bundesminister a.D. Jochen Borchert hat im Februar 2020 weitreichende Empfehlungen zur Transformation der Nutztierhaltung vorgelegt.

Ziel der KNW-Empfehlungen ist es, schrittweise **alle tierhaltenden Betriebe in Deutschland auf ein hohes Tierwohlniveau** zu bringen, das deutlich oberhalb des bisherigen gesetzlichen Standards liegt. Hierzu werden drei Tierwohlstufen definiert. Ab 2040 sollen alle Nutztiere mindestens in der Stufe 2 gehalten werden. Sie bekommen dann wesentlich mehr Platz, eine strukturierte Haltungsumgebung, intensivere Tierbetreuung und Kontakt zum Außenklima (im Stall oder in einem befestigten Auslauf). Das erfordert in den meisten Betrieben bauliche Änderungen an der Stallhülle oder Stallneubauten, außerdem einen höheren Arbeitseinsatz. Betrieben, die diesen Schritt (noch) nicht gehen können oder wollen, wird die Tierwohlstufe 1 angeboten, die innerhalb der bestehenden Ställe eine gewisse Verbesserung der Situation ermöglicht (vor allem: mehr Platz, Beschäftigungsmaterial).

Die landwirtschaftlichen Betriebe sollen durch **Investitionsförderung, Tierwohlprämien** und eine staatliche **Produktkennzeichnung** wirtschaftlich in die Lage versetzt werden, ihre Tierhaltung auf diese neuen Ziele auszurichten. Außerdem wird angestrebt, die für alle Tierhaltungen verpflichtenden Standards im **Ordnungsrecht** 2030 auf Stufe 1 und 2040 auf Stufe 2 anzuheben.

Die vorliegende Politikfolgenabschätzung hat das **Ziel**, die tierwohlbedingten Mehrkosten, den Fördermittelbedarf und die wirtschaftlichen Folgen einer Umsetzung der KNW-Vorschläge abzuschätzen. Hierzu wird ein **modular aufgebauter Analyserahmen** entwickelt, mit dem in Folgeaufträgen schnell und transparent untersucht werden kann, wie sich eine Veränderung von Einzelkomponenten der KNW-Vorschläge auf das Gesamtergebnis auswirkt.

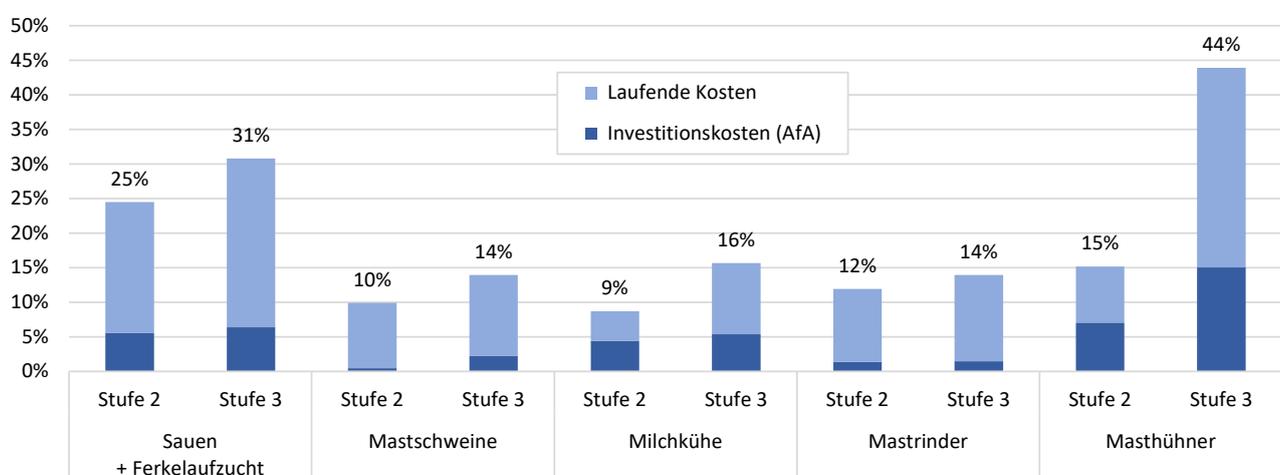
Solche Folgeaufträge sind zu erwarten, denn aktuell sind wichtige Eckwerte der Nutztierstrategie noch nicht abschließend geklärt, sodass die vorliegende Folgenabschätzung nur ein **Zwischenergebnis** liefern kann. Offene Fragen gibt es vor allem zur endgültigen Spezifikation der Kriterien (nach Tierarten und Tierwohlstufen), zu den bau- und umweltrechtlichen Regelungen insbesondere für Offenställe, zur Höhe der Investitionsförderung und zu den Vertragsmodalitäten für die Tierwohlprämie (Fristigkeit, Prämienhöhe mit/ohne Verschärfung des Ordnungsrechts). Legehennen und Puten konnten in der vorliegenden Folgenabschätzung noch nicht einbezogen werden, da für diese Tierarten noch keine Spezifikationen von Kriterien zur Ausgestaltung der Tierwohlstufen vorliegen.

Einzelbetriebliche Wirkungen

Im ersten Hauptteil der Folgenabschätzung wird am **Beispiel typischer Betriebe** für die verschiedenen Tierarten untersucht, (a) welche **Anpassungsmaßnahmen** die Betriebe vornehmen müssen, um in die verschiedenen Tierwohlstufen zu kommen, und (b) welche **Mehrkosten** dadurch entstehen. Die zentralen Annahmen hierzu sind: Neubau mit Beibehaltung der gegenwärtigen Bestandsgröße in den Stufen 2, 3 und Öko, Fortführung der Produktion im bestehenden Gebäude (und somit Bestandsreduzierung) in Stufe 1. Eine Ausnahme bildet die Sauenhaltung. Weil dort auch schon in Stufe 1 erhebliche bauliche Veränderungen erforderlich sind, wurden für die Stufe 1 zwei Varianten (Bestandsreduzierung, konstanter Bestand) untersucht.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die **Produktionskosten** für die landwirtschaftliche Nutztierhaltung in den vom KNW angestrebten Tierwohlstufen 2 und 3 gegenüber der derzeitigen Situation um **rund 10 bis 16 % höher** ausfallen, bei den Zuchtsauen um rund 25 bis 30 %. Eine Ausnahme stellt die Stufe 3 der Masthühnerhaltung dar (Mehrkosten 44 %), wobei sich hier besonders der Platzbedarf für den Auslauf kostensteigernd auswirkt. Es sollte hinterfragt werden, ob für einen Bestand von 9.600 Masthühnern aus Tierschutzgründen tatsächlich eine Auslauffläche von fast 4 ha benötigt wird.

Die Mehrkosten entstehen vor allem durch höheren Arbeitsaufwand, höhere Materialkosten (z. B. Stroh als Einstreu und Fütterung, andere Futtermittel und Materialien), eine geringere Besatzdichte in den Tierställen und teilweise geringere Tierleistungen. Die Mehrkosten lassen sich in zwei Komponenten aufteilen, nämlich (a) tierwohlbedingt höhere **Investitionen** und (b) höhere **laufende Kosten** (Arbeit, Verbrauchsmaterial). Bezogen auf die derzeitigen Vollkosten der landwirtschaftlichen Produkte (in €/kg bzw. €/Ferkel) errechnen sich die in der Abbildung dargestellten prozentualen Mehrkosten (investive Kosten + laufende Kosten = gesamte Mehrkosten).



Für Sauen und Mastschweine haben wir zusätzlich eine **Tierwohlstufe Öko** ausgewiesen, weil hier nach derzeitigem Diskussionsstand im KNW die Kriterien für Tierwohlstufe 3 unterhalb der Kriterien des Ökologischen Landbaues liegen sollen. Für die Mastschweine errechnen sich für diese

Stufe Mehrkosten in Höhe von 16 % (investiv knapp 3 %, laufend 13 %), für die Sauen und die Ferkelaufzucht sehr hohe Mehrkosten in Höhe von rund 75 %. Dieser sehr hohe Wert ist im Wesentlichen auf die deutlich geringere Produktivität infolge hoher Ferkelverluste zurückzuführen.

In der **Tierwohlstufe 1**, die vom KNW als Zwischenstation bis zur Investitionsmaßnahme oder bis zur Aufgabe der Tierhaltung konzipiert wurde, errechnen sich teilweise höhere laufende Mehrkosten als in Stufe 2. Diese Mehrkosten entstehen vor allem dadurch, dass die Tierbestände (und damit die Erlöse) innerhalb der bestehenden Ställe um 20 % sinken und die Stückkosten entsprechend ansteigen. Diese Stufe kann jedoch trotzdem für Betriebe attraktiv sein, denn die Vorschläge des KNW sehen eine weitgehende Kompensation der Mehrkosten vor.

Entwicklung des nationalen Nutztiersektors (Referenzszenarien)

Nach den einzelbetrieblichen Analysen wendet sich die Folgenabschätzung im zweiten Hauptteil der Frage zu, wie sich die Empfehlungen des KNW auf der Ebene des nationalen Nutztiersektors auswirken könnten. Hierzu werden zunächst zwei **Referenzszenarien** definiert, mit denen ein Korridor für die künftige Entwicklung des Nutztiersektors **ohne Umsetzung der KNW-Empfehlungen** eingegrenzt wird. Das erscheint erforderlich, weil sich der Sektor aktuell in einer Umbruchsituation befindet, deren Ausgang niemand verlässlich vorhersagen kann.

- In einem **moderaten Referenzszenario** gehen wir davon aus, dass sich die Tierhaltung in Deutschland so weiterentwickelt, wie dies bei der aktuellen Thünen-Baseline projiziert worden ist. Die Tierproduktion wird demnach im Durchschnitt über alle Tierarten eine leicht steigende Tendenz aufweisen, was vor allem durch die weiterhin steigenden Tierleistungen verursacht wird. Die Tierzahlen steigen in diesem Szenario nur noch bei den Masthühnern (+17 % bis 2040), während sie bei den anderen Tierarten leicht sinken (Sauen -4 %, Mastschweine -3 %, Milchkühe -6 %, Mastrinder -2 %).
- In einem **kontraktiven Referenzszenario** gehen wir davon aus, dass die Tierhaltung in Deutschland stärker zurückgehen wird. Hier wird angenommen, dass der rechtliche Rahmen das Produktionspotenzial der Nutztierhaltung zunehmend eingrenzt, die Exportchancen durch die Corona-Pandemie eingetrübt sind und Sondereinflüsse wie die Afrikanische Schweinepest für zusätzliche Unsicherheit in der Branche sorgen. Die Kontraktionstendenzen erfassen die Tierarten in unterschiedlichem Maße. Die Tierzahlen sinken bei Schweinen und Rindern stark (Sauen -30 %, Mastschweine -25 %, Milchkühe -24 %, Mastrinder -24 %), während sie bei Masthühnern noch leicht ansteigen (+6 %).

Für den **Inlandsverbrauch** wird in beiden Referenzszenarien die Projektion der aktuellen Thünen-Baseline zugrunde gelegt. Die Projektion wird über das Zieljahr 2030 hinaus bis 2040 fortgeschrieben, und aus dem Vergleich von Inlandsverbrauch und Inlandserzeugung wird die Entwicklung der **Außenhandelsposition** abgeleitet.

- Bei **Schweinefleisch** wird ein deutlicher Verbrauchsrückgang erwartet. Deshalb würde Deutschland auch im kontraktiven Referenzszenario bis 2040 ein (leicht geschwächter)

Nettoexporteur für Schweinefleisch bleiben. Im moderaten Referenzszenario würde sich der Nettoexport bis 2040 trotz der leicht sinkenden Schweinebestände verdoppeln.

- Bei **Rindfleisch** ist Deutschland in den vergangenen Jahren zu einem Nettoimporteureur geworden. Da der Inlandsverbrauch bis 2040 als leicht rückläufig projiziert wird, würde Deutschland im moderaten Referenzszenario seinen Nettoimport etwas verringern. Im kontraktiven Referenzszenario würde der Nettoimport deutlich ansteigen.
- Bei **Hühnerfleisch** hat der starke Produktionsanstieg bis 2015 dafür gesorgt, dass Deutschland an die Schwelle vom Nettoimporteureur zum Nettoexporteur stand. Seither wächst der Verbrauch wieder stärker als die Produktion. Bis 2040 wird erwartet, dass sich Produktions- und Verbrauchsanstieg ungefähr die Waage halten und Deutschland daher Nettoimporteureur bleibt.
- Bei **Milch und Milchprodukten** hat die Inlandserzeugung in den vergangenen Jahren trotz sinkender Tierbestände zugenommen, da die Milchleistungen je Kuh fortlaufend steigen. Im moderaten Referenzszenario wächst die Produktion stärker als der Verbrauch, sodass Deutschland seine Position als Nettoexporteur weiter ausbaut. Im kontraktiven Referenzszenario geht der Nettoexport schrittweise zurück und Deutschland entwickelt sich bis 2040 zu einem Nettoimporteureur.

Für das Verständnis der künftigen Entwicklungen im deutschen Nutztiersektor ist es hilfreich, sich auch näher mit der **Entwicklung der Bestandsgrößenstrukturen** zu befassen. In der Vergangenheit hat die Anzahl der tierhaltenden Betriebe stark abgenommen. Für die kleineren Bestandsgrößenklassen ist festzustellen, dass hier die meisten Betriebe die Tierhaltung aufgegeben haben und nur ein kleiner Teil der Betriebe durch Investitionen in höhere Bestandsgrößenklassen gewechselt ist. Die nationale Wachstumsschwelle, d. h. jene Bestandsgrößenklasse, in der die Anzahl der Tierhaltungen in Deutschland gerade noch wächst, hat sich stetig nach oben verlagert.

In der vorliegenden Studie wird der Bestandsgrößenstrukturwandel des Zeitraums 2013 bis 2020 für die verschiedenen Tierarten bis 2040 so fortgeschrieben, dass die (in den beiden Referenzszenarien entwickelte) nationale Produktionsmenge gerade erreicht wird. Im Ergebnis zeigt sich ein **weiterhin sehr starker Rückgang der Anzahl der Tierhaltungen**. So ist zum Beispiel für den Zeitraum von 2010 bis 2040 zu erwarten, dass die Anzahl der Betriebe mit Mastschweinen von über 30.000 auf ca. 5.000 zurückgeht, die Anzahl der Betriebe mit Zuchtsauen von über 15.000 auf ca. 2.000 und die Anzahl der Betriebe mit Milchkühen von über 90.000 auf ca. 20.000.

Einschränkend ist hinzuzufügen, dass die in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Gesamtzahlen tierhaltender Betriebe oft wenig aussagekräftig sind, weil dort je nach Abschneidegrenze viele Kleinstbetriebe bzw. Hobby-Tierhaltungen einbezogen oder ausgeschlossen sind und es bei einer Veränderung der Erfassungsregeln leicht zu Zeitreihenbrüchen kommen kann. Für die nationale Gesamtproduktion von Fleisch- und Milchprodukten ist dieser Aspekt aber kaum relevant. Hier gilt die Einschätzung, dass bis 2040 eine weitgehend konstante Produktmenge durch eine rasch sinkende Zahl kommerzieller Tierhaltungsbetriebe erzeugt wird.

Wirkung der KNW-Empfehlungen auf Umfang und Struktur der Tierhaltung

Dieser Teil der Folgenabschätzung bleibt **zum gegenwärtigen Zeitpunkt sehr spekulativ**. Das liegt vor allem daran, dass die Entscheidung der landwirtschaftlichen Betriebe, ob sie in Stufe 0 bleiben oder in eine der Tierwohlstufen 1, 2 oder 3 wechseln sollen, zumindest bis 2030 keine (größeren) positiven oder negativen Einkommenswirkungen haben wird. Vorausschauende landwirtschaftliche Betriebe werden sich mit ihren Planungen auf die Tierwohlstufen 2 oder 3 einstellen. Sie wissen, dass sich die Investition sehr schnell lohnen kann, wenn zusätzlich zu den staatlichen Förderungen auch noch positive Signale von den Märkten kommen. Da sie sich mit einer Investition aber auf ein bestimmtes Produktionssystem festlegen, welches in der Folgezeit Jahr für Jahr höhere variable Kosten verursacht als die Stufen 0 oder 1, werden viele Betriebe die konkrete Investition erst dann wagen, wenn das vertragliche, rechtliche und atmosphärische Umfeld „stimmt“.

Hierbei geht es nicht nur um die „harten Faktoren“ (Prämienhöhe, Vertragslaufzeit, Baugenehmigungen, etc.), sondern auch um „weiche Faktoren“, wie z. B. mediales Echo, parteiübergreifender Konsens für die Nutztierstrategie oder das generelle Investitionsklima. Weil derzeit noch vollkommen offen ist, wie sich die gesellschaftliche Debatte zur Nutztierstrategie weiterentwickeln wird, kann sich die vorliegende Folgenabschätzung hier nur mit vorsichtigen „Wenn-Dann-Aussagen“ **an eine Antwort herantasten**.

Hierzu wird zunächst die Frage erörtert, wie sich die **Anzahl der Tierhaltungen** und das **Bestandsgrößenwachstum** bei einer Umsetzung der KNW-Empfehlungen entwickeln könnten. Hierfür stellt die Zeitreihenanalyse der Bestandsgrößenstruktur, die für die Referenzszenarien durchgeführt wurde, einen brauchbaren Ausgangspunkt dar. Auf dieser Grundlage lassen sich Szenarien für mögliche Anpassungsreaktionen einzelner Betriebsgrößenklassen entwickeln, ihre Eintrittswahrscheinlichkeit diskutieren und ihre Wirkung auf den Nutztiersektor quantifizieren.

- So wird für das kontraktive Referenzszenario exemplarisch untersucht, welche Auswirkungen es hätte, wenn sich in der Gruppe der mittelgroßen Mastschweinebetriebe (400 bis 999 Mastplätze je Betrieb) jeder zweite Betrieb, der ansonsten ausgeschieden wäre, aufgrund der nationalen Nutztierstrategie zur Fortführung der Schweinmast entscheidet. Im Jahr 2040 läge dann die Zahl der Betriebe um 1.400 über der Referenz, und die Inlandserzeugung würde im Vergleich zur Referenz um ca. 10 % höher ausfallen.
- Würde sich in der Gruppe der mittelgroßen Milchviehbetriebe (50 bis 99 Kühe je Betrieb) jeder zweite Betrieb, der ansonsten ausgeschieden wäre, aufgrund der nationalen Nutztierstrategie zur Investition und damit zum Sprung in die nächsthöhere Größenklasse entscheiden, läge die Zahl der Betriebe um ca. 4.000 über der Referenz, und die Inlandserzeugung würde im Vergleich zur Referenz um mehr als 20 % höher ausfallen.
- Würde sich ein Unternehmen aufgrund der Nutztierstrategie entschließen, einen mittelgroßen Geflügelschlachthof in einer Ackerbauregion neu zu errichten, so würde die nationale Produktionsmenge um ca. 8 % steigen. Bei der üblichen Anlagengröße von 39.999 Mastplätzen würden dann 239 landwirtschaftliche Betriebe in diesen zusätzlichen Betriebszweig einsteigen. Bei

zwei Ställen pro Betrieb wären es entsprechend weniger Betriebe, bei kleineren Anlagengrößen entsprechend mehr.

Solche **Szenarien lassen sich in beide Richtungen konstruieren**, das heißt, es ist ebenso vorstellbar, dass tierhaltende Betriebe infolge der nationalen Nutztierstrategie ihre Produktion vermehrt einstellen, weil sie die Verschärfung des Ordnungsrechts ablehnen und sich nicht darauf einlassen wollen, langfristig von staatlichen Zahlungen abhängig zu sein. Es ist zu erwarten, dass bei einer solchen **negativen Rezeption der Nutztierstrategie** eher die Betriebe aus den unteren Betriebsgrößenklassen die Produktion einstellen, da hier die Rentabilität der Nutztierhaltung relativ gering ist. Das kann die Gesamtzahl der Betriebe relativ stark schrumpfen lassen, während die Wirkung auf die nationale Produktionsmenge gering ist. Bei einer **positiven Rezeption der Nutztierstrategie** ist es umgekehrt: Da vorrangig die größeren Betriebe investieren, erhöht sich die Zahl der Tierhaltungen nur um einige Hundert oder wenige Tausend, doch die Wirkung auf die nationale Produktionsmenge kann erheblich sein (siehe obige Beispielszenarien).

Im zweiten Schritt wird die Frage erörtert, **wie schnell und wie weitreichend** sich der Nutztiersektor **auf mehr Tierwohl umstellen** wird. In Anbetracht der geschilderten Unsicherheiten wird versucht, die Vielfalt möglicher Entwicklungen mit drei Szenarien abzubilden: Zwei Szenarien gehen davon aus, dass die Verschärfung des Ordnungsrechts 2030 bzw. 2040 erfolgen wird, und unterscheiden dann zwischen hoher und niedriger Teilnahmebereitschaft der landwirtschaftlichen Betriebe. Ein drittes Szenario geht davon aus, dass die Verschärfungen des Ordnungsrechts aufgrund fehlender EU-beihilferechtlicher Voraussetzungen nicht umgesetzt werden kann, und unterstellt hierbei eine niedrige Teilnahmebereitschaft landwirtschaftlicher Betriebe. Eine Quantifizierung dieser Szenarien ist erforderlich, um in der Synopse die voraussichtliche Höhe der staatlichen Förderung quantifizieren zu können. Außerdem wirkt sie sich auf die nationalen Produktionsmengen aus, denn in der Tierwohlstufe 1 muss die Anzahl der Tiere je Bestand um 20 % abgesenkt werden, während sie in den anderen Tierwohlstufen annahmegemäß unverändert bleibt.

Wirkung der KNW-Empfehlungen auf den Verbrauch tierischer Lebensmittel

Um zu untersuchen, ob die vom KNW vorgeschlagene Nutztierstrategie Auswirkungen auf die Verbrauchsmengen hat, sind zwei mögliche Einflussfaktoren näher zu betrachten: Die Wirkung einer **Tierwohlkennzeichnung** und die Wirkung veränderter **Verbraucherpreise**.

Die Auswertung der Literatur lässt keinen Zweifel daran, dass das Tierwohl für die meisten Menschen in Deutschland ein besonders wichtiges Anliegen ist und eine Bevölkerungsmehrheit deutliche Verbesserungen wünscht. In **Befragungen** bekunden die meisten Menschen auch eine **Mehrzahlungsbereitschaft** für Tierwohlprodukte. In **Realexperimenten** zeigt sich jedoch, dass ein großer Teil der Bevölkerung am point of sale vorwiegend **preisorientiert** einkauft. Zusätzlich ist zu bedenken, dass nur der kleinere Teil der Lebensmittel in die Regale des Lebensmitteleinzelhandels gelangt und hier als gekennzeichnete Ware wahrgenommen werden kann.

Für die Tierwohlpolitik ergibt sich hieraus die Schlussfolgerung, dass es mit Hilfe einer Tierwohlskennzeichnung nur gelingen könnte, einen relativ kleinen Teil der nationalen Tierhaltung auf ein höheres Tierwohlniveau zu bringen. Die **wesentliche Funktion der staatlichen Kennzeichnung** liegt somit nicht darin, freiwillige Finanzbeiträge der Verbraucher*innen zur Finanzierung einer Nutztierstrategie zu mobilisieren, sondern darin, Verbraucher*innen über die Herkunft der Produkte und die Haltungsbedingungen der Tiere aufzuklären und ihnen damit die **Möglichkeit zu einem bewussten Konsum** zu geben.

Das kann dazu führen, dass sich mehr Verbraucher*innen umfassender mit der Frage der Tierhaltung auseinandersetzen und **infolgedessen weniger tierische Produkte konsumieren** (im Sinne von „Klasse statt Masse“). Es kann aber auch zu einem Mehrkonsum führen, wenn nämlich ein Teil jener Menschen, die sich gegenwärtig aus Protest gegen die Tierhaltungsbedingungen vegan oder vegetarisch ernähren, **zu einem maßvollen Konsum tierischer Lebensmittel zurückkehrt**. Welcher Effekt letztlich überwiegen wird, lässt sich beim derzeitigen Stand der Forschung nicht seriös abschätzen.

Der **instrumentelle Kern der KNW-Empfehlungen** besteht darin, die tierhaltenden Betriebe mit Hilfe der Investitionsförderung und der Tierwohlprämie in die Lage zu versetzen, Tierwohlprodukte zu den gleichen Kosten zu erzeugen wie herkömmliche Produkte. Von diesem Kern der Nutztierstrategie gehen somit **keine preissteigernden Wirkungen** auf die Märkte für Fleisch- und Milchprodukte aus.

Sofern sich der Lebensmittelhandel entschließt oder per Gesetz dazu verpflichtet wird, die einzelnen Tierwohlstufen zu kennzeichnen, fallen **Markttrennungskosten** an. Es ist davon auszugehen, dass diese auf die Verbraucherpreise überwältigt und überwiegend bei jenen Produkten aufgeschlagen werden, die als hohe Tierwohlstufe gekennzeichnet sind. Für die unteren Tierwohlsegmente ist also auch bei einer **Kennzeichnungspflicht** zu erwarten, dass die **Verbraucherpreise allenfalls geringfügig ansteigen** werden.

Während es also für die Funktionsweise der vom KNW vorgeschlagenen Tierwohlpolitik unerheblich ist, ob die Verbraucherpreise steigen oder nicht, kommen aus anderen Politikbereichen immer mehr Forderungen nach einer **Verteuerung der Verbraucherpreise für Fleisch- und Milchprodukte**. So hat zum Beispiel der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL in mehreren Gutachten vorgeschlagen, die Umsatzsteuervergünstigung für Lebensmittel tierischen Ursprungs abzuschaffen. Damit würde ein Beitrag zur **Erreichung gesundheits-, ernährungs-, umwelt- und klimapolitischer Ziele** geleistet. Die EU-Kommission hat in ihrer Farm-to-Fork-Strategie ebenfalls angeregt, die Lenkungswirkung einer Besteuerung der Lebensmittel mit dem Ziel einer Verbesserung der Nachhaltigkeit zu nutzen.

Eine ernährungs- oder klimapolitisch motivierte Änderung der Mehrwertsteuerregelung hätte Auswirkungen auf den Verbrauch von Milch- und Fleischprodukten, sodass die Referenzszenarien dieser Folgenabschätzung entsprechend angepasst werden müssten. Sofern der Lebensmittelhandel

die Erhöhung der Steuersätze auf die Verbraucherpreise aufschlägt, würden die Preise für Fleisch- und Milchprodukte um 12 % steigen. Das würde den Inlandsverbrauch dieser Lebensmittel voraussichtlich in einer Größenordnung von -4 % (bei Hähnchenfleisch) bis -6 % (bei Rindfleisch) zurückgehen lassen.

Gesamtbetrachtung und Diskussion

Werden die bisherigen Entwicklungslinien des deutschen Nutztiersektors in die Zukunft fortgeschrieben (**ohne Umsetzung der KNW-Empfehlungen**), werden sich **drei Tierwohlstufen nebeneinander** etablieren: Ein relativ kleiner Teil der Nutztiere wird auf einem Tierwohlniveau gehalten, welches den Tierwohlstufen 2 oder 3 des KNW-Vorschlages entspricht, ein relativ großer Teil der Nutztiere wird zu den Bedingungen der Initiative Tierwohl gehalten (oberhalb des gesetzlichen Mindeststandards, aber unterhalb der Stufe 1 des KNW-Vorschlages), und ein ebenfalls relativ großer Teil der Nutztiere wird zu Bedingungen gehalten, die nur dem gesetzlichen Mindeststandard entsprechen.

Die Politik steht nun vor der Grundsatzentscheidung, entweder den **gesamten Nutztiersektor oder nur einen Teil des Sektors** auf ein hohes Tierwohlniveau zu führen. Die Empfehlungen des KNW sind auf die Transformation des gesamten Nutztiersektors ausgerichtet. Da dieses Ziel mit einer staatlichen Produktkennzeichnung nicht erreicht werden kann, sind weitergehende staatliche Lenkungsmaßnahmen erforderlich. Hierfür schlägt das KNW eine Kombination aus Ordnungsrecht und Anreizmaßnahmen (Investitionsförderung, Tierwohlprämien) vor. Das ist wirtschaftlich sinnvoll: Wenn die Politik nur mit dem Ordnungsrecht agiert, löst sie eine Verlagerung der Tierhaltung ins Ausland aus, und wenn sie nur mit Anreizmaßnahmen agiert, sind sehr hohe Prämien erforderlich, um auch den „letzten“ Betrieb zu einer freiwilligen Teilnahme zu bewegen. In allen anderen Betrieben gibt es derweil bereits große Mitnahmeeffekte.

Bei der Konkretisierung der Maßnahmen stellt sich insbesondere die Frage, ob die Tierwohlprämien eine **vollständige Kompensation oder nur eine Teilkompensation der Mehrkosten** vorsehen sollen. Eine ökonomisch-theoretische Analyse zeigt, dass prinzipiell eine vollständige Kompensation erforderlich ist. Das gilt insbesondere für die Tierwohlstufe 2. Die durchschnittlichen Mehrkosten eines typischen Betriebes liefern einen wichtigen Anhaltspunkt für die erforderliche Prämienhöhe. Da letztlich aber die (unbekannte) Grenzkostenkurve des gesamten Nutztiersektors darüber entscheidet, bei welcher Prämienhöhe wie viele Betriebe investieren, erweist sich die Festlegung der Tierwohlprämie als eine doppelt riskante Angelegenheit: Wird sie zu hoch festgelegt, kann die Prämie zu einer Expansion der nationalen Nutztierhaltung führen und schwierige politische Debatten auslösen. Wird sie zu niedrig festgelegt, wird die angestrebte vollständige Umstellung des nationalen Nutztiersektors nicht erreicht, denn es werden zu wenige Betriebe auf höhere Tierwohlstufen umsteigen. Will der Staat sie durch das Ordnungsrecht dazu zwingen, führt eine zu niedrig festgelegte Tierwohlprämie letztlich dazu, dass ein (unter Umständen erheblicher) Teil der Nutztierhaltung schrittweise an ausländische Standorte verlagert wird.

In dieser Unsicherheit spricht viel dafür, bei der Ausgestaltung der Nutztierstrategie die Möglichkeit vorzusehen, dass die Politik die **Tierwohlprämie im Laufe der Zeit nachjustieren** kann. Je nach Umstellungsverlauf müsste die Prämie dann im Laufe der Zeit entweder herauf- oder herabgesetzt werden. Eine ausreichend hohe Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe kann trotzdem gewährleistet werden. Hierfür ist es erforderlich, dass der Staat mit jedem einzelnen investierenden Unternehmen einen **Vertrag** schließt, der für die jeweilige Investitionsmaßnahme die **Tierwohlprämie längerfristig festschreibt**. Sollten sich dann die Bedingungen später ändern, würden die gegebenenfalls niedrigeren Prämiensätze nur für jene Betriebe gelten, die erst zu diesem späteren Zeitpunkt in die Tierwohlstufe einsteigen.

Durch die Höhe der Tierwohlprämie und die sonstigen Vertragsmodalitäten (z. B. Vertragslaufzeit) hat es die Politik somit in der Hand, innerhalb gewisser Grenzen den künftigen Umfang der Nutztierhaltung zu beeinflussen. So kann sie den Sektor zum Beispiel stärker in Richtung des kontraktiven oder in Richtung des moderaten Referenzszenarios lenken. Es ist zu erwarten, dass bei der Politikdebatte darüber, wie hier verfahren werden soll, auch **strukturpolitische Erwägungen** eingebracht werden. Hierzu ist jedoch anzuraten, die räumliche Verteilung der Nutztierhaltung oder die Bestandsgrößenentwicklung nicht mit Hilfe der Tierwohlprämie zu beeinflussen, sondern - sofern eine politische Einflussnahme hier überhaupt gewünscht ist - das Instrument der **Investitionsförderung** zu nutzen.

Die **landwirtschaftlichen Einkommen** werden sich durch die Nutztierstrategie leicht positiv entwickeln, sofern die Tierwohlprämie so festgesetzt wird, dass sie die tierwohlbedingten Mehrkosten im Durchschnitt der Betriebe ausgleicht. Betriebe werden nur in Tierwohlställe investieren, wenn sie sich davon einen Vorteil versprechen. Wo das nicht der Fall ist, können sie bis 2040 in ihren alten Ställen ohne Umbaumaßnahmen weiter wirtschaften (Ausnahme: Sauenhaltung). Die Einkommenseinbußen, die ab 2030 durch die ordnungsrechtlich erzwungene Reduzierung der Tierzahlen entstehen, werden in diesem Szenario durch die Tierwohlprämie weitgehend ausgeglichen. Sollte die Tierwohlprämie deutlich niedriger festgelegt werden, könnte es nach 2030 zu Einkommenseinbußen kommen.

Der **Betriebsgrößenstrukturwandel** wird sich durch die Umsetzung der KNW-Empfehlungen voraussichtlich nur geringfügig ändern, denn die Kriterien der Tierwohlstufen 2 und 3 können auch von größeren Betrieben erreicht werden und die wirtschaftlichen Treiber des Betriebsgrößenstrukturwandels wirken weiterhin. Die im Haupterwerb betriebene, kommerzielle Nutztierhaltung wird somit in Deutschland bis 2040 auf voraussichtlich weniger als 20.000 Tierhaltungen sinken. Daneben wird es eine Vielzahl von Klein- und Kleinsttierhaltungen geben, die im Nebenerwerb oder als Hobby-Tierhaltung betrieben werden.

Finanzbedarf in den öffentlichen Haushalten

Um die Nutztierstrategie umsetzen zu können, werden für die Investitionsförderung und für die Tierwohlprämie umfangreiche zusätzliche Finanzmittel benötigt. Für die Berechnung des Finanzvolumens gehen wir in Anlehnung an die Empfehlungen des KNW zunächst davon aus, dass die Investitionsförderung 40 % des Anschaffungswerts beträgt und dass eine Tierwohlprämie in Höhe von 85 % der laufenden Mehrkosten gezahlt wird.

Unter diesen Bedingungen liegt der **durchschnittliche jährliche Finanzbedarf** der Nutztierstrategie im Zeitraum von 2020 bis 2040 zwischen **2,5 und 3,5 Mrd. €**. Erwartungsgemäß liegt er im kontraktiven Referenzszenario und bei niedriger Teilnahmebereitschaft am unteren Rand, im moderaten Referenzszenario und bei hoher Teilnahmebereitschaft am oberen Rand. Ein deutlich geringerer Finanzbedarf errechnet sich mit durchschnittlich 2 Mrd. € p. a. für das Szenario „niedrige Teilnahmebereitschaft, keine Anhebung der gesetzlichen Standards“. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass das Kernziel der KNW-Empfehlungen in diesem Szenario verfehlt wird, d. h., es kommt nicht zu einer Umstellung des gesamten Nutztiersektors auf ein deutlich höheres Tierwohlniveau.

Im Durchschnitt der Jahre entfällt der **größere Teil des Finanzbedarfs** auf die **Tierwohlprämie**, der kleinere auf die Investitionsförderung. Allerdings verändern sich diese Anteile im Zeitablauf: In den ersten Jahren kann die Investitionsförderung überwiegen, im weiteren Verlauf wird dann die Tierwohlprämie immer bedeutsamer. Die Aufteilung des Finanzbedarfs nach Tierarten wird durch zwei Einflussfaktoren bestimmt, zum einen die wirtschaftliche Bedeutung der jeweiligen Tierart und zum anderen die Höhe der tierwohlbedingten Mehrkosten. Die jährlichen Finanzbedarfe liegen für die Milchviehhaltung bei 1 Mrd. €, für die Schweinemast und die Ferkelerzeugung bei jeweils etwa 0,7 Mrd. € und für Mastrinder und Masthühner jeweils bei rund 0,2 Mrd. €.

Eine Förderquote von 40 % bei der **Investitionsförderung** reicht nur bei der Bullenmast aus, um die tierwohlbedingten Mehrkosten sowohl in der Tierwohlstufe 2 als auch in der Tierwohlstufe 3 zu decken. Das liegt daran, dass der Bau der Tretmistställe im Vergleich zu den herkömmlichen Ställen mit Spaltenboden relativ kostengünstig ist. Bei den anderen Tierarten liegen die tierwohlbedingten Mehrkosten teilweise deutlich höher. Um diese Mehrkosten bei allen Tierarten vollständig zu kompensieren, müsste die **Förderquote von 40 % auf bis zu 60 %** angehoben werden.

Sofern wir die Investitionsförderung auf 60 % des Anschaffungswertes und die Tierwohlprämie auf 100 % der tierwohlbedingten Mehrkosten setzen, die in dieser Studie berechnet wurden, erhöht sich der durchschnittliche jährliche Finanzbedarf der Nutztierstrategie im Szenario „kontraktive Referenz, hohe Teilnahmebereitschaft“ um 0,9 auf 3,8 Mrd. € pro Jahr. Die Einbeziehung der Legehennen- und Putenhaltung würde nach einer ersten Schätzung einen zusätzlichen Finanzbedarf von ca. 0,3 Mrd. € auslösen, sodass der **gesamte jährliche Finanzbedarf 4,1 Mrd. €** erreichen könnte.

Diskussionspunkte für den weiteren politischen Prozess

Bei der Abfassung der vorliegenden Politikfolgenabschätzung sind einige Punkte deutlich geworden, die für den **Erfolg der Nutztierstrategie** besonders wichtig sind. Diese werden in einem Ausblick am Ende dieser Studie unter zwei Leitfragen zusammengefasst und diskutiert:

- Wird es gelingen, im Sinne eines „Gesellschaftsvertrags“ eine **breite gesellschaftliche Akzeptanz** für einen Transformationspfad zu mobilisieren und langfristig beizubehalten?
- Wird es gelingen, eine ausreichende **vertragliche Absicherung für jene Unternehmen** zu erreichen, die mit ihren Investitionen die Transformation umsetzen wollen und sollen?

Voraussetzungen für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz

Für das Ziel einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz der Nutztierstrategie würde es sich positiv auswirken, vor der finalen Entscheidung über die Spezifikation der Zielbilder (a) **unterschiedlich anspruchsvolle Zielbilder** hinsichtlich ihrer Kosten durchzurechnen, (b) darauf aufbauend eine **Abwägung** zwischen zusätzlichem Tierwohl und zusätzlichen Kosten vorzunehmen und (c) hierzu auch den **Dialog mit der Bevölkerung** zu suchen. Jedenfalls entspricht es der Grundidee eines „Gesellschaftsvertrages“, dass man mit jenen, die letztlich die finanzielle Last der Transformationsstrategie zu tragen haben, zunächst ergebnisoffen darüber spricht, welche Leistung zu welchem Preis geliefert werden soll.

Bei solchen Gesprächen wird wahrscheinlich auch die Frage aufgeworfen werden, ob es jetzt ausreicht, **ausschließlich tierwohlbezogene Zielbilder** festzulegen. In der gesellschaftlichen Debatte über die Nutztierhaltung gibt es auch zu anderen Aspekten kontroverse Diskussionen, z. B. zur räumlichen Verteilung der Tierhaltung, zu den Emissionen aus der Tierhaltung oder zur Entwicklung der Bestandsgrößen. Werden diese Aspekte nun ausgeklammert, um schnell eine (partielle) Nutztierstrategie verabschieden zu können, wird schon bald danach wieder neuer Streit entbrennen. Das erzeugt neue Planungsunsicherheit in der Landwirtschaft, perpetuiert den öffentlich ausgetragenen Dauerkonflikt um die Zukunft der Nutztierhaltung und kann auch den gesellschaftlichen Konsens, die Transformation der Tierhaltungssysteme mit Milliardenbeträgen zu finanzieren, wieder in Frage stellen.

Andererseits sollte vermieden werden, dass sich durch das Aufreißen weiterer Baustellen (jenseits des Tierwohls) die Umsetzung der Nutztierstrategie noch einmal **um Jahre verzögert**. Daher sollte angestrebt werden, die Konsensfindung zu allen Aspekten jenseits des Tierwohls zunächst auf die **Formulierung von Eckwerten** zur Zukunft des nationalen Nutztiersektors einzugrenzen.

Bei der Entwicklung eines Transformationspfades, der eine nachhaltige gesellschaftliche Unterstützung finden soll, könnte die **Wissenschaft** noch stärker als bisher eingebunden werden. Das betrifft vor allem (a) die Entwicklung von Konzepten für strukturpolitische Lenkungsmaßnahmen (und ihre Folgenabschätzung), (b) den Aufbau von Pilotbetriebe-Netzwerken für die Tierwohlstufen 2 und 3

sowie (c) den schnellen Aufbau eines umfassenden nationalen Tierwohlmonitorings. Bei allen Punkten ist eine enge Zusammenarbeit mit der landwirtschaftlichen Praxis unabdingbar.

Erfolgskritisch ist nicht zuletzt die Frage, wie gut es gelingt, die **Wirtschaft** in die Umsetzung der Maßnahmen einzubeziehen. Die Wirtschaft hat in verschiedenen Labelprogrammen, in der Ökologischen Lebensmittelwirtschaft und in der Initiative Tierwohl bereits stufenübergreifend Strukturen zur Verbesserung des Tierwohls etabliert. Eine besondere Breitenwirkung, auch in der Kommunikation des Themas Tierwohl auf der „letzten Meile“ zu den Verbraucher*innen, hat die Initiative Tierwohl erreicht. Vor diesem Hintergrund ist anzustreben, bei der Umsetzung einer staatlichen Nutztierstrategie **keine Parallelstrukturen** zu schaffen, sondern den Transformationsprozess in enger Abstimmung mit der Initiative Tierwohl zu konzipieren.

Die Bedeutung einer vertraglich abgesicherten Tierwohlprämie

Im Laufe der Jahre wird sich die gesellschaftliche Sicht auf die Tierhaltung weiterentwickeln, und es ist davon auszugehen, dass dies auch zu veränderten Zielen für die Nutztierstrategie führen wird. Außerdem werden neue wissenschaftliche Erkenntnisse und praktische Erfahrungen heranreifen, die dann ebenfalls nahelegen, die Nutztierstrategie zu modifizieren. Eine gute Nutztierstrategie sollte daher eine **fortlaufende Anpassung der Ziele und Maßnahmen** ermöglichen. Zugleich muss die Strategie aber jenen Unternehmen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Vertrauen auf die staatliche Nutztierstrategie investieren, ausreichende **Sicherheit geben**, dass ihre Investitionen nicht durch künftige Anpassungen der Nutztierstrategie entwertet werden.

Die investierenden Unternehmen sollen Tierwohlställe bauen, die viele Jahre lang erhöhte Produktionskosten verursachen werden. Hierzu benötigen sie eine finanzielle Unterstützung durch den Staat. Die Investitionsförderung wird als einmaliger Zuschuss sofort ausgezahlt. Die Tierwohlprämie muss hingegen durch **langfristige Verträge** abgesichert werden. Für solche langfristigen Verträge müssen in den Rechtstexten der EU-Agrarpolitik die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Das ist derzeit noch nicht gegeben, erscheint aber prinzipiell möglich. Hier liegt somit ein wichtiger **Verhandlungspunkt** für die Gespräche, die gegenwärtig auf EU-Ebene zur künftigen Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik laufen.

Sollte es in diesen Verhandlungen nicht gelingen, die Voraussetzung für den Abschluss langfristiger Verträge zu schaffen, könnte alternativ darüber nachgedacht werden, die finanzielle Unterstützung der Betriebe zu modifizieren und einen **Teil der insgesamt benötigten Fördersumme zeitlich vorzuziehen**. Dem sind jedoch enge Grenzen gesetzt, und außerdem könnte sich das zeitliche Vorziehen der Zahlungen auch nachteilig für den Erfolg der Nutztierstrategie auswirken. Die andere Alternativoption besteht darin, dass die Politik die **Rahmenbedingungen in allen anderen Bereichen** der Nutztierstrategie möglichst stimulierend gestaltet und sie – zusammen mit der Wirtschaft – auch medial kraftvoll inszeniert. Das würde einen **Nachfrageschub** nach Produkten der Tierwohlstufen 2 und 3 auslösen, dem zunächst noch kein adäquates Angebot gegenübersteht. Die daraus resultierenden Preissteigerungen könnten viele Betriebe veranlassen, auch ohne lange Vertragslaufzeiten Stallbauinvestitionen auf den Weg zu bringen. Zwar lässt sich mit diesem

marktwirtschaftlichen Hebel **nur ein kleiner Teil** des Nutztiersektors auf Tierwohlstufe 2 bringen, doch wäre dies zumindest ein Einstieg in eine Nutztierstrategie, welche dann später vertraglich nachgebessert werden müsste.

Eine zweite Herausforderung für die vertragliche Absicherung der Tierwohlprämie wird spätestens Ende der 2020er Jahre virulent werden. Nach den Empfehlungen des KNW soll 2030 das **Ordnungsrecht** verschärft und der nationale Mindeststandard auf Tierwohlstufe 1 angehoben werden. Diese Verschärfung könnte dazu führen, dass Deutschland seine Tierwohlprämie absenken muss. Das wäre ungünstig (teilweise auch für die Tierwohlziele), denn im weiteren Verlauf käme es zu einer allmählichen Verlagerung der Tierhaltung an EU-Standorte, an denen weiterhin zu niedrigen Standards produziert wird. Der Grund für eine eventuell erforderliche Absenkung der Prämien liegt in der Auslegung des EU-Beihilferechts: Deutschland darf bisher mit der Tierwohlprämie nur die Kostendifferenz zwischen angestrebtem Tierwohlniveau und nationalem Mindeststandard ausgleichen. Anzustreben wäre, dass die Kostendifferenz zwischen angestrebtem Tierwohlniveau und EU-Mindeststandard ausgeglichen werden darf. Hier entsteht somit ein **zweiter wichtiger Verhandlungspunkt** für politische Gespräche mit der EU-Kommission.

Zur Klärung dieser zweiten Frage bleiben noch einige Jahre Zeit. Sollte sich jedoch in der zweiten Hälfte der 2020er Jahre herausstellen, dass hier keine Lösung zu erwarten ist, kann dies noch einmal einen fundamentalen **Streit über die Fortsetzung der Nutztierstrategie** auslösen. Der Vorschlag des Kompetenznetzwerks, bei fehlenden EU-seitigen Voraussetzungen auf die geplante Verschärfung des Ordnungsrechts im Jahr 2030 zu verzichten, läuft darauf hinaus, dass das Kernziel des KNW-Vorschlags nicht erreicht wird. Nur ein Teil der Nutztierhaltung Deutschlands wird dann 2040 auf Tierwohlstufe 2 oder höher betrieben, und in einem Teil des Nutztiersektors werden die Tiere immer noch auf Tierwohlstufe 0 gehalten. Eine solche Perspektive würde Ende der 2020er Jahre zu neuem Streit über die Zukunft der Tierhaltung führen und unter Umständen auch die Finanzierungsbasis der Nutztierstrategie ins Wanken bringen.

Da es zur vertraglichen Absicherung der Tierwohlprämie noch offene Fragen gibt und auch die „Gegenfinanzierung“ der Tierwohlprämie (z. B. im Rahmen einer ökologischen Steuerreform) noch eine erhebliche politische Kraftanstrengung voraussetzt, wird immer mal wieder die Frage in den Raum gestellt, ob sich eine erfolgreiche Nutztierstrategie nicht auch ohne Tierwohlprämie konstruieren ließe. Die Antwort hängt von der politischen Zielsetzung ab. Wenn unsere Gesellschaft **den gesamten Nutztiersektor** (und nicht nur einen Teil dieses Sektors) auf ein höheres Tierwohlniveau bringen und zugleich eine Verlagerung der Nutztierhaltung an ausländische Standorte verhindern möchte, ist eine vertraglich abgesicherte **Tierwohlprämie zwingend erforderlich**. Ob dieses Ziel verfolgt werden soll oder nicht, ist eine politische Grundsatzfrage, die nur im Parlament entschieden werden kann. Die Politik sollte die Entscheidung bald treffen und die zu erwartenden Politikfolgen klar kommunizieren.

JEL: Q12, Q13, Q17, Q18

Schlüsselwörter: Tierwohl, Nutztierstrategie, Produktionssysteme, Politikfolgen



THÜNEN

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

www.thuenen.de