



Nebenwirkungen einer Besteuerung von Fleischprodukten auf die Biodiversität berücksichtigen!

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität
und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für
Ernährung und Landwirtschaft

SEPTEMBER 2024

Federführende Autoren:

Frank Wätzold, Jens Dauber, Enno Bahrs, Peter H. Feindt, Charlotte Kreuter-Kirchhof, Katharina May, Inga M. Schleip, Ernst Tholen, Johanna Wider

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMEL

Stand 09/2024

- » Prof. Dr. Peter H. Feindt, Humboldt-Universität zu Berlin (Vorsitzender)
- » Prof. Dr. Volkmar Wolters, Justus-Liebig-Universität Gießen (stv. Vorsitzender)
- » Prof. Dr. Enno Bahrs, Universität Hohenheim
- » Prof. Dr. Jens Dauber, Thünen-Institut, Braunschweig
- » Prof. Dr. Maria R. Finckh, Universität Kassel
- » Dr. Jörg R. G. Kleinschmit, Forstliche Versuchs- und Forschungsanstalt Baden-Württemberg
- » Dr. Hannah Jaenicke, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
- » Prof. Dr. Felicitas Krämer, Universität Potsdam
- » Prof. Dr. Charlotte Kreuter-Kirchhof, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
- » Prof. Dr. Inga M. Schleip, Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde
- » Dr. Johanna Wider, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn
- » Dr. Ernst Tholen, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
- » Prof. Dr. Sven Wagner, Technische Universität Dresden
- » Prof. Dr. Frank Wätzold, Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg
- » Dr. Helmut Wedekind, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft, Starnberg
- » Prof. Dr. Nils Stein, Leibniz-Institut (IPK), Gatersleben
- » Prof. Dr. Katrin Zander, Universität Kassel
- » Prof. Dr. Steffen Weigend, Friedrich-Loeffler-Institut, Riems

Zitierweise der Stellungnahme:

Frank Wätzold, Jens Dauber, Enno Bahrs, Peter H. Feindt, Charlotte Kreuter-Kirchhof, Katharina May, Inga M. Schleip, Ernst Tholen, Johanna Wider, Maria R. Finckh, Hannah Jaenicke, Jörg R. G. Kleinschmit, Felicitas Krämer, Nils Stein, Sven Wagner, Helmut Wedekind, Steffen Weigend, Volkmar Wolters, Katrin Zander, Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2024): Nebenwirkungen einer Besteuerung von Fleischprodukten auf die Biodiversität berücksichtigen!. Stellungnahme, Bonn und Berlin, 15 Seiten.

Bildnachweise:

Extensive Grünlandbewirtschaftung im Spreewald (links): Frank Wätzold
Weide in der Streuobstwiese (oben rechts): BLE, Bonn/ Foto: Thomas Stephan
Extensive Grünlandbewirtschaftung im Spreewald (unten rechts): Frank Wätzold

Geschäftsstelle des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMEL

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt (IBV)

Deichmanns Aue 29

53179 Bonn

Tel.: +49 (0)228 6845-3052

E-Mail: vera.overroedder@ble.de

Internet: <https://www.genres.de/fachgremien/wissenschaftlicher-beirat-fuer-biodiversitaet-und-genetische-ressourcen/>

Inhalt

1 Einleitung	3
2 Herausforderungen	3
3 Bedeutung der Nutztierhaltung für die Biodiversität in Agrarlandschaften	5
4 Wirkungsmechanismen einer Steuer auf Fleischprodukte auf Konsum und Produktion	7
5 Anmerkungen zum Einsatz des Steueraufkommens	10
6 Anmerkungen zu staatlicher Förderung des Tierwohls	10
7 Mögliche Alternativen	10
8 Politische Empfehlungen	11
9 Danksagung	12
10 Zitierte Literatur	12

1 Einleitung

In Deutschland hat durch die Proteste der Landwirtinnen und Landwirte im Winter 2023/2024 die Diskussion um eine sogenannte „Tierwohlabgabe“ oder „Fleischsteuer“ erneut an Fahrt aufgenommen. Grundgedanken hierfür finden sich bereits in den Vorschlägen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung¹, auch als Borchert-Kommission bekannt. Insbesondere von Tierwohlaspekten motiviert, besteht die Grundidee darin, durch die staatliche Unterstützung verschiedener Maßnahmen einen großflächigen Umbau der Nutztierhaltung hin zu mehr Tierwohl zu initiieren. Als zentraler Finanzierungsbaustein eines solchen Umbaus wird eine „mengenbezogene Abgabe auf tierische Produkte, die z. B. als Tierwohlabgabe bezeichnet werden könnte und technisch als Verbrauchssteuer umgesetzt wird“ (Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung 2020, S. 18), als Lösung vorgeschlagen.

Die sich anschließenden Diskussionen adressierten verschiedene Aspekte wie beispielsweise die Frage, ob eine Abgabe oder eine Steuer² erhoben werden soll, welche konkreten Produkte besteuert werden sollen³ und ob es zu sozialpolitisch motivierten Flankierungen an anderer Stelle kommen sollte, um eine überproportionale Belastung von Geringverdienerinnen und Geringverdienern auszugleichen. Auf diese unterschiedlichen Aspekte soll in dieser Stellungnahme nicht eingegangen werden. Stattdessen möchte sich der Beirat eines in der Diskussion bisher nicht berücksichtigten Aspektes annehmen, nämlich den möglichen Auswirkungen einer Steuer auf Fleischprodukte auf die Biodiversität in Agrarlandschaften⁴.

2 Herausforderungen

Der WBBGR unterstützt wirksame und effiziente Maßnahmen zur Förderung des Tierwohls grundsätzlich und mit Nachdruck. Er teilt die Auffassung des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, dass angesichts des zu erwartenden erheblichen Aufwands die Frage nach geeigneten Finanzierungsinstrumenten ein wesentlicher Teil der Diskussion ist. In der bisherigen Diskussion zu diesem Instrument wurde jedoch die Perspektive des Schutzes und der Nutzung der biologischen Vielfalt vernachlässigt. Dabei können, wie im Folgenden dargelegt wird, in Abhängigkeit von der

¹ Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

² Aus europarechtlichen Gründen erscheint eine Ausgestaltung als Abgabe ausgeschlossen. Aus diesem Grund sprechen wir im Folgenden ausschließlich von einer Steuer.

³ Aktuelle Verlautbarungen aus dem BMEL zielen auf eine steuerliche Belastung von Fleischprodukten (<https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2024/240410-zkl.html>). Aus diesem Grund beziehen wir uns im Folgenden auf eine solche Steuer. Für eine allgemeinere Steuer auf tierische Produkte, die etwa auch Milchprodukte mit einbeziehen würde, würden prinzipiell ähnliche Argumente gelten, wie die in dieser Stellungnahme für eine Steuer auf Fleischprodukte vorgestellten. Gleiches gilt mit Blick auf die Diskussion der Frage, inwiefern fleischbasierte verarbeitete Produkte, etwa Wurst und Aufschnitt, oder fleischbasierte Produkte als Teil komplexerer Produkte, etwas Salamischeiben auf einer Tiefkühlpizza, einzubeziehen wären.

⁴ Beispielsweise werden Auswirkungen auf die Biodiversität in der Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung nicht untersucht (Deblitz et al. 2021).

Ausgestaltung einer Steuer auf Fleischprodukte negative Effekte auf die Biodiversität in Agrarlandschaften auftreten. Diese möglichen Effekte entstehen über zwei Mechanismen.

Erstens belastet eine solche Steuer – trotz der Konzeption einer Endverbrauchssteuer – nicht nur Konsumentinnen und Konsumenten, sondern auch landwirtschaftliche Betriebe. Dies geschieht über sogenannte Überwälzungseffekte: Bei Erhebung einer Fleischsteuer auf das Endprodukt werden die Einzelhandelsunternehmen versuchen, den Einkaufspreis für die betroffenen Produkte zu senken, um Umsatz- und Gewinneinbußen durch höhere Preise möglichst gering zu halten. Hiervon wären alle Betriebe betroffen, welche die nun besteuerten Produkte erzeugen, auch diejenigen, deren Produktion vergleichsweise positive Auswirkungen auf die Biodiversität hat, zum Beispiel durch die extensive Beweidung von Grünland bzw. die extensive Nutzung von Grünland als Grundlage für die Gewinnung von Futter für Wiederkäuer wie Rinder, Ziegen und Schafe.

Diese relativ extensiv wirtschaftenden Betriebe werden durch die geringere Rentabilität der Produktion möglicherweise mit einer Einschränkung des Bewirtschaftungsverhaltens reagieren und die Produktion auf extensiv bewirtschafteten Flächen einschränken oder aufgeben. Dies würde insbesondere auf marginalen Standorten zu Unternutzung und einsetzender Verbuschung und letztlich zum Verlust von artenreichen Wiesen und Weiden und damit zu negativen Auswirkungen auf die Biodiversität führen. Auf weniger marginalen Standorten kann es zu einer Übernahme der aufgegebenen Grünlandflächen durch andere Betriebe und zu einer Umnutzung (z.B. Gewinnung von Silage oder Biomasse aus Grünland) kommen, was aufgrund der damit verbundenen Intensivierung ebenfalls nachteilige Auswirkungen auf die Biodiversität hätte.

Zweitens können Nachteile für extensiv wirtschaftende Betriebe auftreten, wenn das Tierwohl mit staatlichen Mitteln gefördert werden sollte, deren Zuweisung an der Anzahl der Tiere oder der Menge der erzeugten Produkte ansetzt. Biodiversitätsfreundliche Betriebe, etwa Betriebe mit extensiver Weide- oder Wiesenbewirtschaftung oder Betriebe, die gefährdete Nutztierassen halten, würden dann voraussichtlich weniger gefördert werden als intensiv wirtschaftende und auf Skaleneffekte durch hohe Tierzahlen setzende Betriebe. Auch hier besteht die Gefahr, dass biodiversitätsfreundlich produzierende Betriebe benachteiligt und letztlich vom Markt verdrängt werden.

Die Stellungnahme hat das Ziel, auf diese möglichen negativen Auswirkungen hinzuweisen und Optionen anzusprechen, wie diese vermieden werden können. Darüber hinaus möchte der Beirat grundsätzlich für ein systemisches Denken in der Politik und Politikberatung werben, das nicht nur die intendierten Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf ein Politikfeld in den Blick nimmt (hier Tierwohl), sondern auch die nicht intendierten Wirkungen in anderen Politikfeldern (hier Biodiversität).

Im folgenden Kapitel 3 wird erläutert, warum und unter welchen Bedingungen die Nutztierhaltung positive Effekte auf die Biodiversität hat. Der Fokus liegt hierbei auf der grünlandbasierten extensiven Rinderhaltung (oder Mutterkuhhaltung), da diese nach Ansicht des WBBGR für die biologische Vielfalt besonders relevant ist. Auf Grund des hohen Intensivierungsgrades sind ähnlich positive Effekte für die Schweine- und Geflügelhaltung (sowie für die intensive Rindfleischproduktion) nicht zu erwarten.⁵

⁵ Natürlich weist auch eine ackerbasierte Nutztierhaltung Auswirkungen auf die Biodiversität auf, unter anderem direkt durch die Art der betriebseigenen Futtererzeugung wie bspw. Silomaisproduktion oder mehrjähriges Leguminosen-Gras-Gemenge innerhalb der Fruchtfolge, oder indirekt über Biodiversitätseffekte zugekaufter Futtermittel.

Im vierten Kapitel werden die Marktmechanismen näher erläutert, die dazu führen, dass Überwälzungseffekte durch eine Steuer auf Fleischprodukte auftreten. In Kapitel 5 erfolgen allgemeine Anmerkungen zur Verwendung des Steueraufkommens und in Kapitel 6 zur staatlichen Förderung des Tierwohls. Kapitel 7 und 8 fassen mögliche Alternativen sowie die politischen Empfehlungen der Stellungnahme zusammen.

3 Bedeutung der Nutztierhaltung für die Biodiversität in Agrarlandschaften

Eine wichtige Nahrungsquelle für Wiederkäuer wie Rind, Ziege und Schaf bietet der Aufwuchs des Grünlands in Form der Beweidung oder als konserviertes Schnittgut aus der Heu- und Grassilagebereitung (Gerowitt et al. 2013). Grünland ist daher ein wesentlicher Bestandteil der landwirtschaftlichen Flächennutzung und der Kulturlandschaft in Deutschland. Grünlandnutzung ist vor allem dort verbreitet, wo eine ackerbauliche Nutzung nicht oder nur in geringem Umfang möglich ist. Dauergrünland stellt rund 28 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland⁶, der Flächenanteil variiert aber stark regional mit Schwerpunkten in der norddeutschen Tiefebene sowie in den Mittelgebirgen und am Alpenrand (Thünen-Institut o.J.). Die Grünlandfläche in Deutschland ist in den letzten 50 Jahren um rund 30 % gesunken und dort, wo eine Ackerwürdigkeit des Grünlands gegeben war, wurde dieses vielfach zugunsten der Produktion von Ackerfutter oder von Biomasse für Biogas umgebrochen (Isselstein et al. 2015). Allerdings ist seit ungefähr 2015 der Rückgang an Grünlandfläche weitgehend gestoppt⁷.

Grünlandnutzung und grünlandbasierte Nutztierhaltung können dabei einen sehr intensiven bis sehr extensiven Charakter haben (Isselstein et al. 2015). Im eher extensiven Bereich haben die regional unterschiedlichen Standort- und Klimabedingungen im Zusammenspiel mit verschiedenen Nutzungs- und Bewirtschaftungsformen des Dauergrünlands zu einer großen Vielfalt an Grünlandökosystemen mit einer großen pflanzlichen und tierischen Artenvielfalt geführt. Beispielsweise kommen über die Hälfte der ca. 3.600 in Deutschland heimischen Farn- und Blütenpflanzenarten in Grünlandbiotopen vor. Daher haben die verschiedenen Grünlandformen eine herausragende Bedeutung für den Natur- und Artenschutz in Deutschland (Gerowitt et al. 2013).

Auch für die Vielfalt pflanzen- und tiergenetischer Ressourcen spielt artenreiches Grünland eine wichtige Rolle, denn dort wachsen zahlreiche heimische und mit unseren Kulturpflanzen verwandte Wildpflanzen. Diese Wildarten für Ernährung und Landwirtschaft (WEL) stellen einen genetischen Pool für die Pflanzenzüchtung dar oder werden direkt, z. B. als Futterpflanzen, genutzt (Gerowitt et al. 2013). Die genetische Vielfalt der traditionellen einheimischen Nutztierassen der entsprechenden Tierarten stand in einem Gleichgewicht mit einem großen Spektrum an unterschiedlichen Grünlandtypen, was historisch zu einer Herausbildung von regional angepassten Landschlägen führte (Gerowitt et al. 2013). Darüber hinaus ist Grünland auch von zentraler Bedeutung für den Wasser-, Boden- und Klimaschutz (Veen et al. 2009, Hönigová et al. 2012, Bengtsson et al. 2019, Schils et al. 2022) und ist zudem von Bedeutung für die regionale Identität und das Landschaftsbild, und damit für kulturelle Ökosystemleistungen (Lindemann-Matthies et al. 2010, Hochberg et al. 2011).

⁶ https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Feldfruechte-Gruenland/_inhalt.html (zuletzt aufgerufen 22.08.2024)

⁷ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Feldfruechte-Gruenland/Tabellen/zeitreihe-dauergruenland-nach-nutzung.html> (zuletzt aufgerufen 22.08.2024)

Prozesse wie der Strukturwandel in der Tierproduktion, Änderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen, Marktentwicklungen sowie technischer Fortschritt in der Tierzucht, der Tierhaltung und bei Mahdverfahren haben in den letzten Jahrzehnten zu einem Verlust von artenreichem Grünland geführt, da aufgrund geringer Erträge bei gleichzeitig hohen Kosten und trotz des Einsatzes von Förderinstrumenten (Schoof et al. 2019) die extensive Grünlandnutzung nicht mehr flächendeckend rentabel ist (MacDonald et al. 2000, Tasser & Tappeiner 2002, Beaufoy & Marsden 2010, Plieninger & Bieling 2013). Die Nutzungsaufgabe von Dauergrünland in marginalen Regionen hat zu einem erheblichen Rückgang der Biodiversität geführt (Poschlod et al. 2005, Stoate et al. 2009, Poschlod 2015).

Neben der Unternutzung hat aber auch die Flächenumwidmung (Umbruch von Grünland mit nachfolgendem Ackerbau) und die Bewirtschaftungsintensivierung auf den Grünlandflächen selbst einen wichtigen Einfluss auf die Biodiversität, da durch solche Maßnahmen wichtige Ökosystemleistungen des Grünlands verändert und gefährdet werden oder gar verloren gehen (Gerowitt et al. 2013, Isselstein et al. 2015). Die Intensivierung der Grünlandbewirtschaftung umfasst die Einsaat züchterisch verbesserter Genotypen in die Grünlandbestände, eine Verbesserung der Produktionstechnik, eine Erhöhung der Düngung und erhöhte Nutzungshäufigkeiten (Isselstein et al. 2015). Eine erhöhte Bewirtschaftungsintensität des Grünlandes kann sich im Zusammenspiel mit der Intensität und dem Anteil an Ackernutzung in der Umgebung negativ auf die Anzahl der Pflanzenarten sowie die Artenzahlen und Biomasse von Arthropoden im Grünland auswirken (Seibold et al. 2019).

Grünland kann man in die Funktionstypen produktives Grünland, artenreiches Extensivgrünland und Biotopgrünland einteilen (Hochberg et al. 2011, TMLFUN 2013). Bei allen diesen Typen handelt es sich um Systeme, die im Zuge landwirtschaftlicher Nutzung entstanden sind und nur durch kontinuierliche Nutzung erhalten werden können. Deren Werterhaltung bzw. Wertsteigerung, aber auch deren Bedeutung für Biodiversität und Ökosystemleistungen sind daher im Kontext zukünftiger landwirtschaftlicher Nutzung zu sehen. Der WBBGR hat in verschiedenen Stellungnahmen (Gerowitt et al. 2013, Wätzold et al. 2015) einen großen Handlungsbedarf besonders für die Erhaltung von artenreichem Grünland festgestellt, das mit geringer bis mittlerer Intensität genutzt wird. Dieses nutzungsabhängige oder durch landwirtschaftliche Nutzung stark geprägte Grünland entspricht laut dem Indikatorenbericht 2023 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt den FFH-Lebensraumtypen und FFH-Arten mit dem größten Handlungsbedarf (Drucksache 20/8400). Überdies hat die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (Nature Restoration Law), die am 18. August 2024 in Kraft getreten ist, eine Verbesserung des guten ökologischen Erhaltungszustands dieser Lebensraumtypen zum Ziel. Dies kann nur durch eine kontinuierliche und biodiversitätsfreundliche Nutzung gelingen.

4 Wirkungsmechanismen einer Steuer auf Fleischprodukte auf Konsum und Produktion

In der Diskussion um eine mögliche Steuer auf Fleischprodukte wird häufig gefordert, dass diese in Form einer Verbrauchssteuer auf Endverbraucherebene erhoben werden soll. Aus ökonomischer Sicht ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass unabhängig davon, wie eine Steuer erhoben wird (also auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher oder auf Seiten der Produzentinnen und Produzenten) das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt darüber entscheidet, wie sich die Steuerlast zwischen diesen beiden Gruppen verteilt. Eine Erhebung auf Endverbraucherebene bedeutet also nicht, dass die Steuerlast auch vollumfänglich von den Verbraucherinnen und Verbrauchern getragen wird⁸. Die dahinterstehende Logik kann mit Hilfe von Abbildung 1 illustriert werden, der die vereinfachende Annahme zugrunde liegt, dass produzierende Betriebe und Verbraucherinnen und Verbraucher am Markt direkt (also ohne Zwischenhandel) aufeinandertreffen.⁹

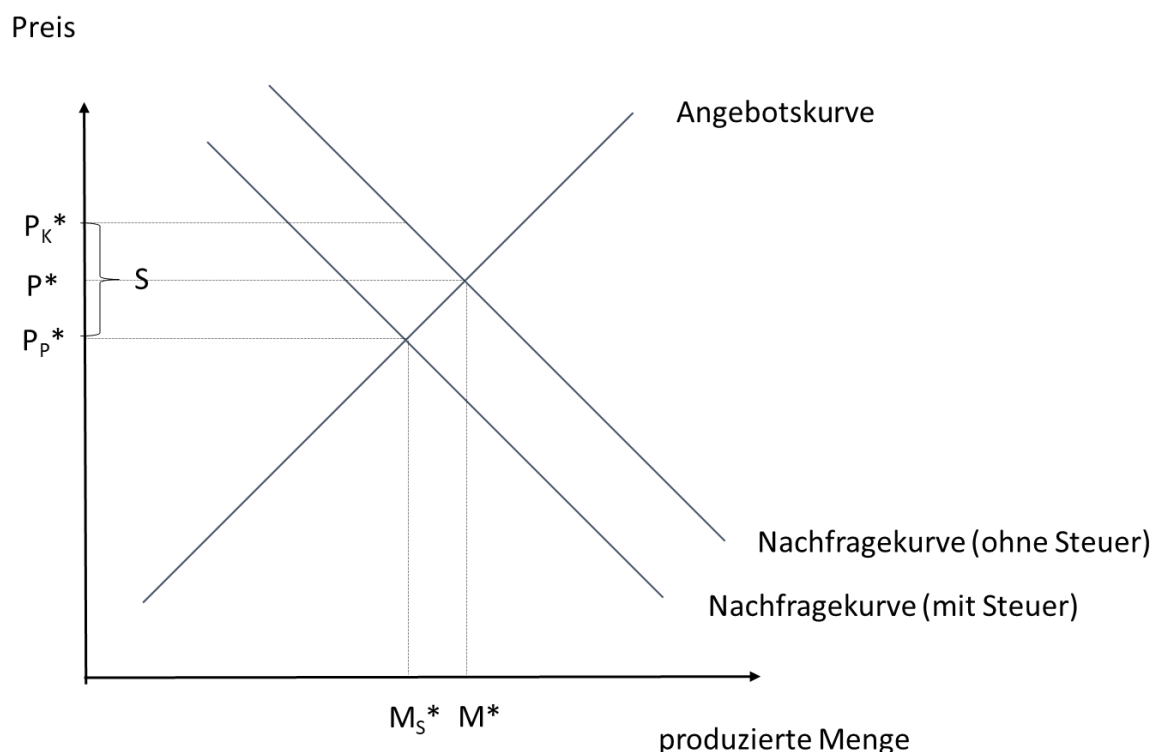


Abbildung 1: Marktdiagramm. Eigene Darstellung.

Die Abbildung 1 zeigt ein Marktdiagramm, mit dessen Hilfe der Marktpreis (P^*) und die am Markt verkaufte Menge (M^*) bestimmt werden können. Die Angebotskurve zeigt die Menge, die Betriebe bereit sind, am Markt für einen bestimmten Preis zu verkaufen, und die Nachfragekurve zeigt, welche Produktmengen Verbraucherinnen und Verbraucher bereit sind, in Abhängigkeit vom Preis am Markt zu kaufen. Der markträumende Preis P^* findet sich am Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve. Zu diesem Preis wird die Menge M^* sowohl angeboten wie nachgefragt.

⁸ Die Frage, wer die Steuerlast einer bestimmten Steuer trägt, wird in der Finanzwissenschaft unter dem Begriff der Steuerinzidenz diskutiert.

⁹ Ähnliche Abbildungen finden sich in vielen ökonomischen Standardlehrbüchern bei der Erklärung der Auswirkungen einer Verbrauchssteuer auf Marktgleichgewichtspreise und -mengen, so etwa in Mankiw & Taylor (2020).

Durch die Einführung einer Verbrauchssteuer entsteht nun ein neuer Preis, der von den Verbraucherinnen und Verbrauchern am Markt bezahlt werden muss (P_K^*), und der sich aufteilt auf den Preis, den die produzierenden Betriebe erhalten (P_P^*), und die Steuer (S). Dies wird dargestellt durch eine Verschiebung der Nachfragekurve um den Steuersatz parallel nach unten¹⁰. Der neue markträumende Preis, den die produzierenden Betriebe erhalten, ergibt sich aus dem Schnittpunkt der Angebotskurve mit der neuen Nachfragekurve. Im Ergebnis erzielen die Betriebe einen niedrigeren Verkaufspreis P_P^* , während der Preis für die Konsumentinnen und Konsumenten P_K^* höher ist als in der Ausgangssituation. Außerdem verringert sich durch die Steuer die am Markt verkaufte Menge von M^* auf M_S^* . In der Summe lässt sich festhalten, dass durch die Verbrauchssteuer weniger produziert wird und der am Markt zu erzielende Preis für die produzierenden Betriebe sinkt. Gleichzeitig erhöht sich der Marktpreis für die Verbraucherinnen und Verbraucher durch das Aufschlagen der Verbrauchssteuer auf den Preis, den die Betriebe am Markt erhalten. Die Steuerlast verteilt sich also auf die Verbraucherinnen und Verbraucher einerseits und die Betriebe andererseits. Denn durch die Anpassungsreaktionen auf der Nachfrageseite wird ein Teil der Steuerlast – trotz der Ausgestaltung als Endverbrauchssteuer – auf die Betriebe überwältzt.

Inwieweit Überwälzungsspielräume bestehen, hängt davon ab, in welchem Umfang das Angebot und die Nachfrage auf Preisänderungen durch die Steuererhöhung reagieren¹¹. Reagiert das Angebot eines Gutes stärker auf die Preisänderung als die Nachfrage, dann wird die Steuerlast überwiegend von den Verbraucherinnen und Verbraucher getragen. Reagiert jedoch die Nachfrage stärker auf die Preiserhöhung als das Angebot, dann wird die Steuerlast überwiegend von den Betrieben getragen.

Überträgt man diese allgemeinen Überlegungen auf den Markt für Fleischprodukte, dann stellt sich die Frage nach den jeweiligen Reaktionen von Verbraucherinnen und Verbrauchern einerseits und Betrieben andererseits auf Preisänderungen von Fleisch. In einer jüngeren Studie untersuchen Roosen et al. (2022) die Auswirkungen einer möglichen Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Fleisch von 7 % auf 19 % in Deutschland und kommen zu dem Ergebnis, dass eine solche Steuererhöhung zu einer Reduktion der Fleischnachfrage um ca. 11 % führen würde, wobei es nur marginale Unterschiede zwischen den Märkten für Schweinefleisch, Geflügelfleisch sowie Rind- und Kalbfleisch geben würde.

Die prognostizierten Mengenreduktionen würden – häufig vermittelt über entsprechende Forderungen des Handels nach niedrigeren Erzeugerpreisen – mit großer Wahrscheinlichkeit auch zu Preisreduktionen auf Seiten der Betriebe führen¹². Allerdings ist es schwer abzuschätzen, in welchem Umfang dies geschehen würdet. Eine ältere Studie aus den USA (Marsh 2003) schätzt, dass eine Veränderung der Nachfrage nach Rindfleisch von 1 % zu einer Veränderung des Preises von 0,49 %

¹⁰ Dies kann man sich gut dadurch erklären, dass die Konsumierenden für eine bestimmte Menge – beispielsweise M^* – bereit sind, einen bestimmten Preis, hier P^* , zu zahlen. Ohne Steuer entspricht die Zahlungsbereitschaft für diese Menge dem Marktpreis. Mit Steuer ist die Zahlungsbereitschaft aus Sicht der Unternehmen P^* minus der Steuer S , da die Steuer ja an den Staat abgeführt werden muss. Da diese Überlegung für alle Mengen gilt, kommt es zu einer Parallelverschiebung der Nachfragekurve nach unten um den Steuersatz. Im nächsten Schritt kommt es dann zu einer Anpassung auf der Angebotsseite, die als Bewegung auf der Angebotskurve vom Schnittpunkt mit der ursprünglichen Nachfragekurve hin zum Schnittpunkt mit der neuen Nachfragekurve verstanden werden kann. Denn für den Preis (P^*-S) , den die produzierenden Betriebe nach Einführung der Steuer noch erhalten, sind sie nicht mehr bereit, die Menge M^* anzubieten.

¹¹ In ökonomischer Terminologie ausgedrückt, handelt es sich um die Preiselastizität des Angebots bzw. der Nachfrage. Diese wird bestimmt als relative Mengenänderung (des am Markt zu diesem Preis angebotenen oder nachgefragten Gutes) dividiert durch die relative Preisänderung des Gutes (vgl. z.B. Mankiw & Taylor 2020).

¹² Die Folgenabschätzung des Thünen-Instituts (Deblitz et al. 2021, S. 92) stellt hierzu fest: „Hierbei gehen wir davon aus, dass der Lebensmittelhandel die Erhöhung der Steuersätze auf die Verbraucherpreise aufschlägt, die somit um 12 % steigen würden.“

bei Schlachtvieh führt. Vergleichbare aktuelle Daten für Deutschland liegen unseres Wissens nicht vor.

Mit Blick auf die Biodiversitätswirkung der Steuer auf Fleischprodukte ist festzuhalten, dass eine einheitliche Besteuerung aller tierischen Produkte diese auch entsprechend verteuert – unabhängig von den positiven oder negativen Biodiversitätswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion. Dies bedeutet, dass Betriebe, deren Produktion biodiversitätserhaltend wirkt, ebenfalls niedrigere Verkaufspreise akzeptieren müssen – mit der Folge einer geringeren Rentabilität. Dies birgt die Gefahr von Anpassungen des Bewirtschaftungsverhaltens, die zu einer Einschränkung bzw. Aufgabe der Produktion auf extensiv bewirtschafteten Flächen führen¹³.

Anzumerken ist auch, dass in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Steuer als Mengensteuer oder Wertsteuer¹⁴ verschiedene Segmente des Fleischmarktes unterschiedlich stark betroffen sind. Bei einer Mengensteuer ist die absolute Steuerlast pro Kilogramm für hoch- und niedrigpreisige Produkte gleich hoch, die prozentuale Belastung bezogen auf den Verkaufspreis ist für preiswerte Produkte dadurch größer als für hochpreisige Produkte. Bei einer Wertsteuer ist hingegen die prozentuale Belastung bezogen auf den Verkaufspreis gleich, die absolute Belastung pro Kilogramm ist jedoch für hochpreisige Produkte größer.

Beide Formen der Besteuerung – Mengen- wie Wertsteuer – werden in den Vorschlägen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung erwähnt – die Mengensteuer in Form eines Aufschlags von 40 Cent/kg Fleisch und Fleischprodukte und die Wertsteuer in Form einer Erhöhung der Mehrwertsteuer von 7 % auf 19 % für Fleisch und Fleischprodukte.

Da Fleisch, das unter Tierwohl- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten (einschließlich des Schutzes von Biodiversität) vorteilhaft produziert wird, häufig hochpreisiger ist als anderes Fleisch, wären Betriebe, die solches Fleisch herstellen, durch eine Wertsteuer überdurchschnittlich stark und deutlich stärker als bei einer Mengensteuer belastet.¹⁵

¹³ Vgl. Kiefer et al. (2020) für Berechnungen zur Rentabilität eines Bio-Weiderindkonzepts im Südschwarzwald.

¹⁴ Bei einer Mengensteuer werden bestimmte Einheiten mit einem festen Satz besteuert (also z.B. ein kg Fleisch mit einem festen Cent-Betrag), während eine Wertsteuer in Prozent der Bemessungsgrundlage erhoben wird, wie z. B. die Mehrwertsteuer mit einem Prozentsatz auf den Nettopreis.

¹⁵ Hierauf weist auch das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung hin.

5 Anmerkungen zum Einsatz des Steueraufkommens

Es ist festzuhalten, dass das Aufkommen aus einer Abgabe zweckgebunden ist, das Aufkommen aus einer Steuer jedoch nicht. Erträge aus Verbrauchssteuern fließen stets in den allgemeinen Staatshaushalt und eine Zweckbindung der Steuer ist rechtlich nicht zulässig. Ob und nach welchen Maßstäben damit das Aufkommen einer Steuer auf Fleischprodukte landwirtschaftlichen Betrieben zukommt oder für andere Zwecke verwendet wird, entscheidet der Haushaltsgesetzgeber unter Berücksichtigung verschiedener politischer Ziele, nicht der Steuergesetzgeber. Anmerkungen zu einer möglichen Verwendung des Steueraufkommens erübrigen sich daher bei einer Diskussion der Besteuerung von Fleischprodukten.

6 Anmerkungen zu staatlicher Förderung des Tierwohls

Soll das Tierwohl allgemein mit staatlichen Mitteln gefördert werden, legt der Vergleich der Kosten zur Verbesserung des Tierwohls zwischen verschiedenen Arten der Tierhaltung von Deblitz et al. (2021, S. 50, Tab. 2.1.3) nahe, dass insbesondere bei den Sauen und der Ferkelaufzucht vergleichsweise hohe Kosten anfallen würden. Würde sich eine Förderung an den Kosten orientieren, so würde dieser Bereich gegenüber anderen Bereichen besonders hohe Zuwendungen erhalten. Vergleicht man eine Situation ohne Unterstützung durch staatliche Mittel gegenüber einer Situation mit Unterstützungen durch staatliche Mittel, so lässt sich festhalten, dass diejenigen Bereiche der Fleischproduktion, die besonders hohe Unterstützungen erhalten, voraussichtlich diejenigen sind, bei denen ein besonders hoher Finanzierungsbedarf durch stärker tierwohlorientierte Praktiken entsteht. Es ist daher plausibel anzunehmen, dass diejenigen Betriebe besonders hohe Zuwendungen erhalten würde, bei denen besonders hoher Anpassungsbedarf besteht, die also bislang eher weniger tierwohlorientiert gearbeitet haben. Ob diese Konsequenz gerecht und politisch wünschenswert ist, kann an dieser Stelle nicht abschließend behandelt werden.

7 Mögliche Alternativen

Eine mögliche Steuer auf Fleischprodukte könnte – in Abhängigkeit von der Ausgestaltung – Betriebe überdurchschnittlich belasten, deren Produktionsweise positive Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Um einer solchen unerwünschten Wirkung entgegenzuwirken, können verschiedene Ansätze verfolgt werden.

Prinzipiell könnten Ansätze zur Berücksichtigung von Biodiversitätsaspekten bei der Ausgestaltung einer Steuer auf Fleischprodukte auf der Erhebungsseite ansetzen. Hier könnten Betriebe mit hohen Leistungen für die Biodiversität von der Steuer ausgenommen werden, damit sie nicht zusätzlich belastet werden. Da der Beitrag zum Biodiversitätserhalt im Einzelfall schwer nachzuweisen ist, müsste ein geeigneter Indikator für positive Biodiversitätswirkungen durch die Produktion gefunden werden, dessen Erhebung möglicherweise mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Außerdem sind Ausnahmeregelungen für Betriebe zum Schutz der Biodiversität nur in den Grenzen des europäischen Unionsrechts zulässig. Dies bedeutet, dass entsprechende Ausnahmen auch für nichtdeutsche Betriebe gelten müssten. Vor diesem Hintergrund sieht der Beirat derzeit keine realistische Umsetzungsmöglichkeit einer Entlastung biodiversitätserhaltender Betriebe von einer Steuer auf Fleischprodukte auf der Erhebungsseite.

Sollte eine Fleischsteuer beschlossen werden, so müsste daher in anderer Form sichergestellt werden, dass Betriebe, deren Produktion aus Biodiversitätssicht wertvoll ist, weiterhin ausreichend profitabel arbeiten können. Bedarfe sieht der WBBGR insbesondere bei Betrieben der extensiven Wiesen- und Weidenbewirtschaftung sowie bei Betrieben mit gefährdeten Nutztierassen. Der WBBGR hat in früheren Stellungnahmen darauf hingewiesen, wie biodiversitätsfreundliche Betriebsweisen gefördert werden können (Gerowitt et al. 2013, Wätzold et al. 2015, Hamm et al. 2016, Feindt et al. 2018), und hält es für äußerst wichtig, dass Biodiversitätsaspekte bei der nächsten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union eine starke Berücksichtigung finden.

8 Politische Empfehlungen

Der WBBGR formuliert folgende Empfehlungen basierend auf den Ausführungen dieser Stellungnahme:

- Bestimmte Bereiche der Tierhaltung – insbesondere die extensive Wiesen- und Weidenbewirtschaftung und die Haltung gefährdeter Nutztierassen – haben positive Auswirkungen auf die Biodiversität. Es besteht die Gefahr, dass eine Steuer auf Fleischprodukte diese Betriebe durch Überwälzungseffekte belastet mit der möglichen Folge von betrieblichen Anpassungen bis hin zur Betriebsaufgabe, die sich negativ auf die nutzungsabhängige Biodiversität auswirken. Es ist Aufgabe der Politik sicherzustellen, dass solche unerwünschten Effekte nicht eintreten und die in verschiedenen Strategien verankerten Ziele und gesetzlichen Verpflichtungen (z. B. EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur) zum Erhalt der biologischen Vielfalt nicht beeinträchtigt werden.
- In der bisherigen Diskussion um eine mögliche Steuer auf Fleischprodukte stand der Aspekt des Tierwohls im Vordergrund, während mögliche Wirkungen auf andere Politikbereiche wie den Biodiversitätserhalt weitgehend ausgeblendet wurden. Der WBBGR plädiert dafür, dass generell bei Politikmaßnahmen, die dazu dienen ein bestimmtes Politikziel zu erreichen, in der Folgenabschätzung ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt wird, der nicht nur die Auswirkungen von Politikmaßnahmen auf das primäre Politikziel im Blick hat, sondern auch die Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Ziele. Insbesondere sollten die Auswirkungen auf Biodiversität und genetische Ressourcen analysiert und angemessen berücksichtigt werden.
- Mit Blick auf die Auswirkungen der Tierhaltung dominieren in der politischen, in der öffentlichen, aber auch in Teilen der wissenschaftlichen Diskussion Tierwohlaspekte und Klimaauswirkungen. Der WBBGR fordert das BMEL auf, Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise die Unterstützung von Pilotprojekten, um die positiven Wirkungen bestimmter Bereiche der Tierhaltung auf die Biodiversität gesellschaftlich und politisch besser sichtbar zu machen und unterstützende wie hemmende Faktoren und Rahmenbedingungen zu identifizieren.

9 Danksagung

Die Autorinnen und Autoren danken Vera Overröder von der Geschäftsstelle des WBBGR im Informations- und Koordinationszentrum für Biologische Vielfalt der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für die Unterstützung bei der Erstellung der Stellungnahme.

10 Zitierte Literatur

Beaufoy, G. & Marsden, K. (2010): CAP reform 2013 – last chance to stop the decline of Europe's High Nature Value farming?, <http://www.efnecp.org/download/policy-cap-reform-2013.pdf>, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.

Bengtsson, J., Bullock J. M., Egoh, B., Everson, C., Everson, T., O'Connor, T., O'Farrell, P. J., Smith, H. G., Lindborg, R. (2019): Grasslands—more important for ecosystem services than you might think. *Ecosphere* 10(2):e02582, <https://doi.org/10.1002/ecs2.2582>.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2024): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2022/2023, abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/0111001-2023.pdf>, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.

Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (BZL) (2024): Wie haben sich Anzahl und Größe landwirtschaftlicher Betriebe entwickelt?. abrufbar unter: <https://www.bzl-datenzentrum.de/betrieb/entwicklung>, zuletzt abgerufen am 27.5.2024.

Deblitz, C., Efken, J., Banse, M., Isermeyer, F., Rohlmann, C., Tergast, H., Thobe, P., Verhaagh, M. (2021): Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, Thünen Working Paper 173, abrufbar unter: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn063574.pdf, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.

Feindt, P. H., Bahrs, E., Engels, E. M., Hamm, U., Herdegen, M., Isselstein, J., ... & Wolters, V. (2018): Für eine Gemeinsame Agrarpolitik, die konsequent zum Erhalt der biologischen Vielfalt beiträgt. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 37 S. abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/biodiversitaet/StellungnahmeAgrarpolitikErhaltbioVielfalt.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.

Gerowitt, B., Schröder, S., Dempfle, L., Engels, E.-M., Engels, J., Feindt, P. H., Graner, A., Hamm, U., Heißenhuber, A., Schulte-Coerne, H., Wolters, V. (2013): Biodiversität im Grünland – unverzichtbar für Landwirtschaft und Gesellschaft. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 20 S., abrufbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/biodiversitaet/StellungnahmeBiodivGruenland.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.

Hamm, U., Feindt, P. H., Wätzold, F., Wolters, V., Backes, G., Bahrs, E., & Wedekind, H. (2016): Verbraucher für die Erhaltung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft aktivieren! Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen

- beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 12 S., abrufbar unter:
https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/biodiversitaet/stellungnahme-verbraucher-aktivieren.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.
- Hochberg, H., Maier, U., Hochberg, E. (2011): Deutschland braucht seine Wiesen und Weiden. Schriftenr. Deutscher Grünlandverband, 54 S.
- Hönigová, I., Vačkář, D., Lorencová, E., Melichar, J., Götzl, J., Sonderegger, G., Oušková, V., Hošek, M., Chobot, K. (2012): Survey on grassland ecosystem services. Report to the EEA – European Topic Centre on Biological Diversity. Nature Conservation Agency of the Czech Republic, Prague, 78 S.
- Isselstein, J., Michaelis, T., Bellof, G., Deblitz, C., Gerowitt, B., Graß, R., Greef, J. M., Heißenhuber, A., Klimek, S., Kuka, K., Müller, J., Pickert, J., Pries, M., Spiekers, H., Spiller, A., Taube, F., Thünen, T., Thumm, U., Wachendorf, M., Wiggering, H., Wrage-Mönnig, N. (2015): Fachforum Grünland: Grünland innovativ nutzen und Ressourcen schützen; Forschungsstrategie der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA). DAFA, Braunschweig, 56 S. Stand: 12/2015.
- Kiefer, A., Elsäßer, M., Grant, K., Lindner, R., Trček, U., Risius, A., ... & Bahrs, E. (2020): Grünlandschutz in benachteiligten Mittelgebirgsregionen durch ein Bio-Weiderindkonzept am Beispiel des Südschwarzwalds. Berichte über Landwirtschaft-Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/311/530>, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.
- Lindemann-Matthies, P., Junge, X., Matthies, D. (2010): The influence of plant diversity on people's perception and aesthetic appreciation of grassland vegetation. *Biological Conservation* 143, 195-202, <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.10.003>.
- MacDonald, D., Crabtree, G., Wiesinger, G., et al. (2000): Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: environmental consequences and policy response. *Journal of Environmental Management* 59, 47-69, <https://doi.org/10.1006/jema.1999.0335>.
- Mankiw, N. G. & Taylor, M. P. (2020): *Economics*. Cengage Learning EMEA.
- Marsh, J. M. (2003): Impacts of declining US retail beef demand on farm-level beef prices and production. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(4), 902-913, <https://doi.org/10.1111/1467-8276.00496>.
- Plieninger, T. & Bieling, C. (2013): Resilience-based perspectives to guiding high-nature-value farmland through socioeconomic change. *Ecology and Society* 18(4): 20, <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05877-180420>.
- Poschlod, P., Bakker, J., Kahmen, S. (2005): Changing land use and its impact on biodiversity. *Basic and Applied Ecology* 6, 93-98, <https://doi.org/10.1016/j.baae.2004.12.001>.
- Poschlod, P. (2015): *Geschichte der Kulturlandschaft: Entstehungsursachen und Steuerungsfaktoren der Entwicklung der Kulturlandschaft, Lebensraum- und Artenvielfalt in Mitteleuropa*. – Stuttgart (Ulmer), 320 S.
- Roosen, J., Staudigel, M., & Rahbauer, S. (2022): Demand elasticities for fresh meat and welfare effects of meat taxes in Germany. *Food Policy*, 106, 102194, <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102194>.
- Schils, R. L. M., Bufer, C., Rhymer, C. M., Francksen, R. M., Klaus, V. H., Abdalla, M. et al. (2022): Permanent grasslands in Europe. Land use change and intensification decrease their

- multifunctionality. In *Agriculture, Ecosystems & Environment* 330 (3), p. 107891.
<https://doi.org/10.1016/j.agee.2022.107891>.
- Schoof, N., Luick, R., Beaufoy, G., Jones, G., Einarsson, P., Ruiz, J., Stefanova, V., Fuchs, D., Windmaißer, T., Hötcker, H., Jeromin, H., Nickel, H. & Ukhanova, M. (2019): Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrar-Umwelt und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. *BfN-Skript* 539: 256 S.
- Seibold, S., Gossner, M.M., Simons, N.K. et al. (2019): Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers. *Nature* 574, 671–674. <https://doi.org/10.1038/s41586-019-1684-3>.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Flächennutzung. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung. Fachserie 3, Reihe 5.1.
- Stoate, C., Baldi, A., Beja, P., et al. (2009): Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe - A review. *Journal of Environmental Management* 91, 22-46,
<https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.07.005>.
- Tasser, E. & Tappeiner, U. (2002): Impact of land use changes on mountain vegetation. *Applied Vegetation Science* 5, 173-184, <https://doi.org/10.1111/j.1654-109X.2002.tb00547.x>.
- Thünen-Institut (o.J.): Thünen Atlas: Landwirtschaftliche Nutzung, interaktive Webseite, abrufbar unter: <https://atlas.thuenen.de/webpace/agraratlas/agraratlas/index.html?LP=2>, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.
- Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Naturschutz (TMLFUN) (2013): Strategie zur Erhaltung und Nutzung des Dauergrünlandes in Thüringen bis 2020. Stand: 7/201, abrufbar unter: <http://apps.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1453.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.07.2019.
- Veen, P., Jefferson, R., de Smidt, J., van der Straaten, J. (Hrsg.) (2009): Grasslands in Europe of high nature value. KNNV Publishing, Zeist, Netherlands, 320 S.
- Wätzold, F., Bahrs, E., Feindt, P. H., Hamm, U., Isselstein, J., Schröder, S., ... & Wedekind, H. (2015): Perspektiven für das artenreiche Grünland – Alternativen zur Belohnung einer Überschussproduktion bei Milch. Kurzstellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 12 S., abrufbar unter:
<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/biodiversitaet/PerspektivenArtenreichesGruenland.pdf?blob=publicationFile&v=3>, zuletzt abgerufen am 31.7.2024.