

Subventionen für Billigfleisch abschaffen

Ergebnisse einer Studie über steuerliche Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums¹



© Mauricio Bustamante / Greenpeace

Der Fleischkonsum in Deutschland ist für unsere Umwelt und Gesundheit viel zu hoch. Im Durchschnitt wird bei uns mehr als doppelt so viel Fleisch verzehrt wie von Gesundheitsorganisationen empfohlen. Immer mehr Schweine und Geflügel werden in Deutschland gehalten, immer mehr Fleischprodukte hergestellt. Außerdem steigt der Fleischexport an.

Das Fleisch, das in Deutschland produziert wird, ist viel zu billig. Damit es so günstig angeboten werden kann, wird es unter miserablen Bedingungen erzeugt und hat gewaltige ökologische Folgekosten. Die zahlt aber nicht der Käufer selber, sondern sie werden auf die Allgemeinheit abgewälzt. Die Studie „Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland“ untersucht daher Steuern und Abgaben, die Fleisch und Wurstwaren teurer und ökologischer machen. Damit könnten Anreize geschaffen werden, Nutztiere umweltfreundlicher zu halten und Verbraucher zu bewegen, weniger umweltschädliche Lebensmittel zu bevorzugen.

¹ Die vollständige Studie „Ökonomische Instrumente für eine Senkung des Fleischkonsums in Deutschland; Beiträge zu einer klima- und umweltgerechteren Landwirtschaft“ kann unter <http://gpurl.de/Zjqhp> heruntergeladen werden

Warum Fleisch teurer sein müsste

Fleisch ist heute zu billig. Die großen Kosten der Umweltschäden durch die Fleischerzeugung – wie Klimawandel, Wasserverseuchung und Urwaldzerstörung – sind im Preis nicht enthalten. Das gleiche gilt für die unwürdigen Haltungsbedingungen in der intensiven Massentierhaltung, sowie die vielen Fleischskandale, die die Qualitätsmängel unserer auf billige Massenproduktion ausgerichteten Fleischerzeugnisse offenbaren. Für die externen Effekte der Massentierhaltung kommt der Bundesbürger gleich mehrfach auf:

1. Über die EU-Agrarsubventionen für Futtermittelanbau und Stallneubauten
2. Über die nicht eingepreisten Kosten der Massentierhaltung wie
 - Klimagase aus der Tierhaltung;
 - die Verschmutzung von Grundwasser und Oberflächengewässern mit Phosphat und Nitrat aus der Tierhaltung;
 - Ammoniakausstoß, der zur Versauerung der Wälder und Überdüngung ökologisch sensibler Gebiete führt;
 - Massenhafter Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung, der multiresistente Krankheitserreger fördert und immer teurere Reserveantibiotika in der Humanmedizin notwendig macht;
 - Krankheitskosten durch übermäßigen Fleischkonsum wie Darmkrebs, Adipositas

Vier Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums

Im Auftrag von Greenpeace hat das Forum für ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) untersucht, ob durch steuerliche Instrumente eine Senkung des Fleischkonsums und eine Ökologisierung der Landwirtschaft erreicht werden kann. In der Studie werden vier ökonomische Instrumente vorgestellt, die Fleischerzeugnissen einen angemesseneren Preis verleihen und damit den Fleischkonsum in Deutschland mäßigen können:

1. Eine Stickstoffüberschussabgabe,
2. eine Importsteuer auf eiweißhaltige Futtermittel,
3. eine Fettsteuer und
4. die Abschaffung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Fleischprodukte.

Die ersten beiden Instrumente setzen dabei bei der Tierhaltung an, die anderen beiden direkt beim Konsumenten.

1. Stickstoffüberschussabgabe – der „Gülle-Euro“

Von einer Stickstoffüberschussabgabe sind sehr positive ökologische Lenkungswirkungen in der Landwirtschaft zu erwarten. Stickstoffüberschüsse entstehen vor allem in Gegenden mit Massentierhaltung. Die überschüssige Gülle wird auf die Felder verteilt und führt unter anderem zur Nährstoffübersättigung der Böden und verschlechtert die Qualität von Grund- und Oberflächengewässern. Eine Abgabe auf die Stickstoffüberschüsse würde Anreize schaffen, weniger Stickstoff auf die Felder auszubringen und damit die Umwelt zu entlasten.

Für eine wirkungsvolle Erhebung der Steuer müssten die Stickstoffbilanzen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe genau dokumentiert werden. Die Erhebung der Abgabe wäre zwar aufwändig, doch der ökologische Nutzen wäre groß: Eine der schädlichsten

ökologischen Nebenwirkungen der intensiven Landwirtschaft und insbesondere der Fleischerzeugung würde angegangen und reduziert.

Die Fleischpreise würden spürbar steigen: Bei einer Abgabenhöhe von zwei Euro pro Kilo Stickstoffüberschuss je Hektar würde sich ein Kilogramm Rindfleisch im Durchschnitt um knapp sieben Prozent und ein Kilogramm Schweinefleisch um etwa 2,5 Prozent verteuern. Legt man zugrunde, wie in der Vergangenheit der Fleischkonsum auf die Preise reagiert hat, würden bei einer Abgabe von zwei Euro der Rindfleischkonsum um 3,5 Prozent und der Schweinefleischverbrauch um rund zwei Prozent zurückgehen. Ökologisch produzierte Fleischerzeugnisse würden dabei gar nicht oder nur sehr gering verteuert. Dank der stärkeren Flächenbindung sind dort Stickstoffüberschüsse weitaus geringer. Die zusätzlichen Steuereinnahmen belaufen sich auf knapp drei Milliarden Euro.

2. Die Futtermittelimportsteuer

Die Futtermittelimportsteuer adressiert den Import von über fünf Millionen Tonnen Soja für die Tierfütterung nach Deutschland. Nur durch diese Importe ist die steigende Fleischproduktion in Deutschland möglich. Die Kosten fallen vor allem in den Erzeugerländern an: Urwaldflächen werden gerodet oder Grünland umgebrochen, was einen gewaltigen Ausstoß von Klimagasen verursacht. Soja wird auf diesen Flächen vor allem in Monokulturen mit großem Pestizideinsatz angebaut.

Die ökologische Wirkung einer Futtermittelimportsteuer ist allerdings schwerer absehbar als die einer Stickstoffüberschussabgabe. So könnte die nachlassende Nachfrage aus Deutschland zum Beispiel durch einen zunehmenden Import anderer Länder kompensiert werden. Auch die rechtliche und politische Umsetzbarkeit müsste genau geprüft werden: Diese Importsteuer würde de facto einen Einfuhrzoll auf Soja darstellen und müsste an den EU-Außengrenzen erhoben werden. Dies gerät möglicherweise in Konflikt mit dem internationalen Handelsrecht. Auch könnte es zu handelspolitischen Konflikten kommen: Während in Deutschland Unterstützung für eine Steuer auf Sojaimporte durchaus denkbar wäre, könnte ein Sojaeinfuhrzoll international, insbesondere natürlich bei den Erzeugerländern, große Widerstände hervorrufen.

Die Wirkung auf den Fleischpreis wäre etwas geringer als bei der Stickstoffüberschussabgabe: Bei einem Zoll in Höhe von 250 Euro pro Tonne Soja würde ein Kilogramm Geflügelfleisch um etwa sechs Prozent teurer, Schweinefleisch um etwa drei Prozent. Da Soja bei der Rindermast eine geringe Rolle spielt, würde der Rindfleischpreis kaum steigen.

Der Verbrauch von Geflügelfleisch würde mit etwa vier Prozent am stärksten zurückgehen, der Verbrauch von Schweinefleisch um etwa zwei Prozent. Da in der ökologischen Tierhaltung kein Importsoja eingesetzt wird, hätte diese Steuer keine direkten Preiswirkungen für Bioprodukte. Eine Soja-Importsteuer von 250 Euro je Tonne würde allein aus Deutschland etwa 1,1 Milliarde Euro Mehreinnahmen in die EU-Kassen spülen.

3. Fettsteuer

Die Fettsteuer setzt direkt beim Konsum der Fleischerzeugnisse selber an. Eine Steuer auf Produkte, die gesättigte Fettsäuren enthalten, wurde 2011 zuerst in Dänemark eingeführt. Eine solche Steuer ist nicht in erster Linie umweltpolitisch, sondern vor allem gesundheitspolitisch motiviert. Besteuert werden nicht nur Fleischerzeugnisse, sondern alle Nahrungsmittel, die gesättigte Fettsäuren enthalten – wie beispielsweise Milchprodukte und pflanzliche Öle. Da Schweine- und Rindfleisch mehr Fett enthält, würde hier der Preis stärker ansteigen als bei Geflügelfleisch.

Die Studie zeigt jedoch, dass eine Fettsteuer das schwächste Instrument zur Mäßigung des Fleischkonsums und zur Förderung der ökologischen Landwirtschaft ist. Der Preiseffekt auf Fleischerzeugnisse ist etwa vergleichbar mit dem einer Futtermittelimportsteuer. Entsprechend niedrig wären die Auswirkungen auf den Verbrauch. Die ökologische Lenkungswirkung fällt dagegen weg, da die Steuer auf herkömmlich und ökologisch produziertes Fleisch gleichermaßen anfällt. Bei einem Steuersatz von 2 Euro je Kilogramm gesättigtem Fett würden in Deutschland etwa 2,6 Milliarden Euro eingenommen, woran Fleischprodukte einen Anteil von 750 Millionen Euro haben.

4. Anpassung der Mehrwertsteuer

Die Aufhebung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes für Fleischprodukte wäre am leichtesten durchführbar und in seinem Preiseffekt äußerst wirkungsvoll. Derzeit sind Fleischerzeugnisse wie alle Lebensmittel mit einem ermäßigten Satz von 7 statt 19 Prozent versteuert. Damit wird de facto der ökologisch und gesundheitlich problematische übermäßige Fleischkonsum subventioniert.

Die Preise von Fleischerzeugnissen würden durch eine Mehrwertsteueranpassung um 11,2 Prozent steigen – deutlich stärker als bei den anderen hier vorgestellten Instrumenten. Der Konsum würde ebenfalls am stärksten sinken: die Nachfrage bei Rindfleisch würde um etwa sechs Prozent, bei Schweinefleisch um etwa neun Prozent und bei Geflügelfleisch um etwa acht Prozent zurückgehen. Um zudem die ökologische Fleischerzeugung zu stärken, könnte der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für diese Produkte weiterhin gelten. Diese Mehrwertsteuerreform würde etwa zwei Milliarden Euro einbringen.

Der administrative Zusatzaufwand ist vergleichsweise gering, da das gegenwärtige System nicht verändert, sondern lediglich zwei Ausnahmen aus dem Umsatzsteuergesetz gestrichen werden müssten. Auch politisch ist der Nährboden bereits vorhanden: wegen der vielen, teils unsystematischen Ausnahmeregelungen wird immer wieder eine Mehrwertsteuerreform gefordert und ein grundsätzliches Ende der Ermäßigungen für umweltschädliche Produkte verlangt. Daher muss nun vor allem die Bevölkerung überzeugt werden, dass herkömmliche Fleischerzeugnisse kein Grundnahrungsmittel, sondern umweltschädliche Produkte sind.

Insgesamt können sich die vier in dieser Studie vorgestellten Instrumente gegenseitig sinnvoll ergänzen. Insbesondere die Einführung einer Stickstoffüberschussabgabe und die Reform der Mehrwertsteuer wären geeignet, Anreize für ökologisch verträglichere Erzeugungsmethoden zu schaffen, Fleischprodukten einen angemesseneren Preis zu verleihen und auf diese Weise zu einer Mäßigung des Fleischkonsums beizutragen.

Tabelle 1: Qualitative Bewertung und Preiswirkung der betrachteten Instrumente

Instrument	Direkte ökologische Lenkungswirkung	Verwaltungsaufwand	Politische Durchsetzbarkeit	Preiswirkung intensive Erzeugung	Preiswirkung ökologische Erzeugung
Stickstoffüberschussabgabe	++	-	+	R ++ S + G ¹ k.A.	R o S o G k.A.
Futtermittelimportsteuer	+	+	-	R + S ++ G +++	R o S + G ++
Fettsteuer	trifft nicht zu	-	-	R + S ++ G +	R + S ++ G +
Mehrwertsteuer	trifft nicht zu	++	0	R + S + G +	R + S + G +

Qualitative Bewertung:	Preiswirkung:
<p>-- sehr negativ</p> <p>- negativ</p> <p>o neutral</p> <p>+ positiv</p> <p>++ sehr positiv</p>	<p>R = Rindfleisch, S = Schweinefleisch, G = Geflügelfleisch</p> <p>Die Abstufungen von o bis +++ symbolisieren nicht die absolute Preiswirkung, sondern dienen zum Vergleich der Preiswirkung zwischen den Fleischsorten bzw. intensiver/ökologischer Landwirtschaft innerhalb eines Instruments.</p>

Greenpeace fordert:

- Die künstliche Verbilligung von Fleisch über einen ermäßigten Steuersatz muss abgeschafft werden.
- Keine Förderung der Massentierhaltung durch direkte oder indirekte staatliche Subventionen.
- Höhere Auflagen und bessere Kontrollen beim Tierschutz und bei der Einhaltung von Emissionsgrenzwerten.
- Bindung der Tierhaltung an die bewirtschaftete Fläche auf den Landwirtschaftsbetrieben.