

Diskussionspapier

Kostenwahrheit in Landwirtschaft und Ernährung

Vision Landwirtschaft

April 2021

Impressum

Herausgeber: Vision Landwirtschaft, Oberwil-Lieli

Text und Redaktion: Felix Schläpfer, Vision Landwirtschaft

April 2021

Dank

Dank für wertvolle Kommentare geht an Eva Wyss, Martin Bossard, Stefan Flückiger und weitere Vertreter*innen der Agrarallianz sowie des Forschungsinstituts für biologischen Landbau (FiBL).



Kostenwahrheit in Landwirtschaft und Ernährung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Begriffe	2
3. Kostenwahrheit in der Schweizer Landwirtschaft und Ernährung	4
4. Massnahmen	4
5. Schritte in Richtung Kostenwahrheit	8
6. Forderungen von Vision Landwirtschaft	8

1. Einleitung

Kostenwahrheit bedeutet, dass alle Kosten des Wirtschaftens (nach dem Verursacherprinzip) von ihren Verursachern getragen werden. Das Verursacherprinzip ist heute zumindest im Grundsatz breit anerkannt – mit guten Gründen.¹ Denn damit verbunden sind Effizienz und Fairness: keine Verschwendung von Ressourcen und keine stossende Verpflichtung zur Übernahme von Kosten, die andere verursacht haben.

In vielen Bereichen ist das Prinzip der Kostenwahrheit heute aber noch nicht umfassend verwirklicht. Ausdrücklich zum Tragen kommt es in der Schweiz etwa bei der Entsorgung von Abfällen² und beim Schwerverkehr, der «die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig decken» soll.³ Auch im neuen CO₂-Gesetz geht es im Kern um Kostenwahrheit.⁴

In der Landwirtschaft und Ernährung besteht im Vergleich mit anderen Branchen ein substanzieller Handlungsbedarf. Ein grosser Teil der Kosten der Nahrungsmittel wird heute nicht von den Konsument*innen getragen, sondern den Steuerzahlenden und der Allgemeinheit aufgebürdet (s. Abb. 1, linke Seite). Dies geschieht nicht nur in Form von Subventionen für die Nahrungsmittelproduktion. Auch durch schädliche und lästige Auswirkungen auf den Menschen und seine natürliche Umwelt, durch Tierwohl-Defizite, durch Kosten für die Vermeidung schädlicher Auswirkungen und Kosten für die Reparatur von Schäden.⁵ Auch weltweit verursachen Landwirtschaft und Ernährung hohe Kosten zulasten der Allgemeinheit, einschliesslich nachfolgender Generationen.⁶

Bei fehlender Kostenwahrheit wird wirtschaftliches Verhalten im Einklang mit gesellschaftlichen Zielen zum Schwimmen gegen den Strom – für Produzent*innen wie Konsument*innen. Der Wettbewerb unter den Produzent*innen ist verzerrt und im Ergebnis werden Ressourcen verschwendet und unerwünschte Verhaltensweisen belohnt.

2. Begriffe

Kostenwahrheit liegt vor, wenn die Kosten der Produktion von ihren Verursachern getragen werden – über die ganze Wertschöpfungskette. Die Kosten im Bereich Landwirtschaft und Ernährung umfassen dabei einerseits die **Produktionskosten** der Nahrungsmittel einschliesslich des Aufwands für Massnahmen zur Einhaltung des Umweltrechts und des Tierwohls⁷ und der **externen Kosten** von Umweltschäden.⁸ Weiter umfassen sie die Kosten von

¹ Schweiz (Bund): Art. 74 BV, Umweltschutzgesetz (Art. 2, 32, 32a USG); EU: Vertrag über die Arbeitsweise der EU (Art. 191, AEUV), USA: Clean Air Act, Clean Water Act, etc., UN: Rio-Deklaration, Prinzip 16.

² Umweltschutzgesetz (Art. 32 USG)

³ Schwerverkehrsabgabegesetz (Art. 1 SVAG)

⁴ Das Gesetz bezweckt (u. a.) «die Finanzmittelflüsse in Einklang zu bringen mit der angestrebten [...] Entwicklung» (CO₂-Gesetz, Art. 1).

⁵ Vision Landwirtschaft (2020). Kosten und Finanzierung der Landwirtschaft. Oberwil-Lieli.

⁶ Nach Schätzung der Vereinten Nationen verursacht die Landwirtschaft 24% der Treibhausgasemissionen und 60% des laufenden Verlusts biologischer Vielfalt von Landökosystemen (UNEP 2016, Food Systems and Natural Resources). Weitere Kosten zulasten der Allgemeinheit fallen in den sozialen Bereich, auch in der Schweiz, s. Bundesrat (2016), Frauen in der Landwirtschaft, Bericht in Erfüllung der Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats vom 14. November 2012.

⁷ Dazu gehören auch Kostenüberwälzungen in Form von Gebühren für Bewilligungen und Kontrollen.

⁸ Externe Kosten umfassen direkte finanzielle Kosten (z. B. für die Aufbereitung von Trinkwasser) und immaterielle Kosten (z. B. durch empfundene Defizite im Bereich Trinkwasserqualität, Biodiversität oder Tierhaltung), die in den Preisen der Nahrungsmittel nicht enthalten sind.

gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Dazu zählen Massnahmen für die Pflege der Kulturlandschaft und für die Versorgungssicherheit.

Kostenwahrheit bedeutet konkret, dass die Produktionskosten der Nahrungsmittel letztlich von den **Konsument*innen** getragen werden. Besondere Beachtung erfordert dabei die verursachungsgerechte Anlastung (Internalisierung) der externen Kosten. Für die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen kommt der Staat auf. Diese Kosten werden letztlich von den **Steuerzahlenden** getragen (Abb. 1, rechte Seite).

Internalisieren von externen Kosten bedeutet, dass auch diese Kosten ihren Verursachern, also den Produzent*innen und Konsument*innen, angelastet und nicht dem Staat und der Allgemeinheit überlassen werden. Das Vorgehen zur Internalisierung von externen Kosten umfasst zwei Schritte. Erstens sind die Nutzungsrechte an den Ressourcen zu klären. Es ist festzulegen, wie viel Umweltbelastungen und welche Defizite beim Tierwohl toleriert werden.⁹ Zweitens sind **Instrumente** festzulegen, mit denen diese Vorgaben erreicht werden sollen.

Die wichtigsten Instrumente, mit denen Kostenwahrheit verwirklicht werden kann, sind **Vorschriften** wie beispielsweise einzuhaltende Umweltstandards (Regulierung über Mengen) und **Lenkungsabgaben** (Regulierung über Preise). Lenkungsabgaben lassen den Akteuren die Wahl, Umweltbelastungen zu vermeiden oder Abgaben zu bezahlen.¹⁰ Gemeinwirtschaftliche Leistungen der Landwirtschaft für die Allgemeinheit werden über **Direktzahlungen** internalisiert.

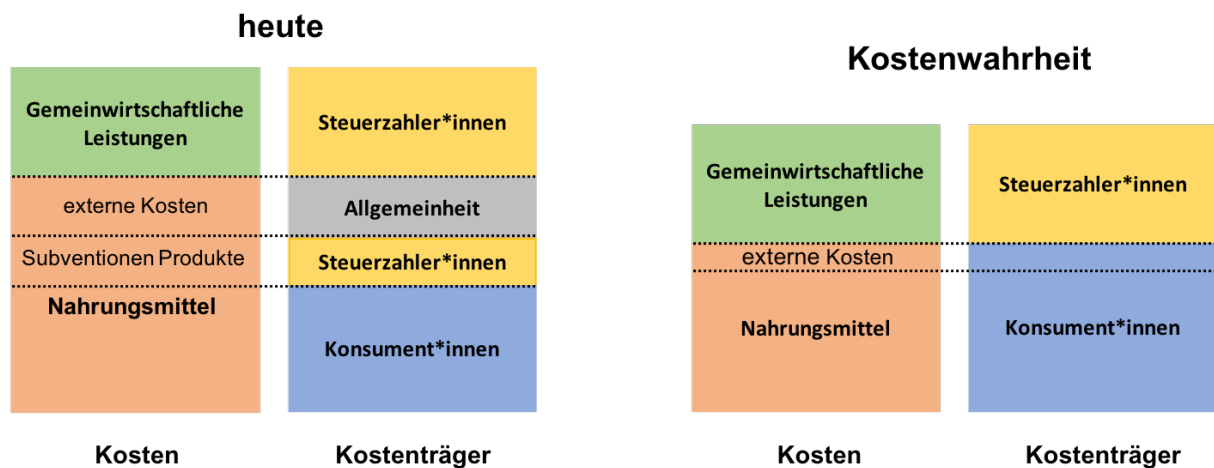


Abbildung 1. Kosten und Kostenträger: Bei Kostenwahrheit (rechts) tragen die Konsument*innen die Kosten der Nahrungsmittelproduktion und die Steuerzahler*innen die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Die Gesamtkosten sind geringer, denn die externen Kosten sinken. Die verbleibenden externen Kosten werden mit Abgaben den Konsument*innen angelastet. Es werden zudem etwas weniger Nahrungsmittel produziert und konsumiert.

⁹ Vgl. Kasten «Kostenwahrheit am Beispiel Tierwohl».

¹⁰ Dadurch werden Umweltbelastungen dort vermieden, wo die Vermeidung am wenigsten kostet.

3. Kostenwahrheit in der Schweizer Landwirtschaft und Ernährung

In der Agrarpolitik des Bundes wird die wichtige Rolle von Kostenwahrheit für eine effiziente und faire Landwirtschaft und Ernährung noch kaum anerkannt. In offiziellen Dokumenten gibt es kaum Überlegungen zur Verwirklichung des Verursacherprinzips und zur entsprechenden Anlastung der Kosten von Massnahmen. Gemeinwirtschaftliche Leistungen werden zwar mit Direktzahlungen internalisiert. Für Massnahmen zur Verminderung von Umweltbelastungen gemäss Umwelt- und Gewässerschutzgesetz kommen aber ebenfalls die Steuerzahler*innen auf – im Widerspruch zu den Bestimmungen in der Verfassung (Art. 74 BV) und im Umwelt- (USG, Art. 2) und Gewässerschutzgesetz (GschG, Art. 3a).

Als Folge davon haben zahlreiche Massnahmen der Agrarpolitik unbeabsichtigte Nebenwirkungen und führen zu kostspieligen Zielkonflikten.^{11,12} Diese Situation ist weitgehend auf die fehlende Kostenwahrheit zurückzuführen.¹³ Weil die Landwirtschaft von wichtigen Entwicklungen in Richtung Kostenwahrheit (wie Mineralölsteuer, Schwerkverkehrsabgabe, CO₂-Gesetz) bisher ausgenommen wurde, ist der Handlungsbedarf in der Landwirtschaft grösser als in anderen Branchen.

4. Massnahmen

4.1 Konzeptionelle Überlegungen

Für eine verständliche Konkretisierung von Kostenwahrheit sind Massnahmen in den Bereichen Produktion und Konsum erforderlich. Im Bereich Produktion ist die Schweizer Landwirtschaft mit dem Schweizer Umweltrecht in Einklang zu bringen. Im Bereich Konsum, der auch die Importe umfasst, sind Massnahmen erforderlich, mit denen über das Schweizer Recht hinausgehende internationale Ziele und Verpflichtungen erfüllt und nachhaltige Konsummuster begünstigt werden.¹⁴

Ein flankierender Grenzschutz hat sicherzustellen, dass die natürlichen Ressourcen im Inland nachhaltig genutzt und auch die Umwelt- und weiteren externen Kosten der Importe den Konsument*innen angelastet werden.

4.2. Massnahmenbereich Produktion

Festlegung der Nutzungsrechte: Für die zulässigen Gesamtemissionen ist das Umweltrecht massgebend.¹⁵ Dem Ziel geschlossener Kreisläufe und dem allgemeinen Rechtsempfinden entsprechend sind Emissionen aus der Produktion mit regionalen Produktionsmitteln zu privilegieren. Die Anforderungen im Bereich Biodiversität (minimale Flächen, Fruchtfolge) werden durch den ÖLN konkretisiert. Massnahmen darüber hinaus sind gemeinwirtschaftliche Leistungen. Im Bereich Tierwohl sind die zulässigen Tierwohldefizite zu klären (s. Kasten «Kostenwahrheit am Beispiel Tierwohl»).

Instrumente (vgl. Tab. 1):

¹¹ Z.B. Gentile, E. et al. (2019). Impact of agricultural subsidies on farmers' willingness to pay for input goods and services. Report mandated by Swiss State Secretariat of Economic Affairs. Areté srl, Bologna.

¹² S. Positionspapiere der Agrarallianz zu Pestiziden (2019), Tierwohl (2019), Stickstoff (2020).

¹³ Vision Landwirtschaft (2020) Kosten und Finanzierung der Landwirtschaft. Oberwil-Lieli.

¹⁴ Beispielsweise ist Mutterkuhhaltung im Berggebiet ohne Futterzukauf mit den Umweltzielen Landwirtschaft (UZL) kompatibel. Sie verursacht aber Treibhausgas-Emissionen, die auf Stufe Konsum zu internalisieren sind.

¹⁵ BAFU & BLW (2016) Umweltziele Landwirtschaft. Statusbericht. BAFU und BLW, Bern.

- *Subventionen*: Produktionsbezogene Subventionen und andere Vergünstigungen werden abgebaut (Ausnahme von Mineralölsteuer und LSVA, MWST-Rabatte, etc.).
- *Vorschriften*: werden mit den Umweltvorgaben in Übereinstimmung gebracht.
- *Lenkungsabgaben*: Diese werden verursachungsgerecht auf Emissionen aus Produktionsmitteln erhoben werden (Treib- und Brennstoffe, Futtermittel, Mineraldünger, Pestizide).¹⁶
- *Fördermassnahmen*: von der Politik gewünschte gemeinwirtschaftliche Leistungen werden mit Direktzahlungen unterstützt. Die Beiträge orientieren sich an Kostenkalkulationen gemäss Landwirtschaftsgesetz (Art. 5 LwG).
- *Grenzschutz*: Externe Kosten der Herstellung von importierten Produktionsmitteln werden mit Grenzabgaben internalisiert.¹⁷
- *Information (Forschung, Schulung, Bildung, Beratung)*: kann die anderen Instrumente ergänzen, aber nicht ersetzen.

4.3 Massnahmenbereich Konsum

Emissionsziele: Grundlage sind die offiziellen quantitativen Ziele und Verpflichtungen, aktuell insbesondere die Klimastrategie Landwirtschaft (Treibhausgasemissionen), die UN-Agenda für nachhaltige Entwicklung (Nahrungsmittelabfälle) und die Biodiversitätskonvention.¹⁸

Instrumente (vgl. Tab. 1):

- *Vorschriften*: Der Handel mit Produkten, die gegen grundlegende Umwelt- oder Sozialstandards verstossen, wird verboten.
- *Lenkungsabgaben* auf Treibhausgas (THG)-Emissionen der Produkte¹⁹: Einzubeziehen sind alle THG-Emissionen, also auch die Emissionen aus nachhaltiger Produktion.²⁰
- *Grenzschutz*: Auf Importen werden differenzierte Grenzabgaben erhoben, welche die externen Kosten der Umweltauswirkungen der Produktion internalisieren.
- *Information*: kann die anderen Instrumente ergänzen, aber nicht ersetzen. Umweltauswirkungen sind in relevanter Form (pro Einheit Produkt) anzugeben.

Die Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Instrumente nach Wirkungsbereichen.

¹⁶ Die Ausgestaltung ist wichtig: auf Stufe Handel erheben, Abgaben für nicht emittierte Mengen zurückerstaten auf Basis deklarerter Produktionssysteme, Abgabesätze entsprechend Absenkpfeilen, Rückverteilung der Einnahmen innerhalb Landwirtschaft.

¹⁷ Ausgestaltung: Basis sind zertifizierte Deklarationssysteme für Umweltauswirkungen der Produktion im Ursprungsland, im Ausland geleistete Internalisierungsbeiträge anrechnen, ohne Deklaration maximalen Abgabesatz anwenden, Einnahmen in Bundeskasse, pauschale Abgaben entsprechend reduzieren.

¹⁸ 2/3 Reduktion bis 2030 gegenüber 1990 (BLW 2011), Reduktion der Nahrungsmittelabfälle um die Hälfte bis 2030 (UN 2015), s. Fn. oben und die Aichi-Ziele (UN 2010, COP 10 CBD).

¹⁹ Naheliegende Ausgestaltung: auf Stufe Handel erheben, Deklarationssystem für THG-Emissionen der Produktion als Basis, Internalisierungsbeiträge auf Stufe Produktion anrechnen, Rückverteilung an die Bevölkerung.

²⁰ Wegen der Importe genügt eine nachhaltige Produktion allein nicht für die Gewährleistung eines nachhaltigen Konsums.

Tabelle 1. Instrumente (v: vorübergehend/Konflikt mit Kostenwahrheit, x: dauerhaft)

Wirkungsbereich	Produktion			Konsum	Importe	
	Vor-schri-f-ten	Len-kungs-abgaben	Förder-mass-nahmen ^a	Len-kungs-abgaben	Vor-schri-f-ten	Grenz-abga-ben
Produktion Nahrungsmittel			v			
Versorgungssicherheit			x		x	x
Pflege der Kulturlandschaft ^b	x		x			
Natürliche Lebensgrundlagen						
Ammoniak	x	x	v			
Nitrat	x	x	v			
Phosphor	x	x	v			
Pestizide	x	x	v			
Antibiotika	x		v			
Treibhausgase	x	x	v	x		
Biodiversität ^c	x	x	v			
Tierwohl	x	x	v			
Produktion im Ausland				x	x, v	x

^a: Einschliesslich Beiträge für Vermeidung von Schäden und Ausnahmen von regulären Abgaben.

^b: Einschliesslich Strukturen (Vielfalt der Betriebe) und Biodiversität (wildlebende Arten und Populationen).

^c: Grundanforderungen wie Anteil Biodiversitätsförderflächen, Fruchtfolge, Bodenbedeckung.

Kasten 1: Kostenwahrheit am Beispiel Tierwohl

Was bedeutet Kostenwahrheit im Bereich Tierwohl konkret? Wie lässt sich Kostenwahrheit umsetzen? Als erstes ist (politisch) zu beurteilen, welche Tierwohl-Defizite von der Gesellschaft gerade noch akzeptiert werden (Festlegung der Nutzungsrechte).²¹ Anschliessend sind passende Instrumente zu wählen (vgl. Abschnitt 2, Begriff «Internalisieren von externen Kosten»).

Die Politik stellt heute jährlich etwa 270 Millionen Franken bereit, um erhöhte Tierwohl-Standards (BTS/RAUS²²) zu fördern. Diese Zahlungsbereitschaft belegt: Die Tierproduktion ohne BTS/RAUS «tut weh» – verursacht offenbar externe Kosten. Verursacher sind die Konsument*innen. Das Verursacherprinzip legt nahe, dass die Kosten der BTS/RAUS-Massnahmen von den Verursachern, also letztlich den Konsument*innen, getragen werden. Die heutigen Tierwohlbeiträge des Bundes für BTS/RAUS haben eine Grundlage in der Verfassung (Art. 104). Sie widersprechen aber dem Verursacherprinzip.²³ Pointiert ausgedrückt, zahlen Vegetarier Zwangsabgaben (Steuern), damit andere mit gutem Gewissen (mehr) Fleisch konsumieren können.

Als Instrument für die Umsetzung kommen praktisch nur Vorschriften infrage.²⁴ Kostenwahrheit bedeutet also konkret: Aufnahme der Tierwohlstandards BTS/RAUS ins verbindliche Tierschutzrecht. Damit werden die Kosten den Produzent*innen – und letztlich Konsument*innen – angelastet.

Der Grenzschutz hat als ergänzendes Instrument weiterhin den Absatz der inländischen Produktion sicherzustellen. Welche Standards bei den Importen zur Deckung der darüber hinausgehenden Nachfrage gelten sollen, hat die Politik zu entscheiden. Aus Sicht der Kostenwahrheit gibt es keinen Grund, Importe anders zu behandeln als die inländische Produktion. Mit den Handelsregeln der WTO sind vergleichbare, «nicht diskriminierende» Anforderungen an Importe grundsätzlich vereinbar.²⁵

Kasten 2: Kostenwahrheit und Labels

Labels ermöglichen eine Differenzierung des Angebots und schaffen einen Markt für Produkte, die bestimmte Kriterien erfüllen. Sie können bei dazu beitragen, dass Konsument*innen auf freiwilliger Basis mehr bezahlen und nachhaltiger konsumieren und unter Umständen auch weniger Kosten zulasten der Allgemeinheit verursachen. Kostenwahrheit bedeutet im Gegensatz dazu, dass die Kosten verbindlich von den Verursachern getragen werden. Labels schaffen interessante Nischenmärkte. Kostenwahrheit jedoch bringt den Gesamtmarkt mit gesellschaftlichen Zielen in Einklang.

²¹ Mit einer solchen Festlegung fallen immer noch gewisse externe Kosten an. Den Verursachern werden aber keine weitergehenden Tierwohlmassnahmen vorgeschrieben oder externen Kosten angelastet.

²² «Besonders tierfreundliche Stallhaltung»/«Regelmässiger Auslauf im Freien».

²³ Im Umweltschutz (anders als beim Tierwohl) ist das Verursacherprinzip in der Bundesverfassung verankert (Art. 74 BV) «Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Er sorgt dafür, dass solche Einwirkungen vermieden werden. Die Kosten der Vermeidung und Beseitigung tragen die Verursacher.»

²⁴ Lenkungsabgaben für «schlechte» Tierhaltung würden wohl in weiten Kreisen als ethisch fragwürdig empfunden.

²⁵ Bürgi Bonanomi, E. (2016). Nachhaltige Agrarimporte in die Schweiz? Studie im Auftrag der Agrarallianz und weiterer agrar-, umwelt- und entwicklungspolitischer Organisationen der Schweiz.

5. Schritte in Richtung Kostenwahrheit

Die Konkretisierung und Umsetzung von Kostenwahrheit muss schrittweise erfolgen. Wichtige Etappen sind:

- (1) Beiträge für nicht mit dem Umweltrecht konforme Produktionsweisen abbauen; Umweltrecht durchsetzen
- (2) Beiträge für Produktion von Nahrungsmitteln abbauen
- (3) Deklarationssystem für Umweltauswirkungen, Tierwohlstandards und Sozialstandards einführen
- (4) Lenkungsgebühren auf Stufe Produktion einführen
- (5) Lenkungsgebühren auf Stufe Konsum einführen

Dabei ist der Grenzschutz jeweils so anzupassen, dass die inländischen Ressourcen nachhaltig genutzt und begründete Interessen im Bereich Versorgungssicherheit und Ernährungssouveränität gewahrt werden (vgl. 4.1).²⁶

6. Forderungen von Vision Landwirtschaft

1. Der Bund überprüft seine Massnahmen im Bereich Landwirtschaft und Ernährung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verursacherprinzip. Er erarbeitet konkrete Regelungen und einen Umsetzungsplan.
2. Kurzfristig: Ausnahmen bei Abgaben werden aufgehoben (LSVA, etc.)
3. Mittelfristig: Produktionsweisen, die nicht mit dem Umweltrecht vereinbar sind, erhalten keine Bundesbeiträge mehr.
4. Langfristig: Die Konsument*innen tragen die umfassenden Kosten der Nahrungsmittelproduktion.
5. Vorübergehend (bis systematische Massnahmen greifen):
 - werden umweltverträgliche Produktionsweisen von pflanzlichen Nahrungsmitteln mit Förderbeiträgen unterstützt.
 - wird die Mehrwertsteuer bei tierischen Lebensmitteln auf den Normalsatz erhöht.
 - werden Zollreduktionen wenigstens an substantielle Nachhaltigkeitsbedingungen und Tierwohl-Standards geknüpft ²⁷
6. Die Massnahmen (s. Abschnitt 5) werden wie folgt umgesetzt: (1) bis 2026, (2)-(5) bis 2031. Die Schritte werden frühzeitig angekündigt, um Planungssicherheit zu gewährleisten.
7. Für Anpassungen der Nutzungsrechte an Ressourcen, die vor 2021 nicht absehbar waren, werden betroffene Produzent*innen entschädigt.
8. Der Bund klärt offene Fragen zu Importregelungen, damit ab 2031 bei allen Produkten differenzierte Grenzabgaben eingeführt werden können.
9. Die Branchen der Schweizer Ernährungsindustrie unterstützen den Übergang zur Kostenwahrheit und gestalten ihn konstruktiv mit.

²⁶ Die Anlastung von Kosten ist auch im «kleinen» Grenzverkehr sicherzustellen (Einkaufstourismus).

²⁷ S. Bürgi Bonanomi, E. (2019). Die Nachhaltigkeit im Handelsabkommen mit Indonesien. Studie im Auftrag der Agrarallianz Schweiz. Centre for Development and Environment, Universität Bern.

