

Michael Ahlheim, Klaus Gründler, Lukas Kähn, Martin Mosler, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt

Brauchen wir staatliche Eingriffe in den Fleischmarkt?

IN KÜRZE

Volkswirte halten staatliche Eingriffe in den Fleischmarkt für erforderlich. Das ist das Ergebnis des 30. ifo-FAZ-Ökonomenpanels, an dem 123 Professor*innen teilnahmen. 85% fordern Regulierungen zum Tierwohl, insbesondere verbesserte Mindeststandards bei der Tierhaltung. Regulierungen zum Arbeitnehmer- und Umweltschutz werden jeweils auch von der Mehrheit der Volkswirte gefordert. 56% befürworten die Einbindung der Fleischwirtschaft in den europäischen CO₂-Zertifikatehandel. EU-Subventionen für die Fleischindustrie finden bei den teilnehmenden Volkswirten hingegen keine Mehrheit.

Die Corona-Pandemie macht auf Missstände in der Fleischindustrie aufmerksam. In Politik und Gesellschaft wird intensiv über Tierwohl, Arbeitnehmerschutz und Klima- und Umweltauswirkungen der Fleischindustrie diskutiert. Staatliche Eingriffe werden je nach Standpunkt vehement gefordert oder kategorisch abgelehnt. Deshalb widmet sich das 30. Ökonomenpanel von ifo und FAZ der Fleischwirtschaft. An der Umfrage nahmen 123 Ökonom*innen teil.

Fragt man deutschsprachige Ökonomen nach der Notwendigkeit von Staatseingriffen in individuelle Märkte, so berufen sie sich oft auf Walter Eucken und die Freiburger Schule der Ordnungspolitik: »Und der Staat soll nur da eingreifen, wo seine Mithilfe in keiner Weise zu entbehren ist.« (Eucken 1990, S. 348) Dies ist dann der Fall, wenn die Märkte allein keine optimale Allokation herbeiführen können. Typische Ursachen für Marktversagen sind u.a. externe Effekte, unvollständige Informationen, Konzentration von Marktmacht etc., typische staatliche Instrumente zur Bekämpfung von Marktversagen sind u.a. Steuern/Subventionen, Zertifikathandel, Auflagenpolitik (»Command & Control Policy«), Informationspolitik und suasorische Instrumente wie Nudges oder die Bildung sozialer Normen (vgl. Fritsch 2018, S. 83 ff.). Im Rahmen des 30. Ökonomenpanels wurden Ökonom*innen im Juli 2020 befragt, ob sie in der Fleischindustrie Marktversagen erkennen kön-

nen und deshalb Staatseingriffe befürworten und, falls ja, welche der genannten Instrumente sie zur Verminderung des Marktversagens für sinnvoll halten.

Interessant ist, dass es aus verbraucherpolitischer Sicht auf den ersten Blick schwerfällt, in der Fleischindustrie überhaupt Marktversagen zu identifizieren, wenn man sich ausschließlich auf das Produkt Fleisch und Unternehmen, die es in Umlauf bringen, konzentriert. Das Fleisch, das in den Supermärkten landet, ist typischerweise hygienisch einwandfrei, ordentlich gekennzeichnet und wird zu günstigen Preisen angeboten. Aus verbraucherpolitischer Sicht ist das zu begrüßen. Auch die zweifellos bestehende Marktmacht von Unternehmen wie Tönnies erscheint aus verbraucherpolitischer Sicht zunächst unbedenklich, da sie ja nicht zu höheren Verbraucherpreisen und damit zu einer Verringerung der Konsumentenrente führt, sondern sozusagen »nach hinten« wirkt, d.h., sie wirkt sich auf den Inputmärkten aus und führt zu schlechter Bezahlung der Bauern, Tierzüchter und der Arbeitnehmer. Das aber ist kein genuin verbraucherpolitisches Problem.

Ursachen für Marktversagen, wie externe Effekte und Informationsunvollkommenheiten, kommen erst ins Spiel, wenn man das Produkt, das im Supermarkt ausliegt, breiter definiert. Aus der Sicht moderner Verbraucher gehört zu einem Produkt auch seine »Geschichte« und damit die Emotion, die es weckt (vgl. z.B. Solomon 2011, S. 84 ff.). Im Fall von Fleisch umfasst das u.a. das Wohl der Tiere, von denen es stammt, und das Wohl der Arbeitnehmer, die es verarbeitet haben, wobei dieses Wohl im Fall Tönnies nicht nur die Betriebsabläufe umfasst, sondern auch die Bezahlung der Arbeitnehmer und sogar ihre Wohnverhältnisse. Zunehmend in der Diskussion ist auch der ökologische Fußabdruck des Fleisches, insbesondere im Hinblick auf den Klimawandel, wobei nicht etwa das Fleisch klimaschädlich ist, sondern die Treibhausgasemissionen der Rinder und das Abholzen der Regenwälder für die Beweidung. Zu diskutieren ist auch die Frage, ob der Staat aus paternalistischen Motiven in den Fleischmarkt eingreifen sollte, um den Fleischkonsum insgesamt zu verringern. Fleischkonsum gilt als gesundheitsschädlich, und Fleisch könnte somit als demeritorisches Gut im Musgraveschen Sinne verstanden werden, was ebenfalls zu Marktversagen führen würde (vgl.

Musgrave, Musgrave und Kullmer 1994, S. 87 ff.). Dieser insgesamt erweiterte Warenbegriff bringt somit eine Reihe von potenziellen Ursachen für ein Versagen des Fleischmarkts in die verbraucherpolitische Diskussion und somit den Ruf nach entsprechenden staatlichen Interventionen. Damit beschäftigt sich das 30. Ökonomenpanel, dessen Ergebnisse nun im Einzelnen betrachtet werden.

ÖKONOM*INNEN FORDERN STAATLICHE EINGRIFFE IN DEN FLEISCHMARKT

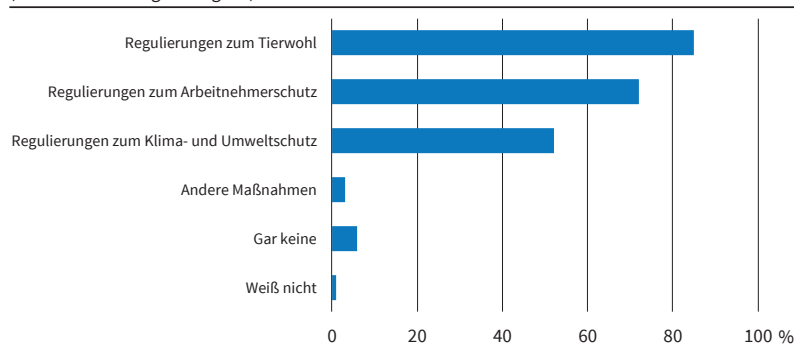
85% der teilnehmenden Ökonom*innen befürworten Regulierungen zum Tierwohl. Regulierungen zum Arbeitnehmerschutz (72%) und Regulierungen zum Klima- und Umweltschutz (52%) werden ebenfalls von der Mehrheit der Ökonom*innen gefordert. Gleichzeitig wird beim Arbeitnehmer-, Umwelt- und Klimaschutz auf Probleme verwiesen, die nicht rein branchenspezifisch seien. Einzelne Ökonom*innen befürworten zudem Regulierungen zum Gesundheits- und Konsumentenschutz im Fleischmarkt. Lediglich 6% der Ökonom*innen wollen keinen staatlichen Eingriff in den Fleischmarkt und begründen das damit, dass sie kein Marktversagen erkennen können. 1% antwortet mit »Weiß nicht«.

ÖKONOM*INNEN SPRECHEN SICH FÜR VERSTÄRKTE STAATLICHE KONTROLLEN IN DER FLEISCHINDUSTRIE AUS

Bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Fleischindustrie sehen Ökonom*innen bei den staatlichen Kontrollen den größten Handlungsbedarf (69%). Staatliche Kontrollen müssten verstärkt werden, um geltendes Recht besser durchzusetzen. Dahinter folgen Regulierung von Subunternehmen, höhere Mindeststandards bei der Unterbringung der Arbeitnehmer*innen, höhere Mindeststandards beim betrieblichen Arbeitsschutz und bessere medizinische Überwachung und Versorgung der Arbeitnehmer*innen, die jeweils rund die Hälfte der Ökonom*innen fordern. 30% der Ökonom*innen befürworten die Pflicht einer digitalen Zeiterfassung. Lediglich ein Viertel sprechen sich für ein Verbot von Werkverträgen aus. Die Forderung nach einem höheren Mindestlohn in der Fleischindustrie wird von den Ökonom*innen eher nicht unterstützt (12%). Zusätzlich zu diesen Maßnahmen wird eine strengere Regulierung und verstärkte Haftung von Subunternehmern genannt. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass eine Kombination der Maßnahmen erforderlich sei. Nur 3% der teilnehmenden Ökonom*innen wollen keine arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Fleischindustrie. 2% antworten mit »Weiß nicht«.

Bei einer einheitlichen europäischen Regelung zu Arbeitsbedingungen in der Fleischwirtschaft sind die Ökonom*innen gespalten. 38% der teilnehmenden Ökonom*innen lehnen eine einheitliche europäische Regelung ab und begründen dies mit den unterschied-

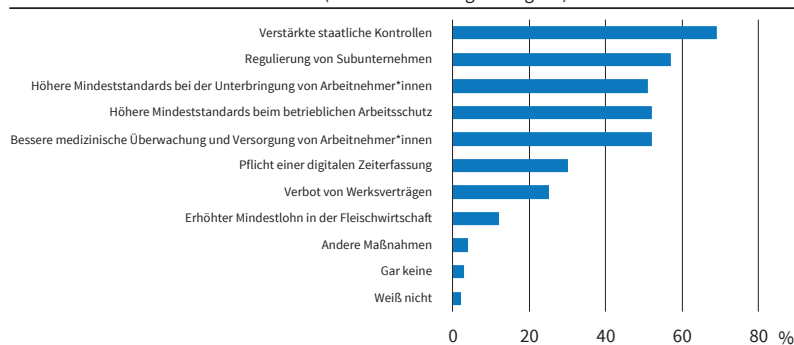
Abb. 1
Wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates in den Fleischmarkt
Wie sollte Ihrer Meinung nach der Staat in den Fleischmarkt eingreifen? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

© ifo Institut

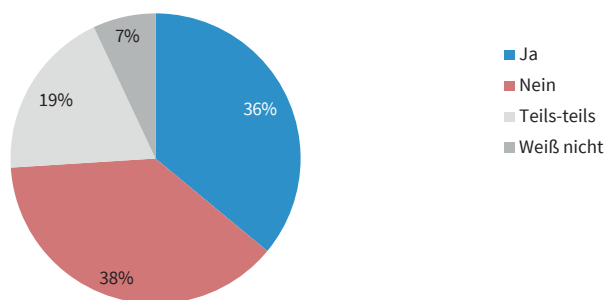
Abb. 2
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen
Welche der gegenwärtig diskutierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für die Fleischindustrie halten Sie für sinnvoll? (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

© ifo Institut

Abb. 3
Einheitliche Arbeitsbedingungen auf europäischer Ebene
Sollten Ihrer Meinung nach die Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie auf europäischer Ebene einheitlich geregelt werden, um einen Unterbietungswettbewerb der EU-Mitgliedstaaten zu verhindern?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

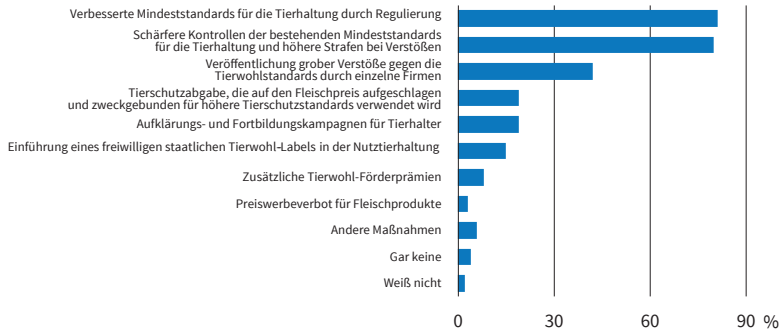
© ifo Institut

lichen Produktionsvoraussetzungen und Präferenzen in den Nationalstaaten, Wettbewerbsverzerrung und der fehlenden Kompetenz auf europäischer Ebene. 36% der Ökonom*innen befürworten eine einheitliche europäische Regelung, da dies einen Unterbietungswettbewerb mit negativen Konsequenzen für Tierwohl, Arbeitnehmer und die Umwelt verhindern würde. Mit »Teils-teils« antworten 19% und fordern Mindeststandards bei gleichzeitiger Beibehaltung gewisser Standortvorteile für Niedriglohnländer. 7% antworten mit »Weiß nicht«.

Abb. 4

Tierwohl

Welche der gegenwärtig diskutierten Maßnahmen halten Sie für sinnvoll, um das Tierwohl zu fördern? (Mehrfachnennungen möglich)



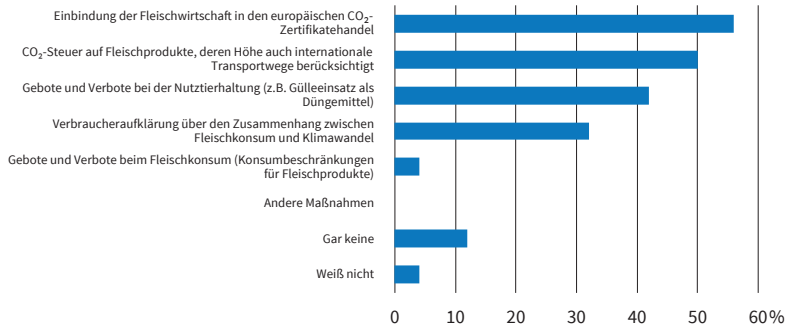
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

© ifo Institut

Abb. 5

Umwelt- und Klimaauswirkungen

Welche Maßnahmen halten Sie für sinnvoll, um mögliche Auswirkungen der Fleischwirtschaft auf die Umwelt und das Klima zu berücksichtigen? (Mehrfachnennungen möglich)



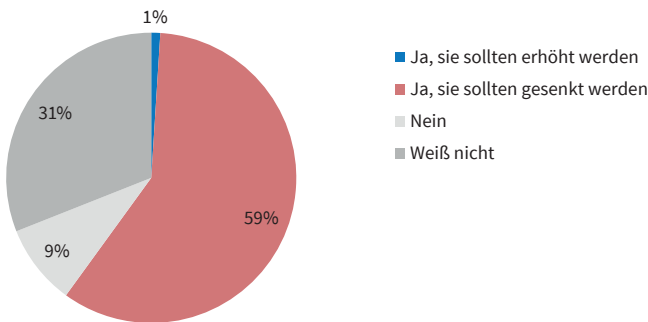
Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

© ifo Institut

Abb. 6

EU-Subventionen für die Fleischwirtschaft

Sollten die gegenwärtigen Subventionen für die Fleischindustrie durch EU-Gelder reformiert werden?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

© ifo Institut

VERBESSERTER MINDESTSTANDARDS UND SCHÄRFERE KONTROLLEN FÜR DIE TIERWOHLFÖRDERUNG

Jeweils rund 80% der Ökonom*innen halten verbesserte Mindeststandards für die Tierhaltung und schärfere Kontrollen der bestehenden Mindeststandards sowie höhere Strafen bei Verstößen für sinnvoll, um das Tierwohl zu fördern. 42% befürworten eine Veröffentlichung grober Verstöße gegen die Tierwohl-

standards durch einzelne Firmen (»name & shame«). Jeweils 19% sprechen sich für eine Tierschutzabgabe, wie von der Borchert-Kommission gefordert, und für Aufklärungs- und Ausbildungskampagnen für Tierhalter aus. Für die Einführung eines freiwilligen staatlichen Tierwohl-Labels in der Nutztierhaltung sind nur 15% der Ökonom*innen. Zusätzliche Tierwohl-Förderprämien und das viel diskutierte Preisverbot für Fleischprodukte fallen bei den teilnehmenden Ökonom*innen durch. Eine weitere Maßnahme zur Tierwohlförderung, die genannt wird, sind Höchststrecken zum Transport lebender Schlachttiere und dadurch eine Regionalisierung der Schlachtung. 4% der Ökonom*innen wollen keine Maßnahmen zur Tierwohlförderung, und 2% antworten mit »Weiß nicht«.

ÖKONOM*INNEN BEFÜRWORTEN DIE EINBINDUNG DER FLEISCHWIRTSCHAFT IN DEN EUROPÄISCHEN CO₂-ZERTIFIKATEHANDEL

Um Auswirkungen der Fleischwirtschaft auf die Umwelt und das Klima zu berücksichtigen, fordern 56% der Ökonom*innen die Einbindung in den europäischen CO₂-Zertifikatehandel. Bereits 2019 sprachen sich über 40% der Ökonom*innen im Ökonomenpanel für eine Ausweitung des europäischen Emissionshandels auf weitere Sektoren aus, und 30% der Ökonom*innen befürworteten eine nationale CO₂-Steuer (vgl. Blum et al. 2019). Eine CO₂-Steuer ist auch im 30. Ökonomenpanel zum Fleischmarkt beliebt: 50% der Ökonom*innen wollen eine derartige Besteuerung von Fleischprodukten. Auf Platz 3 der meistgeforderten Maßnahmen folgen Ge- und Verbote bei der Nutztierhaltung mit 42%. Für eine Verbraucheraufklärung über den Zusammenhang zwischen Fleischkonsum und Klimawandel sprechen sich 32% der Ökonom*innen aus. Nur 4% der Ökonom*innen fordern Gebote und Verbote beim Fleischkonsum. 12% lehnen Maßnahmen zum Umwelt- und Klimaschutz ab. 4% antworten mit »Weiß nicht«.

ÖKONOM*INNEN SPRECHEN SICH MEHRHEITLICH FÜR SENKUNG DER EU-SUBVENTIONEN FÜR DIE FLEISCHINDUSTRIE AUS

59% der Ökonom*innen fordern, dass die gegenwärtigen Subventionen für die Fleischindustrie durch EU-Gelder gesenkt werden, da sie den Fleischpreis künstlich niedrig hielten und zu einer Marktverzerrung führen würden. Die Subventionen im Agrarsektor seien laut der Teilnehmer*innen generell zu hoch. 9% der Ökonom*innen wollen keine Reformierung der EU-Subventionen für die Fleischindustrie, auch, um im Krisenfall nicht auf Importe angewiesen zu sein. Nur 1% fordert eine Erhöhung der Subventionen. Ein knappes Drittel der teilnehmenden Ökonom*innen antwortet mit »Weiß nicht«.

20% der Ökonom*innen sprechen sich für eine Erhöhung der Subventionen für die Bio-Fleischwirt-

schaft aus, um zusätzliche Kosten für strengere Regulierungen zu kompensieren und den Umbau zu einer tier- und umweltfreundlicheren Landwirtschaft zu unterstützen. Ein Viertel will eine Senkung der Subventionen, weil es generell keinen Grund für Subventionen in der Fleischwirtschaft gäbe und Subventionen prinzipiell zu einer Marktverzerrung führten. 16% wollen keine Reform der gegenwärtigen Subventionen für die Bio-Fleischwirtschaft. Fast 40% der Ökonom*innen antworten mit »Weiß nicht«, was ein Indiz für Unsicherheit bei der richtigen Subventionspolitik sein könnte.

LITERATUR

Blum, J., S. R. de Britto, J. Pfeiffer, A., Löschel, K. Pittel, N. Potrafke und A. Schmitt (2019), »Zur Bepreisung von CO₂-Emissionen – Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel«, *ifo Schnelldienst* 72(16), 60–65.

Eucken, W. (1990), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl., J. C. B. Mohr, Tübingen.

Fritsch, M. (2018), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 10. Aufl., Vahlen, München.

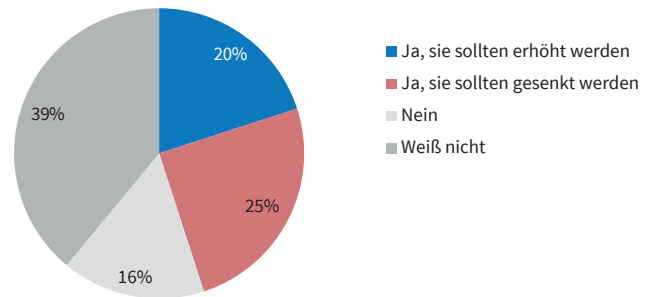
Musgrave, R., P. Musgrave und L. Kullmer (1994), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, 6. Aufl., Bd. 1, J. C. B. Mohr, Tübingen.

Solomon, M. R. (2011), *Consumer behavior – Buying, having and being*, 9. Aufl., Prentice Hall, Boston.

Abb. 7

Subventionen für die Bio-Fleischwirtschaft

Sollten die gegenwärtigen Subventionen für die Bio-Fleischwirtschaft reformiert werden?



Quelle: Ökonomenpanel Juli 2020.

© ifo Institut