

# Tierwohl im Kontext von Verfassungsauftrag und Kostenwahrheit

Ergänzungsteil zum [Agrarallianz-Positionspapier Tierwohl](#)

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	2
Kostenwahrheit in der Tierproduktion .....	2
Annahmen und gesellschaftlicher Auftrag .....	2
Finanzierung .....	3
Instrumente zur Umsetzung der Kostenwahrheit im Bereich Tierwohl .....	4
Schlussfolgerungen .....	6

## Impressum

Dieses Dokument ergänzt das [Positionspapier Tierwohl der Agrarallianz](#) und skizziert, wie Kostenwahrheit in der Tierhaltung erreicht werden kann. Dieses Dokument wurde von der Gruppe Tierwohl unter der Leitung von Stefan Flückiger und unter Mitwirkung der Agrarallianz-Arbeitsgruppe Kostenwahrheit im Herbst 2021 erarbeitet und am 30. November 2021 vom Agrarallianz-Ausschuss verabschiedet.

### Herausgeberin

Agrarallianz / Alliance Agraire  
Kornplatz 2  
7000 Chur  
[www.agrallianz.ch](http://www.agrallianz.ch)

### Kontakt für Rückfragen:

Dr. Stefan Flückiger, Schweizer Tierschutz STS, 079 621 29 84, [stefan.flueckiger@tierschutz.ch](mailto:stefan.flueckiger@tierschutz.ch)

Denken in der Wertschöpfungskette. Dialogue entre la fourche et la fourchette.

Bergheimat | Bio Suisse | Biovision | BirdLife | Demeter | FiBL | Hornkuh Schweiz | IP-Suisse | KAGfreiland  
Kleinbauern-Vereinigung | Stiftung für Konsumentenschutz | Mutterkuh Schweiz | Pro Natura | Pro Specie Rara  
Schweizer Tierschutz Slow Food | Stiftung Landschaftsschutz Schweiz | Vier Pfoten | Vision Landwirtschaft | WWF Schweiz

## Einleitung

Kostenwahrheit bedeutet, dass die gesamten Kosten von wirtschaftlichen Aktivitäten - einschliesslich der Kosten von externen Effekten<sup>1</sup> wie Tierleid oder sogenannte «Tierwohl-Defizite» - grundsätzlich von ihren Verursacher\*Innen getragen werden (Verursacherprinzip). Das gesellschaftlich erwünschte minimale Tierschutzniveau wird jedoch unter den Annahmen dieses Papiers nicht ausschliesslich der Wertschöpfungskette bzw. den Verursacher\*Innen, sondern auch dem Steuerzahlenden belastet (siehe dazu auch Annahmen und gesellschaftlicher Auftrag).

Hinsichtlich Kostenwahrheit im Bereich Tierwohl besteht heute dringender Handlungsbedarf. Durch die Nicht-Internalisierung der externen Kosten sind Produktionsstandards, die dem Tier schaden, am Markt konkurrenzfähig. Damit büssen Produkte aus tierfreundlichen Haltungssystemen (Label, Bio) preislich an Wettbewerbsfähigkeit ein. Die öffentliche Hand ist nun dafür verantwortlich primär mit allgemeinverbindlichen Auflagen und Verboten Tierleid zu vermeiden und dadurch Kostenwahrheit zu ermöglichen.

**Die wahren Kosten in der Land- und Ernährungswirtschaft setzen sich einerseits aus den heutigen Produktionskosten von Nahrungsmitteln zusammen. Andererseits aus den externen Kosten von Schäden an Tieren und Umwelt sowie den Kosten von gemeinwirtschaftlichen Leistungen und öffentlichen Gütern.**

## Kostenwahrheit in der Tierproduktion

### Annahmen und gesellschaftlicher Auftrag

In diesem Papier wird von folgender Annahme ausgegangen:

Beim Tierwohl sind die externen Kosten nur teilweise den Verursachern anzulasten. Die Verursachung wird im Sinn der Bundesverfassung Art. 104 interpretiert – anders als beim Umweltschutz gemäss BV Art. 74. In der Bundesverfassung Art. 104, Abs. 3b heisst es: «*der Bund hat Produktionsformen zu fördern, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich sind*». Demnach hat der Bund einen Verfassungsauftrag, dieses öffentliche Gut «Tierwohl» sicherzustellen.

Die Rechtfertigung einer Regulierung ist wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Konsens. Ausserdem zeigt die Gesellschaft für eine staatliche Unterstützung der Tierwohleleistungen hohe Bereitschaft, wie dies eine regelmässig durchgeführte Befragung des Bundesamtes für Landwirtschaft belegt: Seit 1996 wird die «tierfreundliche Haltung» von der Bevölkerung als wichtigster

---

<sup>1</sup> Externe Effekte sind unbeabsichtigte Auswirkungen wirtschaftlicher Aktivitäten auf unbeteiligte Dritte. Dies sind beispielsweise die Kosten der empfundenen Defizite im Bereich der Tierhaltung oder Tiergesundheit, indem Tierleid verursacht wird, oder Kosten, die mit den Resistenzen von Pathogenen zusammenhängen, die in den Preisen der Nahrungsmittel nicht enthalten sind.

Aufgabenbereich beurteilt - weit vor Umwelt- und Ökologieanliegen. Ebenso wird die Bereitschaft für eine staatliche Unterstützung der tierfreundlichen Haltung am höchsten bewertet.<sup>2</sup>

**Wir gehen in unserem Ansatz davon aus, dass die Kosten für die Vermeidung von externen Kosten bzw. der Erzeugung des öffentlichen Gutes Tierwohl sowohl von den Verursacher\*Innen (marktfähiger Teil) als auch vom Staat (nicht marktfähiger Teil) zu tragen sind. Bei Letzteren besteht ein «Trittbrettfahrerproblem», weil die Verbraucher\*Innen nicht bereit sind, individuell für öffentliche Güter zu bezahlen.**

**Politisch muss definiert werden, welche Tierwohl-Defizite von der Gesellschaft gerade noch akzeptiert werden und wie deren Vermeidung zu finanzieren ist. Als Schwelle für das «gesellschaftlich gewünschte» Tierwohl-Niveau werden die Richtlinien der beiden Tierwohlprogramme BTS und RAUS angenommen.**

## Finanzierung

Geht man davon aus, dass die Richtlinien der beiden Tierwohlprogramme BTS (Besonders tierfreundliche Stallhaltung) und RAUS (Regelmässigen Auslauf im Freien) dem «gesellschaftlich gewünschten» Tierwohl-Niveau entsprechen, setzen sich die Mehrkosten folgendermassen zusammen.

- **Abgeltung Bund (nicht marktfähiger Teil):** Die heutigen Kosten des Bundes für die Tierwohlprogramme liegen bei jährlich 270 Millionen Franken (<10% der Direktzahlungen). Bei einer 100% Beteiligung am Programm BTS und RAUS dürften diese Kosten auf rund 400-500 Mio. ansteigen.
- **Abgeltung Markt (marktfähiger Teil):** Die Tierwohlprämien (Labelprämien vom Markt plus Direktzahlungen vom Staat) lassen sich heute wie folgt aufteilen, wie dies im Rahmen einer Studie von Agroscope im Auftrag des Schweizer Tierschutz STS berechnet wurde: In der Rindviehmast (IP-Suisse) werden zwei Dritteln durch die Labelprämie und ein Drittel vom Bund finanziert. Bei der Schweinemast (IP-Suisse) ist das Verhältnis 60 % (Labelprämie) zu 40 % (Bund). Bei einer 100% BTS- und RAUS-Beteiligung würde die Abgeltung des Marktes ebenfalls zunehmen, was letztlich von den Verursacher\*Innen zu bezahlen ist.

**Die Finanzierung der flächendeckenden Umsetzung der BTS und RAUS-Programme dürfte die Steuerzahlenden rund 400-500 Mio. Franken kosten. Die Verursacher\*Innen haben mit Mehrpreisen die zusätzliche Abgeltung von Seite Markt zu begleichen.**

**Je nach dem gewählten System bzw. Instrument, d.h. ob Obligatorisch-Erklärung oder Anreizsystem mit einer Lenkungsabgabe, werden die Zusatzkosten unterschiedlich anfallen, siehe unten.**

---

<sup>2</sup> Vgl. [Agrarbericht 2018](#)

## Instrumente zur Umsetzung der Kostenwahrheit im Bereich Tierwohl

Für die Erzielung von Kostenwahrheit, d.h. externe Kosten internalisieren und verursacher-gerecht belasten, kommen folgende Instrumente in Frage: Vorschriften, Lenkungsabgaben, Fördermassnahmen (Subventionen) oder bei den Importen Grenzabgaben. Folgende Beispiele werden als machbar eingestuft:

Mögliche Massnahmen zur Einführung von Kostenwahrheit in der Tierproduktion:

- **Obligatorisch-Erklärung (produktionsseitig):** Die BTS- und RAUS-Programme werden als obligatorisch erklärt. Die von der Politik gewünschten gemeinwirtschaftlichen Leistungen bzw. öffentlichen Güter Tierwohl werden somit mittels Direktzahlungen (BTS/RAUS) und mit Beiträgen vom Markt abgegolten. Möglich ist auch, dass zusätzlich Stallbauförderprogramme für tierfreundliche Haltungssysteme gesprochen werden.  
**Effekt Preis:** Das Verursacherprinzip wird mit Bundesmitteln und mit Beiträgen vom Markt umgesetzt. Falls die Marktakteure diese Beiträge (Labelprämien) nicht freiwillig erbringen, hat der Bund dies sicherzustellen (z.B. durch die Erteilung der Allgemeinverbindlichkeit). Fleisch dürfte damit etwas teurer werden im Umfang der Geschätzten 5-10% der Produzentenpreise, was im Laden jedoch weniger als 5% des Endpreises entspricht.  
**Effekt Menge:** Dem deutlichen Rückgang von konventionellen tierischen Produkten steht ein Anstieg im Absatz von tierfreundlichen Labelprodukten gegenüber. Letzterer hängt davon ab, wie stark hochwertige Labelprodukte von der Lenkung profitieren. Gemäss den Preiselastizitätsberechnungen von Agroscope dürfte die Verkleinerung der Preisdifferenzen zwischen Standard und Labelprodukten den Absatz von Labelproduktion überproportional erhöhen.
- **Lenkungsabgaben Inlandproduktion (produktionsseitig):** Produkte, die das Niveau BTS und RAUS nicht erfüllen, sind mit einer Lenkungsabgabe zu belasten. Es findet also keine Obligatorisch-Erklärung, sondern eine Lenkung statt. Der Erlös von Lenkungsabgaben fliesst an die landwirtschaftliche Produktion zurück oder könnte beispielsweise zur Förderung von Produkten wie Label- bzw. Bioprodukte eingesetzt werden, die deutlich über dem Niveau BTS und RAUS positioniert sind. Theoretisch kommt auch eine **konsumseitige Lenkungsabgabe** in Frage, die der Detailhandel für konventionelle Produkte zu bezahlen hätte. Weil dies administrativ sehr anspruchsvoll wäre, wird dieser Vorschlag nicht weiter ausgeführt.  
**Effekte Preis:** Kostenwahrheit wird erreicht, indem die konventionellen Produkte verteuert werden. Die Produzentenpreise würden um die BTS- und RAUS-Leistungen schätzungsweise 5-10% ansteigen. Um diesen Betrag werden die Verkaufspreise des Standardsegments an der Ladenfront entsprechend verteuert, womit die Fleischpreise insgesamt jedoch deutlich weniger als 5% ansteigen dürften.

**Effekt Menge:** Dem deutlichen Rückgang von konventionellen tierischen Produkten steht ein Anstieg im Absatz von tierfreundlichen Labelprodukten gegenüber. Letzterer hängt davon ab, wie stark hochwertige Labelprodukte von der Lenkung profitieren bzw. wie stark sich die Preisdifferenzen zwischen diesen Segmenten verkleinern (siehe oben).

- **Lenkungsabgabe kombiniert mit Grenzschutz:** Aus Sicht der Kostenwahrheit und aus Sicht Tierschutz 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<sup>3</sup>. Importtarife bei Produkten, die nicht BTS und RAUS erfüllen, werden mit Lenkungsabgaben angepasst (z.B. via Aufschlag der Kontingentszollansätze und einer Zuteilung der Kontingente bei Akteuren mit hohem Tierwohlanteil).

**Effekt Preis:** Das Verursacherprinzip wird analog zu den inländischen Produkten angewendet. Importe werden damit verteuert. Je tiefer das Anforderungsniveau ist, desto mehr wird deren Preis ansteigen.

**Effekt Menge:** Importe werden teurer und somit weniger nachgefragt. Dies betrifft insbesondere Produkte mit tiefen Qualitätsstandards.

- **Abschaffung schädlicher Subventionen:** Diverse Subventionen konkurrenzieren bzw. schaden dem Absatz von tierfreundlich erzeugten Produkten (z.B. Absatzförderung, Werbung für konventionelle tierische Produkte). Wie dies im Bereich Biodiversität aufgezeigt wurde<sup>4</sup>, sind schädliche Subventionen weit verbreitet. Eine analoge Studie bei den Subventionen von tierischen Produkten muss diesbezüglich Klarheit schaffen.

**Effekte Preis und Menge:** schwierig abzuschätzen, bis Studie vorliegt.

---

<sup>3</sup> Quelle Papier Kostenwahrheit Vision Landwirtschaft, 2021

<sup>4</sup> Studie Eidg. Forschungsanstalt WSL und Forums Biodiversität der Akademie der Naturwissenschaften Schweiz

## Schlussfolgerungen

In diesem Zusatzpapier zum «Positionspapier Tierwohl» wird die bisherige Tierwohl-Betrachtung mit der Dimension der Kostenwahrheit erweitert. Damit wird verdeutlicht, dass sich die wahren Kosten in der Land- und Ernährungswirtschaft nicht bloss aus den heutigen Produktionskosten von Nahrungsmitteln zusammensetzen. Dazu kommen externe Kosten von Schäden an Tieren, sogenannten Tierwohl-Defiziten, und Kosten beispielsweise im Zusammenhang mit der Resistenz von Pathogenen. Es ist eine politische Frage, welche Tierwohl-Defizite von der Gesellschaft gerade noch akzeptiert werden und eine Frage der Gerechtigkeit, wie deren Vermeidung zu finanzieren bzw. welche Kosten von den Verursacher\*Innen und welche von den Steuerzahlenden zu bezahlen sind. Dabei ist zu beachten, dass die Erkenntnisse bezüglich tierethologischer Standards zu einer laufenden Weiterentwicklung der Tierwohlstandards führen müssen, z.B. Haltung (RAUS, BTS), Fütterung und Leistungsmerkmale (Tierzucht).

Da in der heutigen Intensivtierhaltung Tierleid auch in der Schweiz an der Tagesordnung ist und die Nicht-Internalisierung der externen Kosten die Mehrwertprodukte (Label, Bio) in ihrer Wettbewerbsfähigkeit benachteiligt sind, ist dringender Handlungsbedarf angesagt. In diesem Papier wird von der Annahme ausgegangen, dass Kostenwahrheit beim Tierwohl dort vorhanden ist, wo keine Tierwohl-Defizite existieren, d.h. beim gesellschaftlich gewünschten Tierwohl-Niveau der beiden Tierwohlprogramme BTS und RAUS. Die oben vorgestellten Instrumente zur Umsetzung der Kostenwahrheit werden als praxistauglich und umsetzbar beurteilt.

Die Politik muss nun mit der Vorgabe des entsprechenden regulatorischen Rahmens die Voraussetzungen dafür schaffen, dass der Markt die mit der Produktion von tierischen Erzeugnissen verbundenen Kosten via Preisbildung abbilden kann. Die obigen Instrumente bilden Denkanstösse, wie die Transformation hin zu nachhaltigen und tiergerechten Ernährungssystemen erfolgen kann.