



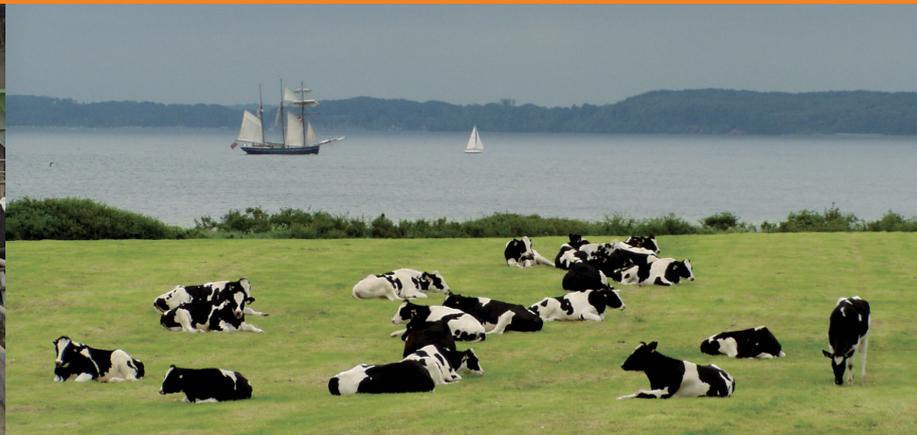
Bundesministerium  
für Ernährung  
und Landwirtschaft

# Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung

KURZFASSUNG DES GUTACHTENS

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik  
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

März 2015



### **Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik (WBA) beim BMEL**

**Prof. Dr. Harald Grethe (Vorsitzender);** Universität Hohenheim, Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre

**Prof. Dr. Olaf Christen (stellvertretender Vorsitzender);** Marin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften

**Prof. Dr. Alfons Balmann;** IAMO; Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften

**Prof. Dr. Jürgen Bauhus;** Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Fakultät für Umwelt und Natürliche Ressourcen

**Prof. Dr. Regina Birner;** Universität Hohenheim, Institut für Agrarökonomie und Sozialwissenschaften in den Tropen und Subtropen

**Prof. Dr. Wolfgang Bokelmann;** Humboldt-Universität zu Berlin, Department für Agrarökonomie

**Prof. Dr. Dr. Matthias Gauly;** Universität Bozen, Fakultät für Naturwissenschaften und Technik

**Prof. Dr. Ute Knierim;** Universität Kassel, Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften

**Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann;** Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Agrarökonomie

**Dr. Hiltrud Nieberg;** Thünen-Institut, Institut für Betriebswirtschaft

**Prof. Dr. Matin Qaim;** Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und RURale Entwicklung

**Prof. Dr. Achim Spiller;** Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und RURale Entwicklung

**Prof. Dr. Friedhelm Taube;** Christian-Albrechts-Universität Kiel, Institut für Pflanzenbau und Pflanzenzüchtung

**Prof. Dr. Peter Weingarten;** Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume

### **Externe Wissenschaftler, die an der Erstellung des Gutachtens beteiligt waren**

**Prof. Dr. José Martinez;** Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Landwirtschaftsrecht

**PD Dr. Bernd-Alois Tenhagen;** Bundesinstitut für Risikobewertung, Abteilung Biologische Sicherheit

### **Wissenschaftliche Zuarbeit zum Gutachten**

**Dr. Steffen Entenmann;** Universität Hohenheim, Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre

### **Geschäftsführung des WBA**

**Dr. Thomas Schmidt,** BMEL, Referat 531, 531@bmel.bund.de

### **Informationen zum WBA**

Der **WBA** berät das BMEL in Bezug auf die Entwicklung der Agrarpolitik. Das unabhängige und interdisziplinär besetzte Gremium von 14 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern erstellt Gutachten und Stellungnahmen. Zu den Aufgaben des Beirats gehört es insbesondere, die Ziele und Grundsätze der Agrarpolitik und der Landbewirtschaftung zu überprüfen, gesellschaftliche Anforderungen zu bewerten und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik zu erarbeiten.

[http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/\\_Texte/AgrOrganisation.html](http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrOrganisation.html)

**Fotos** Titelseite: Marco Grundt, Katja Seifert/Thünen-Institut, aid infodienst, iStock.

**Das Gutachten kann im Internet heruntergeladen werden unter**

[http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/\\_Texte/AgrVeroeffentlichungen.html](http://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrVeroeffentlichungen.html)

# **Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung**

**Gutachten des  
Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik  
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft**

## **KURZFASSUNG**

März 2015

Zitieren als: Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Kurzfassung des Gutachtens. Berlin



## Zusammenfassung

Die Nutztierhaltung in Deutschland hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem wirtschaftlich sehr erfolgreichen Sektor entwickelt. Es wurden große Fortschritte in Bezug auf die Ressourceneffizienz erzielt. Gleichzeitig gibt es erhebliche **Defizite vor allem im Bereich Tierschutz, aber auch im Umweltschutz**. In Kombination mit einer veränderten Einstellung zur Mensch-Tier-Beziehung führte dies zu einer verringerten gesellschaftlichen Akzeptanz der Nutztierhaltung.

Vor diesem Hintergrund hält der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBA) die derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere für nicht zukunftsfähig und hat **Leitlinien und Empfehlungen** für eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung entwickelt. Um die gesellschaftlichen Anforderungen an die Nutztierhaltung und die Realität der landwirtschaftlichen Produktion stärker in Einklang zu bringen, empfiehlt der WBA ein umfangreiches Maßnahmenbündel und zudem einen intensiven Diskurs zwischen Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik unter Einbeziehung der Wissenschaft. Dabei könnte auch der derzeit sehr starken Fokussierung der gesellschaftlichen Diskussion auf die Rolle der Betriebsgröße ("Massentierhaltung") für den Tier- und Umweltschutz entgegengewirkt werden. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand hat die Betriebsgröße gegenüber anderen Einflussfaktoren (wie der Managementqualität) einen vergleichsweise geringen Einfluss auf das Tierwohl.

Zwischen den für die Nutztierhaltung relevanten gesellschaftlichen Zielen wie Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz sowie der Wettbewerbsfähigkeit bestehen z. T. Synergien, aber auch Konflikte. Letztere erschweren eine zielgerichtete Politik. Allerdings sind diese Zielkonflikte in vielen Bereichen geringer als oft unterstellt, so z. B. bei Ammoniakemissionen und Außenklimakontakt. Auch der Zielkonflikt zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Tierschutz kann prinzipiell überwunden werden – z. B. durch eine Kombination aus staatlichen Zahlungen, Branchenselbstverpflichtung und der Nutzung von Marktchancen, die sich aus der positiven Grundeinstellung des überwiegenden Teils der Bevölkerung zum Tierschutz ergeben. Die sehr hohen Preisaufschläge für derzeit am Markt angebotene Fleischprodukte mit Tierschutzlabel, vorhandene Kennzeichnungslücken sowie das geringe Angebot sind Gründe dafür, dass dieses Marktpotenzial gegenwärtig nicht annähernd ausgeschöpft wird. Fleischprodukte werden gegenwärtig in den meisten Fällen vielmehr als Standardware über den Preis vermarktet.

Angesichts des globalen ökologischen Fußabdrucks und der negativen gesundheitlichen Effekte eines sehr hohen Fleischkonsums spricht sich der WBA für die Strategie einer tiergerechteren und umweltfreundlicheren Produktion bei gleichzeitiger Reduktion der Konsummenge aus. Es gilt ökonomische Chancen für die notwendigen Veränderungen der Tierhaltung zu erschließen und eine neue Kultur der Erzeugung und des Konsums tierischer Produkte einzuleiten.

Im Bereich des Tierschutzes sieht der WBA folgende wichtige Punkte als Leitlinien für die Entwicklung einer zukunftsfähigen, in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptierten Tierhaltung:

- (1) Zugang aller Nutztiere zu verschiedenen Klimazonen, vorzugsweise Außenklima,
- (2) Angebot unterschiedlicher Funktionsbereiche mit verschiedenen Bodenbelägen,
- (3) Angebot von Einrichtungen, Stoffen und Reizen zur artgemäßen Beschäftigung, Nahrungsaufnahme und Körperpflege,
- (4) Angebot von ausreichend Platz,
- (5) Verzicht auf Amputationen,
- (6) routinemäßige betriebliche Eigenkontrollen anhand tierbezogener Tierwohlindikatoren,
- (7) deutlich reduzierter Arzneimitteleinsatz,
- (8) verbesserter Bildungs-, Kenntnis- und Motivationsstand der im Tierbereich arbeitenden Personen und
- (9) eine stärkere Berücksichtigung funktionaler Merkmale in der Zucht.

Die Umsetzung dieser Leitlinien erfordert je nach konkreter Ausgestaltung erhebliche Anpassungsprozesse im Sektor, die zum Teil sofort begonnen werden können, zum Teil aber einen längeren Zeitraum erfordern. Für Betriebe mit speziellen betrieblichen und standörtlichen Voraussetzungen, z. B. Schweinemastbetriebe in beengter Dorflage, ist die Umsetzung dieser Leitlinien nur schwer realisierbar; für andere Betriebe ist sie mit geringem Aufwand verbunden.

Für einen Großteil der Tierhaltung führt die in dem Gutachten konkretisierte Umsetzung der Leitlinien zu Mehrkosten in der überschlagsmäßig ermittelten Größenordnung von 13 bis 23 % (insgesamt etwa 3 bis 5 Mrd. Euro jährlich). Diese Mehrkosten würden bei einem Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft am Endpreis des Verbrauchers von rund 25 % bei einfacher Überwälzung zu einer Erhöhung der Verbraucherpreise von etwa 3 bis 6 % führen. Dies entspricht größenordnungsmäßig der bekundeten Zahlungsbereitschaft eines erheblichen Teils der Bevölkerung, die jedoch aufgrund fehlender Konzepte und der internationalen Marktintegration zurzeit nicht realisiert wird. Ohne politische Begleitmaßnahmen würde eine solche Kostensteigerung aufgrund des Wettbewerbsdrucks in der durch Kostenführerschaft geprägten Fleisch- und Milchwirtschaft zur Abwanderung von Teilen der Produktion in Länder mit geringeren Tierschutzstandards führen, wodurch die Tierschutzziele konterkariert würden.

Angesichts dieser großen Herausforderungen ist der WBA der Auffassung, dass die gesetzten Ziele nur durch gemeinsame Anstrengungen von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu erreichen sind. Hierfür schlägt der WBA mit diesem Gutachten eine Strategie vor, die staatliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Steuerungsmöglichkeiten (Governance) einschließt. Diese Steuerungsmöglichkeiten umfassen staatliche Politikmaßnahmen wie eindeutigere und zusätzliche gesetzliche Mindeststandards, ein mehrstufiges staatliches Tierschutzlabel, Prämien und Kompensationszahlungen im Rahmen der 2. oder auch der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie privatwirtschaftliche Maßnahmen, wie die Brancheninitiative Tierwohl und Selbstbeschränkungsabkommen. Diese Maßnahmen sollten möglichst gut aufeinander abgestimmt sein. Sowohl die zugrundeliegenden Leitlinien als auch ihre konkrete Umsetzung bedür-

fen intensiver gesellschaftlicher Diskussionsprozesse auf verschiedenen Ebenen, die gegenseitiges Verständnis und Konsensbildung fördern sollen (deliberative Prozesse).

Zur **Erreichung der Tierschutzziele** schlägt der WBA zum einen Sofortmaßnahmen und zum anderen mittel- bis langfristige Aktionen auf Ebene des Bundes, der Länder und der EU sowie der Wirtschaft vor:

Zu den **Sofortmaßnahmen auf Ebene des Bundes** gehören (1) der Aufbau eines nationalen Tierwohl-Monitorings, (2) die Förderung innovativer Formen der Bürger-/Bürgerinnenbeteiligung, (3) Qualifikationsnachweise und Fortbildungsverpflichtung für Tierhalter/-innen und Tierbetreuer/-innen, (4) ein Informationsprogramm für Verbraucher/-innen inkl. eines staatlichen Tierschutzlabels und (5) ein Forschungs- und Innovationsprogramm Tierwohl. Die Punkte 1 bis 5 sollten idealerweise im Rahmen eines Bundesprogramms Tierwohl koordiniert und umgesetzt werden. Weitere vorgeschlagene Maßnahmen sind (6) Ergänzungen im Tierschutzrecht, (7) Prüf- und Zulassungsverfahren für Stall- und Schlacht-/Betäubungseinrichtungen, (8) Umschichtung von Mitteln der 1. in die 2. Säule der GAP, um die finanziellen Spielräume für Tierwohlmaßnahmen zu erhöhen, (9) (gemeinsam mit den Bundesländern) die Erweiterung des Maßnahmenspektrums der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) um weitere Tierwohlmaßnahmen und (10) die Ergänzung der öffentlichen Beschaffungsordnungen um Tierschutz. Zur Vorbereitung von **mittelfristig realisierbaren Maßnahmen sollte die Bundesregierung** schon zu einem frühen Zeitpunkt Allianzen mit anderen EU-Mitgliedstaaten bilden und Themen setzen, um schon jetzt die nächste GAP-Reform sowie eine Tierschutzstrategie für die Verhandlungen in der WTO vorzubereiten.

Zu den **Sofortmaßnahmen auf Ebene der Bundesländer** gehört, dass die bereits geltenden Regelungen des Tierschutzes zukünftig konsequent umgesetzt werden. Die Bundesländer sollten klar kommunizieren, dass sie Erlasse zur Durchsetzung des Verzichts auf regelmäßig durchgeführte nicht-kurative Eingriffe herausgeben werden. Diese Ankündigung sollte mit einer realistischen Umsetzungsfrist von ca. 3 Jahren (Puten ca. 5 Jahre) verbunden sein. Weiterhin können die Vollzugsdefizite im Tierschutz nur durch eine Kombination von rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen vermindert werden, die auf verbesserte Kontrolltechniken und -strukturen, höhere Kontrolldichten und stärkere Sanktionen zielen. Der WBA empfiehlt zudem die Förderung der Aus- und Fortbildung aller berufsmäßig mit Nutztieren arbeitenden Personen sowie den Ausbau ökonomischer Anreize für mehr Tierwohl in der 2. Säule der Agrarförderung.

Zu den **auf EU-Ebene sofort umzusetzenden Maßnahmen** gehören u. a. die Einleitung einer deutschen Initiative zur Erhöhung EU-weiter Mindeststandards sowie zur Erreichung multilateraler Übereinkünfte zwischen den nordwesteuropäischen Kernländern der Tierhaltung mit vergleichbaren Tierschutzansprüchen. Zudem sollten auf EU-Ebene tierschutzbezogene Detailvorschriften für die noch fehlenden Tierarten erlassen sowie eine vermehrte EU-weite Abstimmung der Vollzugspraxis eingeleitet werden. Vor allem im gemeinsamen Vorgehen der wesentlichen Produktionsländer sieht der WBA eine Signalwirkung, die erhebliche Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung hätte. **Mittelfristig ist die EU-Agrarpolitik so umzugestalten**, dass sie wesentliche Förderimpulse und Innovationsanreize für die Verbesserung des Tierschutzes setzt. Hierzu gehören (1) Umschichtungen von Finanzmitteln aus der 1. in die 2. Säule der EU-

Agrarpolitik, (2) Änderungen der Bedingungen für Tierwohlzahlungen im Rahmen der 2. Säule, (3) Schaffung der Möglichkeit von Tierschutzzahlungen in der 1. Säule der GAP.

**Die Wirtschaft** (insb. Handel, Großverbraucher, Industrie) kann durch die engagierte Umsetzung und eine erheblich verbesserte finanzielle Ausstattung der Brancheninitiative Tierwohl, durch Auslistungsentscheidungen und Marktdifferenzierungen zu einer verbesserten gesellschaftlichen Akzeptanz der Tierhaltung beitragen. Die Land- und Ernährungswirtschaft sollte sich in den Prozess der Standardfindung nicht nur mit wirtschaftlichen Argumenten, sondern stärker auch auf Basis eigener ethischer Positionen einbringen.

Zur Erreichung der Schutzziele in den Bereichen **Umweltschutz** (Naturschutz, Wasserschutz und Klimaschutz) in absehbaren Zeiträumen hält der WBA u. a. Anpassungen im Düngerecht, die über den gegenwärtigen Referentenentwurf für eine Reform der Düngeverordnung hinausgehen, für dringend erforderlich. Hier wird nochmals auf das gemeinsame Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen und des Sachverständigenrates für Umweltfragen zur Novellierung der Düngeverordnung aus dem Jahr 2013 verwiesen. Nach Ansicht des WBA sind die negativen Umwelteffekte der Tierhaltung ein Problem der unzulänglichen Umsetzung von Emissionsvermeidungsstrategien und zeigen sich vor allem in Regionen mit hoher Viehdichte. Versuche der räumlichen Entzerrung erwiesen sich aufgrund der positiven ökonomischen Clustereffekte auf der einen sowie Anwohnerprotesten in Regionen mit bislang geringer Viehdichte auf der anderen Seite als schwierig. Sollten die im Gutachten empfohlenen Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes nicht zu den erwünschten Ergebnissen führen, sieht der WBA mittelfristig keine Alternative zur Reduktion von Tierbeständen in den gegenwärtigen „Ballungsregionen“ der Tierhaltung. Entsprechend dem niederländischen Modell sollten dann regionale Bestandsobergrenzen eingeführt werden. Aufgrund der hohen Bedeutung für die Biodiversität empfiehlt der WBA Maßnahmen fortzuführen oder auch auszuweiten, die eine gesellschaftlich erwünschte Nutzung von ertragsschwachen Grünlandstandorten sicherstellen.

Aus Sicht des WBA sind im Bereich des **Verbraucherschutzes** vor allem deutliche Verbesserungen im Bereich des Tierarzneimittleinsatzes aufgrund der Antibiotika-Resistenzproblematik notwendig. Der mit der 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes eingeschlagene Weg der Antibiotikaminimierung durch Monitoring und Benchmarking ist aus Sicht des WBA in Kombination mit einer Optimierung der Haltungsverfahren erfolgversprechend und sollte konsequent umgesetzt und weiterentwickelt werden.

Dem WBA ist bewusst, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen tiefgreifende Änderungen in der Nutztierhaltung erfordert. Dies erfordert große Anstrengungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die allerdings für die Erreichung einer gesellschaftlich stärker akzeptierten Tierhaltung unerlässlich sind.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>i</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Bedeutung und strukturelle Entwicklungen in der Nutztierhaltung und dem damit verbundenen Agribusiness</b>	<b>3</b>
2.1 Bedeutung der Nutztierhaltung	3
2.1.1 Bedeutung und Entwicklung im globalen Maßstab	3
2.1.2 Nutztierhaltung in Deutschland	4
2.2 Strukturwandel in der Nutztierhaltung	5
2.3 Regionale Konzentration	6
2.4 Struktur und Wettbewerbsstrategie in der Wertschöpfungskette	6
2.5 Vertikale Integration in der Wertschöpfungskette	7
2.6 Innovationssystem Nutztier	7
<b>3 Wahrnehmung der Nutztierhaltung in der Gesellschaft</b>	<b>8</b>
3.1 Ethische Grundsätze im Tierschutzdiskurs	8
3.2 Wandel des Mensch-Nutztier-Verhältnisses	8
3.3 Akzeptanz in der Gesellschaft	9
3.4 Konflikte auf einzelbetrieblicher bzw. lokaler Ebene	9
3.5 Konflikte auf Branchenebene	9
<b>4 Verhalten von Konsumenten/Konsumentinnen und Bürger/-innen</b>	<b>10</b>
4.1 Quantitative Entwicklung des Fleischkonsums	10
4.2 Bestimmungsgrößen des Fleischkonsums	10
4.3 Ernährungsphysiologische Bewertung tierischer Produkte	11
4.4 Präferenzen und Zahlungsbereitschaften für Tierwohl	11
4.5 Bürger- versus Konsumentenperspektive	11
<b>5 Problemfelder der Nutztierhaltung</b>	<b>12</b>
5.1 Tierschutz	12
5.1.1 Begriffsgebrauch und methodische Grundlagen	12
5.1.2 Status quo der Haltungsverfahren in Deutschland	12
5.1.3 Tierschutzprobleme in der Nutztierhaltung	13
5.1.4 Ausmaß der Tierschutzprobleme in der Nutztierhaltung	13

5.1.5	Niveau der Tierschutzrechtsetzung in Deutschland im europäischen Vergleich	14
5.1.6	Bestandsgröße und Tierschutz	14
5.2	Umweltschutz	15
5.2.1	Positive Umwelt- und Naturschutzwirkungen der Nutztierhaltung	15
5.2.2	Futterflächenbedarf, organischer Düngereinsatz und Nährstoffbilanzen	15
5.2.3	Nährstoffbelastung der Gewässer	15
5.2.4	Belastung durch Ammoniakemissionen	16
5.2.5	Klimawirkungen durch Treibhausgasemissionen	16
5.2.6	Effekte der Nutztierhaltung auf Naturschutz und Artenvielfalt	16
5.2.7	Umwelteffekte des Arzneimitteleinsatzes in der Nutztierhaltung	17
5.3	Schutz der menschlichen Gesundheit und wirtschaftlicher Verbraucherschutz	17
5.3.1	Expositionswege	17
5.3.2	Prävalenz und Bekämpfung von Zoonoseerregern in der Nutztierpopulation	18
5.3.3	Antibiotikaeinsatz und -resistenz	18
5.3.4	Unerwünschte Stoffe in Lebensmitteln	19
5.3.5	Einfluss der Herden- und Bestandsgröße sowie der regionalen Konzentration der Nutztierhaltung auf das Ausmaß der Exposition	19
5.3.6	Täuschungsschutz und Lebensmittelimitate	19
5.4	Aspekte der Sozialverträglichkeit und Fairness	20
5.4.1	„Faire“ Erzeugerpreise, Verteilungsgerechtigkeit, Sozialdumping und Agrarstrukturwandel	20
5.4.2	Arbeitsbedingungen in der Schlachtindustrie	22
5.4.3	EU-Außenhandel mit Entwicklungsländern	22
5.5	Raumnutzungskonflikte	23
5.6	Konflikte und Synergien zwischen den verschiedenen Zielen	23
5.6.1	Zielkonflikte zwischen Tier- und Umweltschutz	23
5.6.2	Zielkonflikte zwischen Tierwohl, Tiergesundheit und Verbraucherschutz durch Außenkontaktkontakt	24
5.7	Unternehmenskulturelle Voraussetzungen der Branche zum Umgang mit Konflikten und externen Erwartungshaltungen	25
<b>6</b>	<b>Governance: Zur Rolle von Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft</b>	<b>26</b>
6.1	Grundsätzliche Überlegungen zur Steuerungsrolle von Markt, Staat und Zivilgesellschaft	26
6.2	Steuerungsprobleme des Marktes in der Tierhaltung	26
6.3	Steuerungsinstrumente	28
6.3.1	Übersicht	28
6.3.2	Förderung des Innovationssystems	28
6.3.3	Monitoring und Transparenz	29
6.3.4	Branchenvereinbarungen zum Tierschutz	29

6.3.5	Tierschutzlabel	30
6.3.6	Steuern/Abgaben und Subventionen/Prämien	31
6.3.7	Markt- und Preispolitik	32
6.3.8	Gesetzliche Standards	32
6.3.9	Kontrollen und Sanktionen	33
6.3.10	Verbandsklagerecht	34
6.3.11	Prüf- und Zulassungsverfahren für Stall- und Schlacht- bzw. Betäubungseinrichtungen	34
6.4	Steuerungsprobleme der Politik in der Tierhaltung	34
6.4.1	Zur Problematik des Konzepts der gesellschaftlichen Akzeptanz	34
6.4.2	Probleme politischer Prozesse im Bereich der Nutztierhaltung	35
6.4.3	Verbesserte Steuerung durch deliberative Bürgerbeteiligung	35
6.4.4	Das Instrument der Enquête-Kommission	36
6.4.5	Verbesserte Koordination politischer und privater Initiativen	36
<b>7</b>	<b>Zukunftsfähige Tierhaltung</b>	<b>37</b>
7.1	Transformationsprozesse im Fleischsektor: Für eine neue Kultur von Fleischkonsum und -produktion	37
7.2	Leitlinien für eine zukunftsfähige Tierhaltung aus Sicht des Tierschutzes	38
7.3	Tierwohl und Wettbewerbsfähigkeit	39
7.3.1	Beispielhafte Konkretisierung als Grundlage der Kostenabschätzungen	39
7.3.2	Abschätzung der tierschutzinduzierten Kostensteigerungen	39
7.3.3	Implikationen der internationalen handelspolitischen Integration Deutschlands für die Tierschutzpolitik	40
<b>8</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>42</b>
8.1	Empfehlungen zum Tierschutz	42
8.1.1	Wer bezahlt für den Tierschutz? Der notwendige Politik-Mix	44
8.1.2	Auf Bundesebene umzusetzende Tierschutzmaßnahmen	46
8.1.2.1	Unmittelbar umsetzbare Tierschutzmaßnahmen auf Bundesebene	46
8.1.2.2	Vorbereitung von mittelfristig umzusetzenden Tierschutzmaßnahmen auf Bundesebene	51
8.1.3	Unmittelbar umzusetzende Tierschutzmaßnahmen auf Ebene der Bundesländer	51
8.1.4	Auf die EU-Ebene gerichtete Tierschutzmaßnahmen des Bundes	53
8.1.4.1	Unmittelbar umzusetzende, auf die EU-Ebene gerichtete Maßnahmen	53
8.1.4.2	Mittelfristig umzusetzende, auf die EU-Ebene gerichtete Maßnahmen	54
8.1.5	Tierschutzmaßnahmen des privaten Sektors	56
8.1.5.1	Brancheninitiative Tierwohl	56
8.1.5.2	Selbstverpflichtungen der Wirtschaft auf der Ebene der letzten Wertschöpfungsstufe	56

8.1.5.3	Förderung der Marktdifferenzierung im Fleischsektor	57
8.1.5.4	Weiterentwicklung privatwirtschaftlicher Qualitätssicherungssysteme	57
8.1.5.5	Soziale Verantwortung von Unternehmen und Kommunikation mit der Gesellschaft ausbauen	57
8.2	Empfehlungen zum Umweltschutz	58
8.2.1	Erhöhung der Standards im Rahmen der Novellierung der Düngeverordnung	59
8.2.2	Erhöhung der Kontrollintensität in Tierhaltungsregionen	60
8.2.3	Förderung technischer und organisatorischer Innovationen	60
8.2.4	Weitergehende Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen	60
8.2.5	Einrichtung flankierender Maßnahmen	61
8.2.6	Entwicklung einer Moornutzungsstrategie	61
8.2.7	Förderung ertragsschwacher Grünlandstandorte	61
8.3	Empfehlungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zum wirtschaftlichen Verbraucherschutz	61
8.4	Empfehlungen zu Sozialverträglichkeit und Fairness	62
8.5	Empfehlungen zu Raumnutzungskonflikten	63
8.6	Schlussbemerkung	63
	Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik	64

## 1 Einleitung

Die Nutztierhaltung ist von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung für die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft. In einigen Regionen ist sie zusammen mit den der Tierhaltung vor- und nachgelagerten Unternehmen (dem Agribusiness) von hoher Relevanz für die Wirtschaftskraft und die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume (Wertschöpfung, Arbeitsplätze). Vor allem in landwirtschaftlich ertragsschwachen Regionen ist sie auch bedeutsam für den Natur- und Kulturlandschaftsschutz. Ökonomisch betrachtet haben sich Tierhaltung und -verarbeitung in den letzten zwei Jahrzehnten überwiegend sehr gut entwickelt. Alle im Bereich der Lebensmittelerzeugung, -verarbeitung und des -vertriebs Beteiligten haben erreicht, dass tierische Produkte heute mit hoher Sicherheit im Sinne des Verbraucherschutzes und hoher Effizienz erzeugt werden.

Allerdings gibt es eine Reihe zum Teil erheblicher Defizite in der Nutztierhaltung in den Bereichen Tier- und Umweltschutz sowie Sozialstandards. Aber auch im Verbraucherschutz gibt es trotz deutlicher Verbesserungen weiteren Handlungsbedarf. In zunehmendem Umfang entstehen gesellschaftliche Debatten, die kritisch auf Teilaspekte der Tierhaltung Bezug nehmen, so insbesondere zu den Haltungsformen (Tierschutz), zum Arzneimitteleinsatz (Antibiotikaresistenz), zum Zusammenhang zwischen Höhe des Fleischkonsums und Gesundheit, Welternährung und indirekten Landnutzungseffekten (virtueller Flächenimport), zu Fleischexporten (Störung von Märkten in Entwicklungsländern), zur räumlichen Konzentration der Tierhaltung (Gülleüberschüsse, Bioaerosole), Tierbestandsgrößen und zur Klimarelevanz der Tierhaltung.

Ganz offensichtlich begründen diese unterschiedlichen Problembereiche ein hohes gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Die gesellschaftliche Akzeptanz der Tierhaltung und der Fleischwirtschaft hat in den letzten Jahren massiv abgenommen.

Besonders stark zugenommen haben Diskussionen um Tierwohl und die ethische Bewertung der Nutztierhaltung. In jüngster Zeit haben Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft hierauf mit verschiedenen Initiativen reagiert. Hierzu gehören die Tierwohl-Offensive der Bundesregierung, deren Umsetzung mit dem Eckpunktepapier des BMEL „Eine Frage der Haltung“ im Herbst 2014 initiiert wurde, wie auch die Brancheninitiative Tierwohl der Privatwirtschaft und das Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes. Diese Initiativen sind zu begrüßen, ergeben allerdings noch keine schlüssige Gesamtstrategie, sind finanziell viel zu gering ausgestattet und weisen konzeptionelle Defizite auf. Der Tierschutz bildet daher einen zentralen Schwerpunkt des vorliegenden Gutachtens.

In vielen der gängigen Tierhaltungssysteme besteht ein hohes Risiko für das Auftreten von Schmerzen, Leiden und Schäden für die Tiere - vor allem in der Schweine- und Geflügelhaltung sowie intensiven Rindermast, aber auch in Teilen der Milchviehhaltung. Vorherrschende Systeme setzen für ihre ungestörte Funktion vielfach schmerzhaft eingriffe am Tier voraus (z. B. Kupieren von Schwänzen und Schnäbeln) oder drohen die Anpassungsfähigkeit der Tiere zu überfordern. In der Folge ist ein zum Teil hohes Ausmaß an Verhaltens- und Gesundheitsstörungen der Nutztiere zu verzeichnen, die in vielen Fällen aus den Beschränkungen der Möglichkeit, artgemäßes Verhalten auszuführen, und einem verbesserungswürdigen Management resultieren. Vielfach sind die Chancen der Nutztiere, positive Emotionen zu erleben, gering. Gleichzeitig hat in den letzten Jah-

ren ein Paradigmenwechsel in der nutztierethologischen Forschung stattgefunden: Die Bewertung der Nutztierhaltung beschränkt sich nun nicht mehr auf die Haltungssysteme und das Management, sondern bezieht auch Tierschutzindikatoren aus den Bereichen der Tiergesundheit und des Tierverhaltens mit ein. In der philosophischen Diskussion um die Nutztierhaltung gewinnt die Berücksichtigung positiver Emotionen und der Integrität der Tiere an Relevanz. Die in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (WBA) formulierten Empfehlungen zum Tierschutz gehen von der Einschätzung aus, dass die derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels und neuer wissenschaftlicher Bewertungsansätze nicht zukunftsfähig sind.

Neben dem Tierschutz sind Umweltschutzprobleme in den Kernregionen der Tierhaltung eine zentrale Herausforderung. Zwar haben der technische Fortschritt und Produktivitätssteigerungen in den letzten Jahrzehnten zu einer Reduktion der umweltrelevanten Emissionen je Produkteinheit geführt. Diese positive Entwicklung wird jedoch durch die räumliche Konzentration der Tierhaltung zunehmend konterkariert, was insbesondere in nach wie vor hohen Stickstoff- und Phosphatsalden sowie Ammoniakemissionen in Regionen mit einer hohen Konzentration an tierhaltenden Betrieben zum Ausdruck kommt.

Gleichermaßen ein Umwelt- wie Gesundheitsproblem ist das hohe Niveau des Konsums tierischer Produkte. Die Tierhaltung trägt in erheblichem Umfang zur Treibhausgasbildung bei. Dies erfolgt sowohl direkt (insbesondere Methan) als auch indirekt (insbesondere über die Futtermittelproduktion). Der durchschnittliche Fleischkonsum in Deutschland liegt ca. doppelt so hoch wie von nationalen und internationalen Fachgesellschaften aus gesundheitlichen Gründen empfohlen. Auch vor dem Hintergrund der weiter anwachsenden Weltbevölkerung ist im Sinne der langfristigen Ernährungssicherheit ein hoher Konsum von tierischen Produkten zu hinterfragen.

Es gibt partielle Konflikte zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit, Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz, die eine zielgerichtete Politik erschweren. Darüber hinaus haben verschiedene Maßnahmen in diesen Bereichen strukturelle Auswirkungen, da vor allem Kleinbetriebe nicht in der Lage sind, notwendige Investitionen zu leisten und aus dem Markt ausscheiden. Weitere Zielkonflikte können zwischen Tier- und Arbeitsschutz (z. B. erhöhte Staubbelastung in Systemen mit Einstreu) und innerhalb des Tierschutzes zwischen Tierverhalten und Tiergesundheit (z. B. Parasitosen in Auslaufsystemen) bestehen. Allerdings ist das Ausmaß der Zielkonflikte in vielen Bereichen geringer als oft unterstellt.

Im Vergleich zum Problemdruck ist das bisherige Ausmaß ordnungsrechtlicher Regulierung vor allem im Bereich des Tierschutzes gering ausgeprägt. Außerdem werden europaweit und auch in Deutschland bisher nur vergleichsweise wenige finanzielle Mittel aus der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) zur Förderung des Tierschutzes eingesetzt.

Auch die Wirtschaft selbst hat in der Vergangenheit nur wenige Anstrengungen zur Aufrechterhaltung bzw. Wiedergewinnung der gesellschaftlichen Akzeptanz unternommen. Erst in jüngster Zeit haben Politik wie Wirtschaft umfangreichere Maßnahmen initiiert, die allerdings nicht hinreichend und zu wenig aufeinander abgestimmt sind.

Der WBA legt deshalb zehn Jahre nach seinem Gutachten „Zukunft der Nutztierhaltung“ (2005) erneut ein umfangreiches Gutachten zur Tierhaltung in Deutschland vor. Das Hauptziel ist die Entwicklung einer Governance-Strategie für eine gesellschaftlich stärker akzeptierte Nutztierhaltung.

## **2 Bedeutung und strukturelle Entwicklungen in der Nutztierhaltung und dem damit verbundenen Agribusiness**

### **2.1 Bedeutung der Nutztierhaltung**

#### **2.1.1 Bedeutung und Entwicklung im globalen Maßstab**

Die Tierhaltung ist weltweit der größte Nutzer landwirtschaftlicher Flächen. Dabei spielt Grünland, das einen Anteil von rund zwei Drittel an der weltweiten landwirtschaftlichen Nutzfläche hat, die größte Rolle, denn es ist fast ausschließlich durch Wiederkäuer zu nutzen. Neben der Produktion von tierischem Eiweiß erfüllt die Tierhaltung in vielen Regionen der Welt weitere Funktionen wie Transport, Arbeitstier, „lebende“ Bank, Sicherstellung von regelmäßiger Geldverfügbarkeit (Milch) sowie Ökosystemleistungen (insbesondere in der Grünlandnutzung). Traditionelle Tierhaltungssysteme tragen derzeit zur Existenzsicherung und Einkommensbildung von 70 % der Ärmsten der Welt bei. In den Industrie- und Schwellenländern ist die Nutztierhaltung zunehmend entlang von Wertschöpfungsketten organisiert, die durch den Einsatz moderner Technologien, die Nutzung von Größenvorteilen und die Verknüpfung mit dem internationalen Handel gekennzeichnet sind.

Die Nutztierhaltung ist global gesehen einer der am schnellsten wachsenden landwirtschaftlichen Sektoren. Die treibenden Kräfte sind Bevölkerungswachstum, steigende Einkommen sowie Urbanisierung und damit verbundene Änderungen im Konsumverhalten, wie verstärkter Fleischverzehr. So hat sich die globale Fleischproduktion in den letzten 50 Jahren vervierfacht, wobei sich die Milch-, Rind- und Schaffleischproduktion mehr als verdoppelt und die Schweineproduktion etwa vervierfacht hat. Die Hähnchenfleischproduktion wuchs sogar um den Faktor elf. Dabei hat sich die Struktur der Weltfleischproduktion in den letzten zehn Jahren deutlich verändert. China, Brasilien und die USA sind zentrale Wachstumsländer. Bei Schweinefleisch weist Deutschland die vierthöchsten absoluten Produktionszuwächse auf und ist im letzten Jahrzehnt vom Nettoimporteur zum größten Schweinefleischexporteur der EU geworden.

Auch wenn der weltweite Handel mit Fleisch in den letzten 20 Jahren stark zugenommen hat, ist der Fleischmarkt immer noch durch geringe Welthandelsanteile charakterisiert. Diese liegen global bei allen Fleischarten unter 15 % der Produktionsmengen. Die Exportanteile der großen Exporteure betragen in nur wenigen Fällen mehr als 20 % der Produktion.

Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln tierischer Herkunft wird auch zukünftig weiterhin stark wachsen. Prognosen der FAO zufolge wird die Fleischnachfrage bis 2050 global um 52 % steigen. Allerdings gibt es große regionale Unterschiede. So wird die Nachfrage in den entwickelten Ländern, ausgehend von einem bereits hohen Pro-Kopf-Verbrauch, nur noch vergleichsweise geringe Steigerungsraten aufweisen und der Fleischverbrauch bis 2050 um etwa 15 % zunehmen. Aller-

dings werden in diesen Ländern die schwer zu prognostizierenden Einstellungen zum Fleischkonsum und demographische Faktoren einen wachsenden Einfluss auf die Nachfrage haben, so dass die Prognose hier sehr unsicher ist. In den Entwicklungs- und Schwellenländern wird die Nachfrage nach Fleisch aufgrund des stärkeren Bevölkerungswachstums und des (einkommensgetriebenen) zunehmenden Pro-Kopf-Verbrauchs dagegen deutlich schneller und bis 2050 insgesamt um schätzungsweise 74 % wachsen. Auch für Milchprodukte und Fisch (Aquakultur) werden hohe Nachfragezuwächse prognostiziert. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Verbrauch wird in Zukunft allerdings weniger stark wachsen als in der Vergangenheit. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich der überaus große Nachfragezuwachs der Vergangenheit in den bevölkerungsreichen Ländern China und Brasilien in Zukunft deutlich abschwächen wird, da sie sich den Werten der Industrieländer im Pro-Kopf-Verbrauch nähern.

### 2.1.2 Nutztierhaltung in Deutschland

Die Nutztierhaltung ist für die deutsche Landwirtschaft von herausragender Bedeutung. Mehr als 70 % aller landwirtschaftlichen Betriebe halten Nutztiere. Mehr als 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche wird für die Erzeugung von Futter genutzt (Grünland und 46 % des Ackerlandes). Mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Verkaufserlöse stammen aus der Nutztierhaltung, und nahezu die Hälfte der landwirtschaftlichen Wertschöpfung wird mit tierischen Erzeugnissen erwirtschaftet. Die mit der Tierhaltung verknüpfte Wertschöpfung in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen (Futtermittelherstellung und -handel, Stallbautechnik, Schlachthöfe, Fleisch- und Milchverarbeitung etc.) ist von hoher wirtschaftlicher Bedeutung. So ist beispielsweise in Niedersachsen die Ernährungswirtschaft innerhalb des verarbeitenden Gewerbes der zweitwichtigste Wirtschaftszweig nach dem Automobilbau. Da die Tierhaltung deutlich mehr Arbeitskräfte bindet als der Ackerbau, hat sie zudem eine bedeutende sozioökonomische Funktion im Hinblick auf Arbeitsplätze im ländlichen Raum.

Die Nutztierhaltung hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren sehr dynamisch entwickelt. So ist die Produktion von Schweinefleisch seit 1999 um knapp 26 % (+1,03 Mio. t) gestiegen. Die Geflügelfleischproduktion hat sich in diesem Zeitraum sogar verdoppelt (+0,85 Mio. t). Die Rindfleischproduktion ist dagegen um 21 % gesunken (-0,28 Mio. t). Auch die Milch- und Eierproduktion steigt seit einigen Jahren wieder an. Bei Schweine- und Geflügelfleisch, aber auch bei Käse, ist Deutschland innerhalb von zehn Jahren von einem Nettoimporteur zu einem bedeutenden Nettoexporteur geworden. Die Bedeutung ausländischer Märkte hat für die deutschen Erzeuger und Verarbeiter somit deutlich zugenommen.

Die Einkommen der Tierhaltungsbetriebe zeigen in den letzten 10 Jahren einen positiven Trend, schwanken aber im Zeitverlauf zum Teil erheblich – vor allem in den spezialisierten Schweine und Geflügel haltenden Betrieben, seit einigen Jahren aufgrund von deutlichen Preisschwankungen aber auch in den Milchviehbetrieben. Die Einkommen liegen teilweise deutlich hinter denjenigen der Ackerbaubetriebe. Die sogenannten sonstigen Futterbaubetriebe (v.a. Rinder, Mutterkühe, Schafe) weisen in den meisten Jahren die niedrigsten Einkommen auf. In dieser Gruppe sind viele extensiv wirtschaftende Betriebe vertreten. Viele von ihnen befinden sich trotz umfangreicher Direktzahlungen in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation.

Im Hinblick auf die Bedeutung der Nutztierhaltung ist schließlich zu beachten, dass Dauergrünland (ca. 28 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche) nahezu ausschließlich über die Tierhaltung (Futteranbau und Weide) genutzt werden kann. Für die Bewirtschaftung und damit für den Erhalt ökologisch und naturschutzfachlich wertvoller Grünlandflächen ist die Nutztierhaltung daher häufig unerlässlich.

## 2.2 Strukturwandel in der Nutztierhaltung

Insgesamt verläuft der Strukturwandel in der landwirtschaftlichen Tierhaltung seit Jahrzehnten in Richtung größerer Bestände und Betriebe<sup>1</sup>. Auf Basis der zugänglichen Datengrundlagen werden die realen Betriebsgrößenentwicklungen eher unter- als überschätzt. Dazu trägt bei, dass insbesondere in den alten Bundesländern ersten Recherchen zufolge eine schätzungsweise nicht unerhebliche Zahl an Landwirten mit großen Tierbeständen und wenig Fläche im Rahmen von Wachstumsinvestitionen aus steuerlichen Erwägungen ihre Produktion in mehrere steuerrechtlich selbständige Betriebe aufgeteilt haben.

Grundsätzlich gilt für die meisten Tierproduktionszweige (v. a. Geflügel und Schweine) in zumindest abgeschwächter Form die Pareto-Regel. Das heißt, etwa 70 bis 80 % aller Tiere werden von den größten 20 bis 30 % der Betriebe gehalten. Dementsprechend sind durchschnittliche Bestandsgrößen nur wenig aussagekräftig. Die hohe Diversität der Betriebe erfordert spezifische politische Maßnahmen.

Die Wachstumsdynamik der Betriebe wird durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst. Dazu gehören: gesetzliche Vorgaben (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung; Bundes-Immissionsschutzgesetz), Erfordernisse von Haltungsverfahren, Arbeitszeitbedarf, Organisation der Wertschöpfungskette, Infrastruktur und Flächenverfügbarkeit. Während bei den meisten Produktionssystemen die betriebliche Konzentration weiter zunimmt (z. B. Milchvieh- und Sauenhaltung), gab es bei Legehennen nach dem Verbot der konventionellen Käfighaltung in den oberen Bestandsgrößenklassen einen leicht gegenläufigen Trend.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich der Strukturwandel weiter fortsetzt. Das gilt insbesondere für die eher arbeitsintensive Milchproduktion und Ferkelerzeugung. Die wesentlichen Triebkräfte ergeben sich dabei aus einer höheren Produktivität sowie aus arbeitswirtschaftlichen Vorteilen größerer und sehr großer Bestände. Im Bereich der Milchproduktion dürfte sich insbesondere aus dem Ende der Milchquotenregelung eine zusätzliche Dynamik ergeben.

Neuere Strukturentwicklungen in den Tierhaltungszeigen Legehennen, Sauen und Milchkühe zeigen, dass steigende Tierschutzanforderungen sowohl kleine als auch sehr große Betriebsgrößen vor erhebliche Herausforderungen stellen können. Gesetzliche Anforderungen, die, wie z. B. in der Gruppenhaltung bei Sauen, größere Investitionen notwendig machen, führen häufig zum Ausscheiden kleiner Unternehmen, speziell auch älterer Betriebsleiter/innen. Regelungen für Außenklima- und Freilandzugang würden dagegen vor allem große Betriebseinheiten erschweren.

---

<sup>1</sup> Bestandsgröße bezeichnet die Zahl der an einem Standort gehaltenen Tiere, während der Betrieb steuerrechtlich definiert ist, also verschiedene Standorte umfassen kann.

Die stark gestiegenen Bestandsgrößen und die deutlich erhöhte Produktivität in der Tierhaltung stellen erhebliche Managementanforderungen an die Betriebsleiter/innen und Tierbetreuer/innen und erfordern ausreichende Betreuungskapazitäten. Bereits heute arbeiten viele Familienarbeitskräfte an bzw. oberhalb ihrer Kapazitätsgrenzen, und qualifizierte Arbeitskräfte sind nur bedingt auf dem Arbeitsmarkt verfügbar. Vor diesem Hintergrund ist zu befürchten, dass mit Blick auf demographische Entwicklungen im ländlichen Raum und geringe Ausbildungszahlen sowohl weiter wachsende Familienbetriebe als auch Betriebe mit Lohnarbeitskräften zunehmend an Systemgrenzen stoßen - mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf die Tierbetreuung und damit auf das Tierwohl.

### **2.3 Regionale Konzentration**

Die starke regionale Konzentration der Nutztierhaltung hat sich in den letzten Jahren weiter fortgesetzt. Dies gilt vor allem für die Zentren der deutschen Schweinemast und Geflügelhaltung im Nordwesten Deutschlands. So stiegen allein in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg die Schweinebestände von 1999 bis 2010 um mehr als 20 %.

Hand in Hand mit den wachsenden Tierbeständen hat sich in den Konzentrationsgebieten eine Vielzahl an Unternehmen aus den vor- und nachgelagerten Branchen angesiedelt. Daraus erwachsen den Unternehmen diverse Wettbewerbsvorteile: regionales Know-how, Nutzung von Infrastrukturen, Kostenvorteile beim Kauf von Produktionsmitteln, Nähe zu Schlachtstätten und Verarbeitungsbetrieben, Aufbau leistungsfähiger Wertschöpfungsketten. Davon haben nicht nur die einzelnen Unternehmen, sondern auch der gesamte Wirtschaftsraum (Wertschöpfung, Arbeitsplätze) profitiert. Mit einer zunehmenden Dichte in der Tierhaltung steigen aber auch die negativen Agglomerationseffekte wie Nährstoffüberschüsse, Ammoniakemissionen, Geruchs-, Staub- und Lärmbelastigungen und Tierseuchengefahren, und es entstehen vermehrt Raumnutzungskonflikte in den Kommunen.

In den letzten Jahren sind deshalb verstärkt Anstrengungen unternommen worden, die zuvor genannten Probleme in Gebieten mit hohen Viehdichten durch weitere rechtliche Vorgaben zu begrenzen – z. B. Erlasse zur Abluftreinigung in Tierhaltungsanlagen und das Erfordernis einer Prüfung auf Bioaerosolbelastungen in den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, Änderungen im Baurecht, Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdüngern. Diese rechtlichen Änderungen haben zu deutlich höheren Anforderungen u.a. an Stallneubauten geführt und die Wachstumsdynamik in den letzten zwei bis drei Jahren gebremst.

### **2.4 Struktur und Wettbewerbsstrategie in der Wertschöpfungskette**

Insgesamt ist die deutsche Schweine- und Geflügelfleischproduktion vor allem aufgrund der hohen Produktivität des Verarbeitungssektors und des geringen Lohnniveaus in den Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen international wettbewerbsfähig.

Die der Tierhaltung vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfung sind in nationalem (z. B. Schlachtung) und teilweise internationalem Maßstab (Stalltechnik, Geflügelzucht) durchgängig hoch konzentriert. Da Futter- und Fleischmärkte zunehmend europaweit agieren, verfügen die Landwirte hier (noch) über funktionierende Ausweichalternativen. Im Bereich der Geflügelgenetik liegen dagegen oligopolistische Strukturen vor.

Stärker als durch den Faktor Marktmacht wird die Wertschöpfung in der Fleisch- und teilweise auch in der Milchwirtschaft durch eine einseitige Fokussierung auf den Kosten- und Preiswettbewerb behindert. In solchen Märkten ist der Spielraum für neue Strategien typischerweise gering, was eine Anpassung an dynamische Umweltentwicklungen, wie das gestiegene Tierschutzbewusstsein, erschwert.

Aufgrund ihrer Marktmacht können Einzelhandelsketten eine bedeutende Rolle bei der Definition von Qualitätsstandards und Umsetzung von Prozessinnovationen und der Realisierung erhöhter Tierschutzstandards spielen. Gleichzeitig können sie durch Preisverhandlungen den Spielraum für tiergerechtes Management extrem einschränken.

## 2.5 Vertikale Integration in der Wertschöpfungskette

In der Geflügelwirtschaft werden Strukturwandel und Innovationsprozesse strategisch durch die dominierenden Verarbeitungsunternehmen koordiniert, während in den anderen Sektoren die landwirtschaftlichen Betriebsleiter/innen erheblich eigenständiger planen. In den ungebundenen Ketten sind Innovationsprozesse komplexer, langwieriger und abhängig von den Einzelentscheidungen vieler landwirtschaftlicher Akteure. In vertikal integrierten Ketten hängen die strategische Ausrichtung und die Innovationsfähigkeit in hohem Maße von einzelnen Unternehmen/Personen ab, was positive oder negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit haben kann.

Das Beispiel der Geflügelzucht zeigt, dass die Tierzucht besonders ausgeprägte Größenvorteile aufweisen kann. Dies ist im hohen Forschungs- und Entwicklungsaufwand begründet, der zu weltweit engen oligopolistischen Strukturen führt, die aus wettbewerblicher Sicht problematisch sind, da hohe Markteintrittsbarrieren bestehen.

Bis auf den Lebensmitteleinzelhandel und wenige Markenhersteller sind alle Anbieter der Wertschöpfungskette Fleisch verbraucherseitig unbekannte Produzenten. Die Produktion ist daher bei Konsumentenscheidungen intransparent. Gesellschaftliche Proteste konzentrieren sich aus diesem Grund häufig selektiv auf die wenigen Markenanbieter (z.B. Wiesenhof) und die Handelsunternehmen.

## 2.6 Innovationssystem Nutztier

Im Hinblick auf die finanzielle Ausstattung der öffentlichen Agrarforschung im Verhältnis zur Größe des Agrarsektors nimmt Deutschland international eine Spitzenstellung ein. Davon profitiert auch der Nutztiersektor. In den Bereichen Tierzüchtung und Tiergesundheit ist Deutschland

Standort für international führende, innovationsorientierte Unternehmen, die sich durch hohe Ausgaben für Forschung und Entwicklung auszeichnen. Hervorzuheben ist auch die gut ausgebauten Rolle, die Verbände und Vereine wie die Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) und Fachmedien im Innovationssystem für die Landwirtschaft und damit auch für die Nutztierhaltung spielen. Allerdings ist diese Innovationsstärke bisher nicht hinreichend für gesellschaftliche Herausforderungen des Umwelt- und Tierschutzes genutzt worden.

Im Bereich der Agrarberatung sind ein Abbau des staatlichen Beratungsangebots sowie ein Trend zu kostenpflichtiger Beratung zu verzeichnen. Dennoch bleibt die öffentliche Beratung für die Mehrheit der Landwirte eine wichtige Informationsquelle. Private Beratungsangebote werden im Schnitt nur von einem Drittel der Betriebe genutzt. Hierbei gibt es aber regionale Unterschiede. In der Beratung kann ein bisher wenig genutztes Potential im Hinblick auf das Thema Tierwohl gesehen werden.

Im Bereich der Ausbildung ist eine Stagnation der Ausbildungszahlen im dualen System zu verzeichnen, während die Zahl der Absolventen mit universitärer Ausbildung im letzten Jahrzehnt stark zugenommen hat. Das sind gute Voraussetzungen dafür, dass über ein stetig steigendes Ausbildungsniveau auch eine Optimierung der Tierhaltungssysteme im Sinne des Tierwohls erreicht werden kann, wenn dieses Thema zukünftig stärker in die Ausbildung einfließt.

### **3 Wahrnehmung der Nutztierhaltung in der Gesellschaft**

#### **3.1 Ethische Grundsätze im Tierschutzdiskurs**

Es gibt eine große Bandbreite ethischer Standpunkte in Bezug darauf, wie Menschen mit Tieren umgehen sollten. Über die tatsächliche Verbreitung bestimmter ethischer Positionen in der Gesellschaft ist jedoch wenig Verlässliches bekannt. Die Forderung nach Tierrechten und die damit zusammenhängende Ablehnung jeglicher Nutzung von Tieren (Standpunkt der Tierrechtsbewegung) werden aber nur von einer Minderheit der Bevölkerung vertreten, während der Verpflichtung, mit Tieren sorgsam und respektvoll umzugehen (Standpunkt der Tierschutzbewegung), breit zugestimmt wird.

Anforderungen an die tiergerechte Haltung werden zum einen mit den Fähigkeiten von Tieren, Schmerzen, Leiden und Emotionen zu empfinden und zum anderen mit ihren Bedürfnissen hinsichtlich der Ausübung artgemäßen Verhaltens begründet. Auch das deutsche und europäische Tierschutzrecht basiert auf diesen Aspekten.

Trends der philosophischen Diskussion und des Wertewandels lassen für die gesellschaftliche Debatte erwarten, dass positive Emotionen und die Integrität der Tiere an Relevanz in der Tierschutzdiskussion gewinnen.

#### **3.2 Wandel des Mensch-Nutztier-Verhältnisses**

In den letzten Jahrzehnten sind vor dem Hintergrund der skizzierten ethischen Positionen die gesellschaftlichen Anforderungen an das Tierwohl in vielen Industriestaaten, insbesondere in

Nordwesteuropa, deutlich angestiegen. Wichtige Indikatoren des Wertewandels sind ein zunehmender Anteil Vegetarier, wachsende Tierschutzproteste und steigende Medienaufmerksamkeit.

Beispiele wie die Haltung von Nerzen zur Pelzproduktion oder Tierversuche für Kosmetika zeigen, dass Branchen im Laufe der Zeit aus diesem Grund ihre gesellschaftliche Akzeptanz verlieren können, wenn ihr Zweck nicht mehr als „vernünftiger Grund“ im Sinne des Tierschutzgesetzes gesellschaftlich anerkannt wird.

### 3.3 Akzeptanz in der Gesellschaft

Die zunehmende Kritik der Öffentlichkeit trifft auf Unternehmen, die den Umgang mit kritischen Anspruchsgruppen wenig gewohnt sind und eher öffentlichkeitsfern agieren. Dies trifft auf wesentliche Teile der an der Erzeugung tierischer Produkte beteiligten Branchen zu, insbesondere auf die gesamte Wertschöpfungskette der Fleischwirtschaft.

Die deutlichen Veränderungen in der Tierhaltung werden von der Branche bisher wenig kommuniziert. In Werbung und Öffentlichkeitsarbeit dominieren bis heute romantische Bilder. Es ist der Branche nicht gelungen, die Gesellschaft bei der technologischen Entwicklung der Produktionssysteme „mitzunehmen“, der Kontrast zwischen Realität der Tierhaltung und gesellschaftlichen Erwartungen ist sehr groß geworden. Diese Entwicklungen haben einen massiven Vertrauensverlust hervorgerufen.

### 3.4 Konflikte auf einzelbetrieblicher bzw. lokaler Ebene

Tierhaltungs- und Schlachtbetriebe stoßen innerhalb und außerhalb der klassischen Regionen mit hohen Viehdichten zunehmend auf Einschränkungen ihres unternehmerischen Spielraums (Bürgerinitiativen, schwierige Genehmigungsverfahren etc.).

Nimby- („Not in my backyard“) und andere Interessenskonflikte (Geruchsbelastung, Nitrat- und Ammoniakemissionen) können lokal im Zuge einer stärkeren politischen Regulierung (z. B. Einschränkung der landwirtschaftlichen Privilegierung) und durch Maßnahmen der Tierhalter/innen (Emissionsreduktion, Standortfindung) zumindest eingegrenzt werden. Lokale Konflikte um Tierhaltung und Fleischwirtschaft sind aber auch eingebunden in eine umfassendere Debatte um die Zukunft der Nutztierhaltung. Solche Wertekonflikte sind vor Ort kaum lösbar und belasten die Tierhalter/innen erheblich.

In den Kernregionen der Schweinemast und Geflügelhaltung gehen die zunehmenden (auch innerlandwirtschaftlichen) Konflikte vor allem von der steigenden Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen (Fläche, Nährstoffausbringung) aus.

### 3.5 Konflikte auf Branchenebene

Bisherige Entwicklungen in der Tierhaltung werden in meinungsprägenden Gruppen der Bevölkerung massiv kritisiert. Die Kritik stützt sich auf häufig medial geprägte Vorstellungen von der Tier-

haltung, wie sie v. a. durch eine jahrzehntelange Diskussion um die Käfighaltung bei Legehennen geprägt wurden. Im Fokus stehen hierbei v. a. die Geflügel- und die Schweinehaltung.

Erforderliche Verbesserungen von Ställen werden vornehmlich in den Punkten Platz und Bewegung für Tiere, Auslauf und Reduktion von Medikamenteneinsatz gesehen. Zudem wird der Zugang der Landwirte zum Tier als eher ökonomisch wahrgenommen und das Fehlen einer emotionalen Beziehung („Fürsorge“) moniert. Schließlich ist der Tierschutzdiskurs z. T. mit anderen Themen wie Entwicklungen der Betriebsgröße („Agrarindustrie“) oder Fleischkonsum und Welt-ernährung verknüpft.

Lange Zeit hat die Branche diese Kritik eher ignoriert oder technokratisch beantwortet. Das Niveau der Öffentlichkeitsarbeit und der Verständigungsanstrengungen war gering. Wenn in jüngerer Zeit verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird, dann häufig mit einem „Aufklärungskonzept“, das nach den Ergebnissen der PR-Forschung - u. a. aufgrund des geringen Vertrauens in die Branche - kritische Teile der Bevölkerung eher nicht überzeugen wird.

Eine Politik für die Verbesserung der Nutztierhaltung sollte von der Zielfindungsphase an Anspruchsgruppen einbeziehen und für Prozesse des gegenseitigen Lernens zwischen Politik, Wirtschaft und Interessengruppen offen sein. Hierzu zeichnen sich in jüngerer Zeit erste Schritte ab.

## **4 Verhalten von Konsumenten/Konsumentinnen und Bürger/-innen**

### **4.1 Quantitative Entwicklung des Fleischkonsums**

Historisch erstmals konsumieren heute in Deutschland und einigen anderen Industrieländern einkommensstärkere und besser gebildete Haushalte tendenziell weniger Fleisch als der Durchschnitt der Bevölkerung, wenngleich sich der Fleischkonsum immer noch auf einem relativ hohen Niveau befindet. Fleisch wird langsam zu einem inferioreren Gut, d.h. mit steigendem Einkommen sinkt der Fleischkonsum. Dies eröffnet Chancen für einen gesellschaftlichen Wandel hin zu einem insgesamt geringeren Fleischkonsum in Deutschland.

In Schwellen- und Entwicklungsländern steigt der Fleischkonsum bei Einkommenssteigerungen dagegen noch deutlich an.

### **4.2 Bestimmungsgrößen des Fleischkonsums**

Die Menge und Art des Fleischkonsums wird in Deutschland von einer Vielzahl soziodemographischer Faktoren (wie Einkommen, Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht, Alter, Geschlecht) beeinflusst, wobei Geschmacksvorlieben und psychologische Determinanten (Einstellungen, Werte) zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Obwohl (z. B. durch steigendes Gesundheits- oder Figurbewusstsein und negative Medienberichterstattung) der Fleischkonsum leicht abnimmt, hat Fleisch nach wie vor einen festen Platz im Einkaufskorb der deutschen Bevölkerung. Allerdings gibt es eine wachsende Gruppe von Konsu-

menten/-innen mit keinem oder geringem Fleischverzehr, während auf der anderen Seite eine Reihe von Verbrauchern ein ausgesprochen hohes Verzehrsniveau aufweist.

### 4.3 Ernährungsphysiologische Bewertung tierischer Produkte

Ein erheblicher Teil der Bevölkerung konsumiert derzeit mehr Fleisch und insbesondere mehr Fleischwaren als ernährungswissenschaftliche Fachgesellschaften empfehlen. Eine Reduktion des Verzehrs von Fleisch insgesamt, insbesondere von verarbeitetem Fleisch, ist daher anzuraten.

### 4.4 Präferenzen und Zahlungsbereitschaften für Tierwohl

Bei einem überwiegenden Teil der Bevölkerung findet sich eine positive Grundeinstellung zum Tierschutz. Die Zusammenhänge zwischen Tierschutzbewusstsein und Soziodemographie sind generell eher gering ausgeprägt. Tendenziell sind jedoch Frauen, besser ausgebildete und einkommensstärkere Menschen sowie Personen mit höherem Interesse an der Landwirtschaft kritischer gegenüber der vorherrschenden Nutztierhaltung eingestellt.

In Deutschland weichen die Präferenzen der Bevölkerung in mehreren wichtigen Punkten von der Realität der Tierhaltung ab: Reale Bestandsgrößen werden bei vielen Tierarten als „Massentierhaltung“ aufgefasst und vielfach abgelehnt. Es besteht eine sehr geringe Toleranz gegenüber Antibiotikaeinsatz in der Nutztierhaltung. Es gibt deutliche Präferenzen für naturnähere Haltungssysteme (Weidehaltung, Freiland, Stroh). Ausschließliche Stallhaltung wird in Verbraucherbefragungen mehrheitlich abgelehnt.

Trotz der geringen Anzahl an Studien und der gegebenen Vorsicht bei der Interpretation der Forschungsergebnisse lassen die vorliegenden Verbraucherstudien auf eine beachtliche Zielgruppe für Produkte aus tierfreundlicherer Haltung schließen.

Die ausgesprochen hohen Preisaufschläge der derzeit am Markt angebotenen tierischen Produkte, die höhere Tierschutzstandards ausloben (zwischen 100 und 300 %), übersteigen allerdings die Zahlungsbereitschaft der meisten tierschutzinteressierten Verbraucher/innen, die im Durchschnitt eher bei Aufpreisen von 20 bis 30 % liegt.

Hinzu kommen Kennzeichnungslücken (unbekannte Label), Glaubwürdigkeitszweifel sowie eine geringe Distributionsdichte, so dass das Marktpotenzial nicht annähernd ausgeschöpft wird.

### 4.5 Bürger- versus Konsumentenperspektive

Die Markteintrittsbarrieren für tier- und umweltfreundliches Fleisch sind aus systemischen Gründen so hoch, dass es zu Funktionsproblemen des Marktes kommen kann: Die Diskrepanz zwischen Verbraucher- und Bürgerperspektive ist beim Thema Tierschutz ausgesprochen groß, so dass Anbieter vom Markt ganz andere Signale als von der gesellschaftlichen Auseinandersetzung empfangen. Dazu tragen im Wesentlichen zwei Probleme bei: Erstens können nur bestimmte Teile eines Tieres zu höheren Preisen abgesetzt werden, da im Export, der Wurstproduktion und

der Gastronomie derzeit höhere Tier- oder Umweltstandards kaum nachgefragt werden. Auf den Lebensmitteleinzelhandel entfällt nur ca.  $\frac{1}{4}$  der Gesamtfleischmenge (vgl. Tab. 4.5.1 im Gutachten). Der Endverbraucher, der Fleisch im Handel einkauft, muss die übrigen Teile damit „quer-subsventionieren“, was die Preisaufschläge um den Faktor 2 bis 3 erhöht. Zweitens sind die Mengen in diesen Marktsegmenten derzeit so gering, dass es zu hohen Mehrkosten in Schlachtung, Verarbeitung und Handel kommt. Hinzu kommen hohe Kosten durch die konsequente Warentrennung auf allen Stufen der Wertschöpfungskette.

Eine Politik, die Marktkräfte für Tier- und Umweltschutzziele nutzen will, muss den Teufelskreis aus Kleinstmengenproblematik und begrenzter Zahlungsbereitschaft durchbrechen. Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass sich dafür sowohl Labelling als auch finanzielle Anreize auf der Angebotsseite eignen. Dies ist nicht alleine in der Sonderstellung des Landes begründet. Im Eiermarkt ist es auch in Deutschland gelungen, Marktanteile für tierwohl- bzw. ressourcenschutzorientierte Varianten (Freiland, Bio) von insgesamt über 20 % zu erschließen.

Insgesamt können auf dem Konsumverhalten basierende Ansätze für mehr Tierwohl einen wichtigen, aber begrenzten Beitrag zur Verringerung der gesellschaftlichen Konflikte um die Tierhaltung leisten. Diese Potenziale sind bisher nicht ausgeschöpft. Notwendig sind mutige Investitionen zur Durchbrechung des skizzierten Teufelskreises.

## **5 Problemfelder der Nutztierhaltung**

### **5.1 Tierschutz**

#### **5.1.1 Begriffsgebrauch und methodische Grundlagen**

Die Begriffe Tierschutz, Tierwohl, Wohlergehen, Tiergerechtigkeit zielen letztlich alle auf die möglichst weitgehende Abwesenheit von Schmerzen, Leiden und Schäden sowie die Sicherung von Wohlbefinden beim Tier, nur teilweise aus unterschiedlichen Perspektiven. Sie werden in diesem Gutachten deshalb weitgehend synonym verwendet und sind alle entlang einem Gradienten von niedrig oder schlecht bis hoch oder gut einzustufen.

Das Wohlergehen der Tiere in einem Bestand kann nicht allein aufgrund ihrer Haltungs- und Managementbedingungen (z. B. Platzverfügbarkeit) oder von Zuchtmerkmalen zutreffend beurteilt werden, sondern eine Kombination mit auf das Tier bezogenen Indikatoren (z. B. Anteil lahmer Tiere) führt zu gültigeren Aussagen. Dabei muss weiter an einer Erweiterung der Auswahl praxistauglicher und zuverlässig erhebbarer tierbezogener Indikatoren gearbeitet werden.

#### **5.1.2 Status quo der Haltungsverfahren in Deutschland**

Zur Verbreitung der verschiedenen Haltungsverfahren der Nutztierhaltung liegen nur unzureichende statistische Daten vor. Jedoch zeigen die verfügbaren Zahlen, dass in Deutschland große Anteile der Nutztiere unter restriktiven Bedingungen gehalten werden, die bedeutende Beeinträchtigungen des Tierwohls mit sich bringen. Dazu gehören z. B. ein noch relativ hoher Anteil

Milchkühe in Anbindehaltung (27 % der Kühe in 2010) und ein hoher Anteil an Schweinen (67 % in 2010), die auf Vollspaltenböden gehalten werden.

### 5.1.3 Tierschutzprobleme in der Nutztierhaltung

Auf Grundlage verschiedener wissenschaftlicher Berichte, z. B. der im Auftrag der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority, EFSA) erstellten, kann von einer Vielzahl von Tierschutzproblemen in allen Bereichen der Nutztierhaltung und -zucht, bei Transport und Schlachtung ausgegangen werden. Bei vielen dieser Tierschutzprobleme handelt es sich um multifaktoriell bedingte Schäden, Erkrankungen oder Verhaltensstörungen, für die darüber hinaus die Risiken auf mehreren Stufen der Haltung (z. B. Aufzucht- und Produktionsphase) angesiedelt sind. Meist sind Verbesserungsansätze daher notwendigerweise komplex.

Der Einfluss des Managements bzw. des Umgangs der betreuenden Personen mit den Tieren auf das Tierwohl ist sehr hoch.

Wünschenswerte Eigenschaften im Bereich Tiergesundheit und Tierverhalten erhalten bislang wenig Gewicht in der Tierzucht. Die Kenntnisse über solche Eigenschaften, z. B. auch bei selteneren Rassen, sind außerdem zum Teil noch gering.

Nicht-kurative Eingriffe wie Schwanz- und Schnabelkürzen oder Enthornen dienen dazu, Kannibalismus oder Tierverletzungen zu vermeiden, die aufgrund nicht tiergerechter Haltungssysteme und unzureichenden Managements entstehen. Kann auf diese Eingriffe bei gutem Tierzustand verzichtet werden, ist dies ein zentraler Indikator für ein hohes Tierwohlniveau.

Die Bereiche Transport und Schlachtung stellen keinen Schwerpunkt dieses Gutachtens dar. Dennoch werden in Kapitel 5.1.3 wichtige Problempunkte wie Vollzugsdefizite, Konkretisierungsbedarf rechtlicher Bestimmungen, notwendige Prüfung von Betäubungseinrichtungen, fehlende Sensibilisierung der Wirtschaftsbeteiligten für Tierschutzfragen (z. B. Transport nicht transportfähiger Tiere) oder Einsatz von Werkvertragsarbeitern ohne ausreichende Sach- und Sprachkenntnisse benannt.

### 5.1.4 Ausmaß der Tierschutzprobleme in der Nutztierhaltung

Eine systematische, bundes- oder EU-weite Beurteilung des Tierwohls in Betrieben mit Nutztierhaltung auf Basis wissenschaftlich validierter, ergebnisbasierter, also tierbezogener Indikatoren findet gegenwärtig nicht statt. Gleichfalls fehlen weitgehend Informationen über die Halte- und Managementbedingungen unserer Nutztiere. Dementsprechend fehlt derzeit ein quantitativer Überblick über das Tierschutzniveau in Deutschland und Europa anhand standardisiert erhobener Messgrößen.

Die vorliegenden Daten zu Mortalitäten, Erkrankungsraten und Behandlungsfrequenzen zeigen, dass auf den Betrieben im Durchschnitt eher unbefriedigende Situationen im Hinblick auf das Tierwohl vorherrschen.

Die erheblichen Spannbreiten im Ausmaß von Tierschutzproblemen zwischen Betrieben machen deutlich, dass prinzipiell eine Verbesserung der Situation im Einzelbetrieb möglich ist, häufig aber aus verschiedenen Gründen, z. B. ökonomischer Art oder wegen mangelnder Kenntnisse oder geringer Motivation, nicht erreicht wird.

### **5.1.5 Niveau der Tierschutzrechtsetzung in Deutschland im europäischen Vergleich**

Deutschland nimmt beim Tierschutz innerhalb Europas im Gegensatz zur allgemeinen Annahme keine Vorreiterposition ein, sondern befindet sich „im gehobenen Mittelfeld“. Dies gilt sowohl für die Vollständigkeit rechtlicher Detailregelungen als auch für das Regelungsniveau und die Anzahl sowie den Umsetzungsstand bzw. die Ausgestaltung freiwilliger Programme für bestimmte Marktsegmente.

### **5.1.6 Bestandsgröße und Tierschutz**

In der öffentlichen Debatte wird häufig vermutet, dass die Tierschutzprobleme umso größer sind, je größer die Betriebs- bzw. Bestandsgröße ist. Häufig wird nicht eindeutig zwischen Unternehmens-, Betriebs- und Bestandsgröße differenziert. Es gibt nur wenige wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema. Die vorliegenden, häufig nur bedingt geeigneten Studien zeigen zudem heterogene Ergebnisse bezüglich möglicher Effekte der Bestandsgröße und legen nahe, dass andere Faktoren wie die Managementqualität einen größeren Einfluss auf das Tierwohl haben. Bestimmte Bestandsgrößen können allerdings aus logistischen und infrastrukturellen Gründen zu Veränderungen der Systeme (z.B. Reduzierung Weidegang Kühe, Reduzierung der Verwendung von Einstreu) führen, womit negative Effekte auf die Ausübung bestimmter Verhaltensweisen verbunden sein können.

Die Umsetzung einer rationalen Tierschutzpolitik und deren Akzeptanz in der Landwirtschaft werden verbessert, wenn „Größenargumente“ nicht in den Vordergrund gerückt werden. Allerdings vertreten viele Kritiker der heutigen Tierhaltung explizit strukturpolitische Ziele. Eine Ausrichtung der politischen und gesellschaftlichen Debatte auf Zielgrößen des Tierwohls und der Umweltverträglichkeit kann dagegen zu einer Versachlichung der Debatte beitragen.

Großunternehmen kommt für den Tierschutz eine besondere Verantwortung zu, weil deren Handeln erheblich mehr Tiere betrifft und die besondere öffentliche Beachtung von Großunternehmen im gesellschaftlichen Diskurs den Regelfall einer Mediengesellschaft darstellt. Dieser Verantwortung werden die Großunternehmen der Tierhaltung bisher nicht sichtbar gerecht, womit sie eine Chance für eine positivere gesellschaftliche Wahrnehmung vergeben.

## 5.2 Umweltschutz

### 5.2.1 Positive Umwelt- und Naturschutzwirkungen der Nutztierhaltung

Mit der Tierhaltung sind einige positive Wirkungen auf Umwelt und Naturhaushalt verbunden. So ermöglicht die Tierhaltung die Verwertung von Kuppelprodukten aus der pflanzlichen Erzeugung, erhöht damit die Ressourceneffizienz und liefert selbst neben Nahrungsmitteln in erheblichem Umfang Kuppelprodukte (Leder, Wolle etc.). Darüber hinaus trägt die Tierhaltung über die Vielfalt der anzubauenden Futterpflanzen in einem moderaten Ausmaß zu einer Erhöhung der Kulturartendiversität und zur Vielfältigkeit von Agrarlandschaften bei. Die Nutzung von Grünland durch Tierhaltung trägt im Vergleich zu einer ackerbaulichen Nutzung in erhöhtem Maße zum Klimaschutz, Boden- und Wasserschutz und zum Erhalt von Biodiversität und Habitatsstrukturen bei. Zudem bereichert sie das Landschaftsbild. Diese Zusammenhänge sind regional unterschiedlich stark ausgeprägt.

Der technische und züchterische Fortschritt hat in den letzten Jahrzehnten zu einer Reduktion der umweltrelevanten Emissionen je Produkteinheit und damit zu einer erhöhten Ökoeffizienz geführt. Dieser positiven Entwicklung der reduzierten Umweltbelastungen je Produkteinheit stehen räumliche Konzentrationseffekte der Tierhaltung gegenüber, die insbesondere in nach wie vor hohen positiven Stickstoff- und Phosphatsalden sowie Ammoniakemissionen in Tierhaltungsregionen zum Ausdruck kommen.

### 5.2.2 Futterflächenbedarf, organischer Düngereinsatz und Nährstoffbilanzen

Von den 17 Mio. ha landwirtschaftlicher Nutzfläche in Deutschland werden 60 bis 70 % zur Futtererzeugung genutzt. Hinzu kommen „virtuelle Futterflächennettoimporte“ (Soja) in der Größenordnung von rund 2 Mio. ha und Jahr. Aus den in der deutschen Tierhaltung zum Einsatz kommenden Futtermengen resultiert der jährliche Einsatz von 191 Mio. m<sup>3</sup> flüssiger Wirtschaftsdünger auf 45 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland. Organische Dünger tragen in Deutschland mit rund 37 % zum Stickstoffinput in der landwirtschaftlichen Produktion bei.

Die nationalen Stickstoffsalden Deutschlands verharren seit etwa 10 Jahren auf einem Niveau von etwa + 100 kg N/ha LF/Jahr und verfehlen damit das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie Deutschland von maximal + 80 kg N/ha/Jahr für das Jahr 2010. Dabei trägt die Tierhaltung in Deutschland überdurchschnittlich zu den Stickstoffüberschüssen bei.

### 5.2.3 Nährstoffbelastung der Gewässer

Die Erreichung der Ziele der EU-Nitratrichtlinie, der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie ist mit den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere in Regionen intensiver Nutztierhaltung in vielen Fällen nicht zu erwarten, vielmehr steigen vielerorts die Nitratbelastungen des Grundwassers besonders in den Intensivtierhaltungsregionen Nord- und Nordwestdeutschlands und laufen damit dem Verschlechterungsverbot der europäischen Wassergesetzgebung zuwider.

### 5.2.4 Belastung durch Ammoniakemissionen

Die Auflagen zur Reduktion von Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung sind in Deutschland im Vergleich zu Nachbarländern mit ebenfalls intensiver Tierhaltung vergleichsweise niedrig. Zur Verbesserung der Situation in Deutschland sind Investitionen vor allem in die Schaffung zusätzlicher Güllelagerkapazitäten und für die Anschaffung emissionsarmer Gülleausbringungstechnik notwendig. Diese Notwendigkeit resultiert aus der Tatsache, dass die 2001 seitens der EU-Kommission formulierten Ziele der NEC-Richtlinie für 2010 in Deutschland zwar knapp erreicht wurden, die von der EU vorgeschlagenen zukünftigen Ziele der NEC-Richtlinie (39 % Emissionsminderung ab 2005 bis 2030) jedoch nur mit zusätzlichen Maßnahmen zu erreichen sein werden. Von großer Bedeutung und schnell umsetzbar ist die Forderung einer direkten Einarbeitung von Gülle in unbewachsenen Boden (binnen einer Stunde), welches die kosteneffizienteste Ammoniakminderungsmaßnahme ist. Die Umsetzung dieser Maßnahmen ist unabhängig von den für 2030 formulierten Zielen zeitnah geboten, da Ammoniakemissionen infolge ihrer weiträumigen Deposition die Umwelt in vielfältiger Weise beeinträchtigen können (Verlust an biologischer Vielfalt, Treibhausgasemissionen, Feinstaubbelastungen).

### 5.2.5 Klimawirkungen durch Treibhausgasemissionen

Für den Bereich der Treibhausgasemissionen aus der Tierhaltung spielen die direkten Emissionen aus den Verdauungsvorgängen der Wiederkäuer (Methan), aus Wirtschaftsdünger (Methan) und aus der organischen und mineralischen Stickstoffdüngung zur Futtererzeugung (Lachgas) eine zentrale Rolle. Hinzu kommen indirekte Lachgasemissionen, die über die Stickstoffdeposition von Ammoniakemissionen induziert werden. Alle Ammoniakminderungsmaßnahmen tragen daher auch zur Verringerung der Treibhausgasemissionen bei.

Von Bedeutung sind zudem die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Landnutzung. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die intensive Nutzung von Mooren zu futterbaulichen Zwecken kritisch zu betrachten und in der heutigen Intensität in Frage zu stellen. Hierbei sind jedoch die regional sehr unterschiedlichen Anpassungskosten zu berücksichtigen.

Da die Erzeugung von Fleisch und tierischen Produkten meistens mit deutlich höheren Treibhausgasemissionen und Ressourcenaufwendungen verbunden ist als die pflanzliche Erzeugung, kann der Verbraucher über die Reduzierung des Verzehrs tierischer Lebensmittel einen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

### 5.2.6 Effekte der Nutztierhaltung auf Naturschutz und Artenvielfalt

Die Effekte der Tierhaltung auf die Artenvielfalt in Agrarlandschaften sind eher ambivalent. Einerseits stellen insbesondere die Regionen intensiver Tierhaltung aufgrund dortiger Konzentrationsprozesse mit erhöhten Ammoniakemissionen sowie der intensive Futterbau die Zielerreichung im Bereich der Artenvielfalt klar in Frage, andererseits ist die Tierhaltung in Verbindung mit extensiven Grünlandnutzungsformen Voraussetzung für Biodiversität in Agrarlandschaften. Letztere ist durch Nutzungsaufgabe des Grünlands in vielen Regionen Deutschlands bedroht. Ertragsschwa-

che Grünlandstandorte mit i. d. R. einem hohen Biodiversitätswert können in vielen Regionen nur mit Hilfe einer finanziellen Unterstützung in einer gesellschaftlich erwünschten Nutzung gehalten werden.

## **5.2.7 Umwelteffekte des Arzneimitteleinsatzes in der Nutztierhaltung**

Wirkstoffe von Tierarzneimitteln (einschließlich Antibiotika) können über Dung und Gülle in den Boden und auch ins Grundwasser gelangen. Rückstände der Substanzen können von Pflanzen aufgenommen werden, die dann als Lebens- oder Futtermittel genutzt werden, oder sie können durch eine Veränderung der Bodenflora zur Resistenzentwicklung beitragen. Für die Einschätzung der Umweltbelastung sind das Ausmaß des Einsatzes, die biochemischen Eigenschaften der Substanzen und die Verstoffwechselung der Substanzen im Tier sowie verschiedene Prozesse beim Abbau nach der Ausbringung von Bedeutung. Trotz der unbestrittenen Bedeutung der Umwelteffekte steht eine genaue Quantifizierung der Effekte (wie z. B. Resistenzbildung bei bestimmten Substanzen) noch aus.

Die ohnehin schon aus Gründen der zunehmenden Resistenzbildung angestrebte Reduktion des Antibiotikaeinsatzes ist auch im Hinblick auf die Belastung der Umwelt mit Tierarzneimitteln sinnvoll. Regionale Belastungsspitzen gehen aber mit anderen regionalen Umweltbelastungen einher und erfordern daher keine spezifischen Maßnahmen, die über die Maßnahmen zum Schutz der Umwelt allgemein erforderlich sind. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Antibiotika ist in Regionen mit besonders hoher Viehdichte eine Kontrolle des Grundwassers auf antimikrobielle Substanzen notwendig.

## **5.3 Schutz der menschlichen Gesundheit und wirtschaftlicher Verbraucherschutz**

### **5.3.1 Expositionswege**

Tierische Lebensmittel bergen grundsätzlich Risiken für die menschliche Gesundheit. Mögliche Beeinträchtigungen der Gesundheit ergeben sich zum einen durch Erreger von Zoonosen, die in den Tierbeständen vorkommen und auf unterschiedlichen Wegen zu den Konsumenten/-innen gelangen können, zum anderen durch verschiedene stoffliche Belastungen aus der Tierhaltung sowie die Entstehung von Resistenzen gegenüber Medikamenten.

Beziehungen zwischen der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung und dem gesundheitlichen Verbraucherschutz ergeben sich durch a) Exposition der Menschen über Kontakt zu Nutztieren; b) Exposition der Verbraucher/innen über die produzierten Lebensmittel tierischer Herkunft; c) Exposition der Menschen über die Umwelt (Emissionen); d) Indirekte Exposition der Menschen über Personen, die in der landwirtschaftlichen Tierhaltung tätig sind. Die Exposition der Verbraucher/innen gegenüber schädigenden Einflüssen aus der Tierhaltung erfolgt vor allem über die Lebensmittelkette. Eine Belastung über die Umwelt spielt nur eine untergeordnete Rolle, es gibt aber auch Ausnahmen. Bei Erregern zum Beispiel, die sich über Aerosole verbreiten, kann die Umwelt der wichtigste Expositionspfad sein.

### 5.3.2 Prävalenz und Bekämpfung von Zoonoseerregern in der Nutztierpopulation

Zoonosen sind Erkrankungen, deren Erreger auf natürlichem Wege vom Tier zum Menschen und umgekehrt übertragen werden. Die zahlenmäßig bedeutsamsten zoonotischen Erkrankungen des Menschen sind die Campylobacteriose und die Salmonellose. Die Gefahr durch mikrobiologische Belastungen ist trotz deutlicher Verbesserungen in den Qualitätssicherungssystemen im Bereich der Salmonellenerkrankungen weiterhin mit mehreren zehntausend Erkrankten pro Jahr bei vermuteter hoher Dunkelziffer beachtlich. Das Zoonosemanagement in der Landwirtschaft befindet sich teilweise noch in der Aufbauphase (z. B. Salmonellenbekämpfung bei Schweinen).

Einflussfaktoren, die zu einem höheren Übertragungsrisiko auf die Verbraucher führen, sind komplexen Wechselwirkungen unterworfen. Folglich bestehen auch keine einfachen und eindeutigen Zusammenhänge, z. B. zwischen der Größe und Dichte der Viehbestände in den Betrieben und dem Risiko der Exposition der im Umfeld lebenden Menschen. Demensprechend komplex müssen auch Ansatzpunkte zur Bekämpfung der Zoonosen sein. Das Vermeiden der Keime an der Quelle (in der Tierhaltung) ist ein wichtiger Ansatzpunkt. Gleichzeitig ist die Verminderung der Verschleppung dieser Keime durch eine verbesserte Schlachthygiene sehr wichtig. Im Bereich der Schlachtung (besonders bei Geflügel) sind noch technologische Verbesserungen notwendig, um die Gefahr von Kreuzkontaminationen zu verringern. Dies trifft auf Salmonellen-, insbesondere aber auch auf Campylobacter-Kontaminationen zu. Hier besteht noch erheblicher Forschungs- bzw. Handlungsbedarf.

### 5.3.3 Antibiotikaeinsatz und -resistenz

In Deutschland werden im Vergleich zu anderen EU-Staaten hohe Mengen an Antibiotika in der Tierhaltung eingesetzt, allerdings gibt es große Unterschiede im Antibiotikaeinsatz zwischen den Produktionssektoren und auch zwischen Betrieben derselben Produktionsrichtung.

Dass es einen Beitrag der Tierhaltung zur Resistenzsituation beim Menschen gibt, ist unbestritten. Eine Quantifizierung der Bedeutung ist allerdings bisher nicht möglich. Der Einfluss und die relevanten Übertragungswege variieren je nach Bakterienspezies.

Im Bereich des Arzneimitteleinsatzes sind erhebliche Verbesserungen aufgrund der Antibiotika-Resistenzproblematik notwendig und möglich. Der mit der 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes eingeschlagene Weg der Antibiotikaminimierung durch Überwachung und Leistungsvergleich (Benchmarking) ist erfolversprechend und sollte konsequent umgesetzt und weiterentwickelt werden. Entscheidend ist, dass die Reduktion ohne Einbußen bei der Tiergesundheit erfolgt. Ein Verzicht auf den Einsatz von Antibiotika in der Nutztierhaltung ist nicht sinnvoll, da dies zu Tierwohlproblemen führen würde. Allerdings besteht ein erhebliches Potenzial zur Reduktion des Antibiotikaeinsatzes ohne Einbußen bei der Tiergesundheit.

### 5.3.4 Unerwünschte Stoffe in Lebensmitteln

Eine Exposition der Verbraucher/innen gegenüber Substanzen, die im Lebensmittel nicht vorhanden sein sollten (unerwünschte Stoffe, wie beispielsweise Dioxine), ist ebenfalls möglich. Der Nachweis von Substanzen in Lebensmitteln, die in höheren Konzentrationen als gesundheitlich bedenklich gelten, ist immer wieder Gegenstand der öffentlichen Diskussion, auch wenn die festgelegten Grenzwerte nicht überschritten werden und Unklarheit über mögliche schädigende Wirkungen herrscht. Auch ist die Herkunft unerwünschter Stoffe häufig nicht unmittelbar festzustellen.

Unerwünschte Stoffe in tierischen Lebensmitteln stellen kein zentrales Problem der heutigen Produktion dar, nicht zuletzt wegen der in den vergangenen Jahren deutlich verbesserten Kontroll- und Monitoringsysteme.

### 5.3.5 Einfluss der Herden- und Bestandsgröße sowie der regionalen Konzentration der Nutztierhaltung auf das Ausmaß der Exposition

Bei insgesamt komplexen Zusammenhängen kann keine klare generelle Beziehung zwischen Bestandsgröße und Tiergesundheit festgestellt werden.

Etwas deutlicher ist dagegen der Zusammenhang zwischen Tiergesundheit und regionaler Konzentration der Tierproduktion. Räumlich von anderen Tierhaltungen abgelegene Betriebe tragen ein wesentlich geringeres Risiko des Eintrags spezifischer Keime als in viehstarken Regionen gelegene Betriebe.

### 5.3.6 Täuschungsschutz und Lebensmittelimitate

Lebensmittelimitate sind kein spezifisches Problem der Fleisch- und Milchwirtschaft, allerdings sind die Kostenstrukturen im Bereich tierischer Produkte so, dass ein Ersatz tierischer Bestandteile durch pflanzliche Lebensmittel oder die Nutzung von Reststoffen (Separatorenfleisch) häufig deutliche Kostenreduktionen ermöglicht. Grundsätzlich sind solche Substitutionen aus ökologischen Gründen durchaus sinnvoll und von einem Teil der Verbraucher/innen (vegane Produkte) auch gewünscht. Täuschend und für das Image der Branche problematisch ist aber die relativ hohe Rate der nicht oder nicht ausreichend gekennzeichneten Substitutionsprozesse.

Die Klarstellungen und Kennzeichnungsverpflichtungen der im Dezember 2014 in Kraft getretenen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) verbessern den Täuschungsschutz bei tierischen Produkten in erheblichem Ausmaß. Besondere Herausforderungen für die Lebensmittelüberwachung werden aber weiterhin der lose Verkauf von Ware (Bedienungstheke) und die Gastronomie aufweisen.

Während im Bereich der Industrie und des Handels aufgrund des hohen Organisationsgrades beachtliche Anstrengungen im Bereich der Qualitätssicherung unternommen wurden, ist die Gastronomie weiterhin ein Schwachpunkt, da es hier keine betriebsübergreifenden Qualitätssiche-

rungssysteme gibt. Hier treten sowohl im Bereich der Lebensmittelsicherheit als auch beim Täuschungsschutz größere Defizite zu Tage. Aufgrund der dominierenden kleinbetrieblichen Struktur und der geringen Organisierbarkeit der Gastronomie ist es bisher nicht gelungen, diesen Sektor in freiwillige Qualitätssicherungssysteme zu integrieren.

Im Bereich des Täuschungsschutzes stellen unzureichende Festlegungen von Herkunftskennzeichnungen und Produktbezeichnungen ein Ärgernis für viele Verbraucher/innen dar, da hier Erwartungen teilweise enttäuscht werden. Die Verwendung von Bildern über die landwirtschaftliche Produktion erfolgt häufig in einer wenig verbrauchergerechten, teilweise irreführenden Form. Es werden im Marketing Herstellungsformen suggeriert, die dem Wunsch vieler Verbraucher nach Natürlichkeit entgegenkommen, ohne dass solche Aussagen immer Entsprechungen in der Produktion finden („Weidemilch“-Verpackungen).

## 5.4 Aspekte der Sozialverträglichkeit und Fairness

Mit Blick auf ethische Fragen der Tierproduktion werden in Politik und Öffentlichkeit neben Tierwohl- und Umweltaspekten regelmäßig auch soziale Fragen sowie Fragen der Fairness diskutiert. In diesem Gutachten werden allerdings nur ausgewählte Aspekte behandelt: Die Diskussion um "faire Preise", die Arbeitsbedingungen in der Schlachtindustrie und die Auswirkungen von EU-Exporten und -Importen von Biomasse auf Entwicklungsländer.

### 5.4.1 „Faire“ Erzeugerpreise, Verteilungsgerechtigkeit, Sozialdumping und Agrarstrukturwandel

Abgesehen von den Beispielen, wo ein Preisaufschlag beim Endverbraucher auch direkt an den Produzenten weitergereicht wird (z.B. bei Fairtrade-Produkten), hält der WBA Diskussionen um vermeintlich „faire“ oder „gerechte“ Preise für irreführend. In einem marktwirtschaftlichen System erfüllen Preise primär die Funktion eines Knappheitsindikators. Darauf sollte nicht verzichtet werden. Daher schlägt der WBA vor, den Begriff der Fairness in Bezug auf Märkte eher daran zu messen, inwieweit die Spielregeln des Marktes fair sind. Danach wären Marktergebnisse etwa dann als fair anzusehen, wenn Marktteilnehmer nicht zur Teilnahme gezwungen sind, einzelne Teilnehmer nicht die wettbewerblichen Bemühungen anderer untergraben, gleiche Regeln für alle gelten und die Ergebnisse nicht die sozial Schwächsten benachteiligen. Diese Regeln garantieren nicht, dass Marktergebnisse sozialverträglich bzw. verteilungspolitisch erwünscht sind. Verteilungsziele sollten jedoch nicht mit Eingriffen in Preisbildungsprozesse angestrebt werden, sondern mit verteilungspolitischen Maßnahmen wie z. B. der Steuer- und Sozialpolitik.

Ein Untergraben wettbewerblicher Bemühungen anderer wäre etwa dann der Fall, wenn infolge einer sehr starken Konzentration oder Kartellbildung auf den vor- oder nachgelagerten Ebenen der Wertschöpfungskette Marktmacht ausgeübt wird. Es ist Aufgabe des Kartellamtes solchen Entwicklungen Einhalt zu gebieten. Konkrete Anhaltspunkte für eine schädliche Ausübung von Marktmacht in der Nutztierhaltung gibt es bislang wenige, obwohl eine aktuelle Studie des Kartellamtes belegt, dass die Konzentrationsgrade teilweise erheblich sind.

Abhängigkeiten in der Vertragsproduktion (z. B. im Rahmen von Lohnmast) können grundsätzlich ebenfalls unfaire Bedingungen hervorrufen. Bisherige Studien, insbesondere aus den USA, finden jedoch keine eindeutigen Belege, die das bestätigen. Insofern erscheint Vertragsproduktion gerade auch mit Blick auf deren Bedeutung für die Qualitätssicherung nicht per se als nachteilig.

Unterschiedliche Produktionsstandards für unterschiedliche Produzenten können grundsätzlich ebenfalls unfaire Regeln darstellen. Es ist deshalb wichtig, staatlich festgelegte Standards auch für alle Produzenten durchzusetzen. Ansonsten werden die Bemühungen derjenigen Produzenten untergraben, die diese Standards erfüllen.

Umwelt-, Tierwohl- und Sozialstandards weichen zwischen Ländern erheblich voneinander ab. Dabei sind inländisch höhere Standards als im Ausland gegenüber den einheimischen Produzenten nicht als unfair zu betrachten, wenn sie den inländischen gesellschaftlichen Anforderungen entsprechen. Das gilt selbst dann, wenn nationale Produzenten international konkurrieren. Allerdings gilt mit Blick auf grenzüberschreitende öffentliche Güter oder ethische Ziele wie ein hohes Tierwohl, dass es wenig zielführend ist, national höhere Standards zu definieren, wenn diese durch starke Produktionsverlagerungen ins Ausland umgangen werden. Insofern kann eine Kompensation der Mehrkosten höherer Standards durch staatliche Fördermaßnahmen oder eine Überwälzung der Kosten auf die Verbraucher grundsätzlich gerechtfertigt sein.

Mit Blick auf die Einführung höherer Standards ist aus Fairnessgesichtspunkten zu beachten, dass denjenigen Produzenten, die sich zuvor im Vertrauen auf geltendes Recht mit Investitionsentscheidungen zugunsten niedriger Standards langfristig gebunden haben, ein angemessener Vertrauensschutz gewährt wird (z.B. in Form der Gewährung von Übergangsfristen).

Landwirtschaftliche Haushalte, und das gilt auch für solche, deren Einkommen überwiegend auf der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere basiert, zählen im Regelfall nicht zu den sozial Schwächsten der Gesellschaft. Insofern finden sich keine Anhaltspunkte dafür, niedrige Preise von Produkten deswegen als Ergebnis unfairer Bedingungen zu bezeichnen, weil darunter die sozial Schwächsten leiden. Dies gilt auch für die Betriebe, die im Rahmen des Strukturwandels aus der Produktion ausscheiden. Die Problematik sozialer Härten zulasten der sozial Schwächsten besteht in der Agrar- und Ernährungswirtschaft grundsätzlich eher bei den abhängig Beschäftigten als den selbständigen Landwirten.

Die hohe Produktivität innerhalb der Wertschöpfungsketten der Tierhaltung kommt vor allem dem Verbraucher zugute. Dabei werden insbesondere ärmere Haushalte aufgrund ihrer höheren Ausgabenanteile für Nahrungsmittel überproportional begünstigt. Umgekehrt würden sie bei Kostensteigerungen überproportional belastet. Die Ausgestaltung und Umsetzung höherer Tier-, Umwelt- oder Sozialstandards, die zu einer Kostenerhöhung führt, sollte aufgrund der überdurchschnittlichen Belastung ärmerer Haushalte auf möglichst effiziente Weise erfolgen.

Die Erfüllung spezifischer Präferenzen eines Teils der Verbraucher für von ihnen als fair empfundene Standards, wie z. B. kleinbäuerliche Produktionsweisen, ist keine öffentliche Aufgabe, sondern gegebenenfalls von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft durch freiwillige Label zu bedienen.

### 5.4.2 Arbeitsbedingungen in der Schlachtindustrie

Zur Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit haben die Schlachtunternehmen in Deutschland in den letzten Jahrzehnten verschiedene Möglichkeiten zur Einsparungsmöglichkeiten von Lohnkosten genutzt. Hier ist vor allem der Einsatz von ausländischen Leiharbeitern mit geringem Organisationsgrad und Werkverträgen zu nennen. Im Ergebnis waren Stundenlöhne im Bereich von 3 bis 6 Euro durchaus üblich, neben wenig attraktiven Arbeitsbedingungen und in einigen Fällen auch unzureichenden Unterkunftsbedingungen. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass die Arbeitsbedingungen und Löhne in den Schlachthöfen in den letzten Jahren zunehmend in die öffentliche Kritik geraten sind.

Durch den Abschluss eines Mindestlohntarifvertrages für die deutsche Fleischwirtschaft und die Aufnahme der Fleischwirtschaft in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz wird prinzipiell eine wesentliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen erreicht werden können. Allerdings kann derzeit noch nicht beurteilt werden, inwieweit dabei Umsetzungsprobleme, wie etwa eine Umgehung des Mindestlohns durch längere, nicht registrierte Arbeitszeiten auftreten werden.

### 5.4.3 EU-Außenhandel mit Entwicklungsländern

Häufig wird der EU vorgeworfen, die lokale/regionale Produktion in Entwicklungsländern negativ zu beeinflussen, in die sie Fleischprodukte exportiert. Hier gilt es zunächst zu unterscheiden, warum die Exportproduktion aus der EU auf Nicht-EU-Märkten wettbewerbsfähig ist. Für den Fall der vom WBA wiederholt kritisierten subventionierten Exporte gilt, dass diese zwar stark abgenommen haben, eine Festschreibung des vollständigen Ausstiegs aus den Exportsubventionen im Rahmen der WTO allerdings wichtig wäre, um eine mögliche zukünftige Kehrtwendung der Politik auszuschließen.

Auch EU-Exporte, die ohne politische Stützung zu Marktbedingungen stattfinden (u. a. besonders günstig angebotene Kuppelprodukte bzw. wenig nachgefragte Teile wie z. B. Hühnerflügel), können landwirtschaftlichen Produzenten in Entwicklungsländern schaden, während dortige Konsumenten/-innen profitieren. Wenn dies unter Verteilungs- oder Effizienzgesichtspunkten unerwünscht ist, ist es Aufgabe der importierenden Länder, diese Importe WTO-konform zu beschränken. Insbesondere für Entwicklungsländer sollten daher innerhalb der WTO Möglichkeiten für die Erhebung zeitlich beschränkter Importzölle in Phasen eines besonders niedrigen Weltmarktpreises sowie in der Aufbauphase eines Sektors ausgebaut werden.

Die EU ist zwar ein Nettoexporteur von Produkten der Agrar- und Ernährungswirtschaft (gemessen an den Handelswerten), allerdings liegt der Flächenanspruch der importierten Produkte deutlich über dem der exportierten Produkte, da vor allem hochwertige (verarbeitete) Produkte exportiert und agrarische Rohprodukte importiert werden. Die hinter den virtuellen Flächenimporten stehende Spezialisierung entsprechend komparativer Vorteile ist grundsätzlich volkswirtschaftlich sinnvoll. Allerdings kann das Marktergebnis nicht nur aufgrund von verzerrenden Politiken (wie bei den Biokraftstoffen oder bei Marktpreisstützungen der EU wie bei Geflügel) ineffizient sein, sondern auch aufgrund von nicht hinreichenden Politiken zur Internalisierung externer

Effekte (wie etwa unerwünschte Landnutzungsänderungen in den Exportländern). Eine Korrektur der politischen Defizite in der EU würde zwar einen Rückgang der tierischen Erzeugung innerhalb der EU nach sich ziehen, woanders würde sie aber aufgrund der weiterhin bestehenden Nachfrage ausgedehnt werden. Im Ergebnis würden die virtuellen Flächenimporte der EU somit kaum beeinträchtigt: Ohne entsprechende Konsumänderungen in der EU würde die Nachfrage nach tierischen Produkten verstärkt aus Importen tierischer Produkte gedeckt statt aus dem Import von Futtermitteln.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Weltbevölkerung und der damit steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln bei begrenzter Fläche (Kap. 2.1) sollten aus Gründen der internationalen Fairness, aber auch aus Gründen des Klimaschutzes der Konsum tierischer Produkte sowie die Menge der Lebensmittelabfälle in der EU verringert werden. Entsprechende Politiken haben ein großes Potenzial, zu einem global nachhaltigeren Agrarsektor beizutragen. Zur Reduzierung des Konsums tierischer Produkte ist vor allem eine Änderung des Konsumstils nötig, der nur langfristig und insbesondere über Verbraucherinformation und Ernährungsbildung erreichbar ist.

## 5.5 Raumnutzungskonflikte

Die Ausdehnung der Tierproduktion führt seit einigen Jahren vermehrt zu Spannungen in der Ortsentwicklung. Es verschärfen sich die Debatten über Baugenehmigungen. Sogar in Regionen wie dem Emsland, wo die landwirtschaftliche Produktion erheblich zum wirtschaftlichen Erfolg der Region beiträgt und bisher gut in der Bevölkerung verankert und akzeptiert war, verändert sich die Stimmung. Die Probleme der Gemeinden liegen insbesondere in der begrenzten Möglichkeit der Steuerung der lokalen Entwicklung, weil landwirtschaftliche Bauvorhaben privilegiert sind und damit einer späteren gemeindlichen Planung ggf. entgegenstehen können.

Durch das im Frühjahr 2013 geänderte Baugesetzbuch haben die Kommunen inzwischen ein verbessertes Mitspracherecht beim Bau großer Stallanlagen erhalten, da gewerbliche Tierhaltungsanlagen, die bestimmte Größen überschreiten, nicht mehr privilegiert sind. Der Bauboom erhält mit der Gesetzesänderung zwar einen Dämpfer, gestoppt ist er aber nicht. Es ist zu erwarten, dass sich viele Planungen zukünftig an den Schwellenwerten orientieren (also knapp darunter liegen) oder Anlageteilungen vorgenommen werden.

## 5.6 Konflikte und Synergien zwischen den verschiedenen Zielen

### 5.6.1 Zielkonflikte zwischen Tier- und Umweltschutz

Bei der Diskussion über zu empfehlende Haltungsverfahren wird häufig auf Zielkonflikte zwischen Tier- und Umweltschutz verwiesen. Dies betrifft insbesondere die Effekte von erhöhtem Platzangebot, Bewegungsmöglichkeiten, Einstreuangebot und Außenklimakontakt auf das Tierwohl einerseits und Emissionen andererseits. Eine grundsätzliche Herausforderung ist, dass eine vergleichende Abwägung von Tier- und Umweltschutzzielen objektiv nicht möglich ist und nur auf Basis von Werturteilen erfolgen kann, da eine mögliche Prioritätensetzung allein vom persönlichen Werterahmen bestimmt wird. Allerdings ist das tatsächliche Ausmaß solcher Zielkonflikte viel

geringer als oft dargestellt. Dies liegt u. a. daran, dass es auch synergistische Mechanismen gibt sowie eine Reihe von Emissionsminderungsmaßnahmen, die über alle Verfahren hinweg effizient sind.

Im Gegensatz zu den Umweltproblemen, die in den meisten Fällen durch verschiedene Maßnahmen verringert werden können, wird das Tierwohl allein durch das Zusammenspiel des betroffenen Tieres mit seiner unmittelbaren Haltungsumwelt und dem Management bestimmt. Bei der Ermittlung der Emissionen und der entsprechenden Minderungsmaßnahmen ist dagegen die gesamte Verfahrenskette zu beachten und nicht nur der Stall. Dabei gibt es eine Reihe von effektiven Maßnahmen zur Reduktion der Emissionen (z. B. nährstoffangepasste bzw. -reduzierte Fütterung, Güllelagerabdeckung, direkte Einarbeitung von Gülle etc.), die bei flächiger Umsetzung die spezifischen Emissionen deutlich verringern würden. Weiterhin können technische Innovationen zur Verminderung der Zielkonflikte beitragen. Wenn zwischen Umwelt- und Tierschutzzielen abgewogen werden muss, sollte deshalb nach Lösungen gesucht werden, die das Tierwohl nicht unverhältnismäßig einschränken.

### **5.6.2 Zielkonflikte zwischen Tierwohl, Tiergesundheit und Verbraucherschutz durch Außenklimakontakt**

Die aus Tierschutzgründen erhobene Forderung nach Außenklimabereichen für die Tiere ist im Hinblick auf die Keimbelastung der Tiere ambivalent zu betrachten. So erhöht sich das Risiko einer schwieriger zu kontrollierenden Exposition gegenüber pathogenen Keimen und Zoonoseerregern. Die Schaffung von Ausläufen verringert einerseits die innerbetriebliche Bestandsdichte, was eine Verminderung des Austauschs von Krankheitserregern innerhalb des Bestandes erwarten lässt, erhöht aber andererseits das Risiko eines Eintrags von außen und der Übertragung von Keimen zwischen Beständen. Dies gilt insbesondere dort, wo regional hohe Viehdichten erreicht werden.

Im Hinblick auf Infektionsrisiken für die Tiere und den gesundheitlichen Verbraucherschutz ist Außenklimakontakt der Tiere dann problematisch, wenn es zu einer Exposition der Bestände gegenüber Zoonoseerregern und anderen Krankheitserregern kommt, die über das Maß hinausgeht, das bei geschlossenen Ställen vorherrscht. Als Vektoren kommen grundsätzlich Wildtiere, Vögel, Nager und Insekten sowie die Luft in Betracht. Infektionsketten können bei unbefestigten Ausläufen nur begrenzt durch Reinigung und Desinfektion durchbrochen werden, so dass Ausläufe erheblich mit potenziellen Krankheitserregern belastet sein können. Bei Milchrindern und Mutterkuhherden erscheint der Außenklimakontakt unter diesem Gesichtspunkt in der Regel als unproblematisch, während bei den anderen Tierarten und Nutzungsrichtungen größere Risiken zu verzeichnen sind, die nur durch erhebliche Managementaufwendungen minimiert werden können.

Aufwand und Umsetzbarkeit stehen in Beziehung zur Viehdichte der Regionen. Die Nutzung befestigter und je nach Bedarf abgeschirmter Außenklimabereiche oder von Außenklimaställen könnten einen gangbaren Kompromiss darstellen. In der Forschung und Entwicklung sollte an Lösungen gearbeitet werden, die Tierschutzaspekte und die Reduzierung von Zoonoseerregern

und resistenten Bakterien in Tierbeständen besser integrieren. Auch sollte das Wissen über mögliche positive und negative gesundheitliche Effekte abgeschirmter Außenklimabereiche erweitert werden.

Die Baugenehmigung für Ställe mit Außenklima oder Außenklimabereichen ist derzeit häufig erschwert, was einerseits auf einer aktuell unzureichenden Datenlage bezüglich des zu erwartenden Ammoniakemissionsverhaltens dieser Ställe beruht, andererseits aufgrund des Geruchs mit dem Schutz benachbarter Wohnbebauung begründet wird. Geruchsbelastungen können durch ein angemessenes Management weitgehend begrenzt werden. In diesem Bereich ist eine verstärkte Kommunikation über die Zielkonflikte und mögliche Lösungen mit der betroffenen Bevölkerung, den Gemeinden und Genehmigungsbehörden notwendig.

## **5.7 Unternehmenskulturelle Voraussetzungen der Branche zum Umgang mit Konflikten und externen Erwartungshaltungen**

Die Unternehmen der deutschen Fleischwirtschaft sind fast durchgängig auf die Strategie der Kostenführerschaft ausgerichtet (was für das Hochlohn- und Hightech-Land Deutschland ungewöhnlich ist). Landwirte wie Verarbeitungsunternehmen stehen unter starkem Marktdruck und nehmen deshalb Kritik aus der Gesellschaft an der Form der Tierhaltung häufig als Angriffe derjenigen wahr, die als Verbraucher/innen durch ihr preisorientiertes Einkaufen erst für diesen Preisdruck sorgen.

Die Strategie der Kostenführerschaft fördert eine Branchenkultur, die wenig Spielräume für Innovationen jenseits von Rationalisierungskonzepten zulässt. Die Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen sind durch hochgradig determinierte Arbeitsabläufe gekennzeichnet. Entsprechend stark dominieren einfache Arbeitstätigkeiten und relativ flache, aber ausgeprägte Hierarchien. Insgesamt ist die Kultur der Fleischwirtschaft eher durch klassisch männliche Werte geprägt, Themen wie Fürsorge für das Tier haben es schwer und werden in der Fachöffentlichkeit kaum diskutiert. Diese vorherrschenden Normen haben zu einer geringen Sensitivität gegenüber öffentlicher Kritik beigetragen. Im gesellschaftlichen Diskurs ist die Tierhaltung deshalb in Deutschland in die Defensive geraten.

In der bisherigen agrarwissenschaftlichen und -politischen Diskussion werden die kulturellen und emotional-psychologischen Seiten der Auseinandersetzung wenig beachtet. Tierschutzkonflikte lösen nicht selten psychologische Abwehrreaktionen aus. Auf die Kritik reagierten Landwirte und Verarbeitungsunternehmen in den 2000er Jahren deshalb häufig mit Rückzug oder Defensivkonzepten. Das Engagement in der Öffentlichkeitsarbeit war gering.

Die Schwierigkeiten von Agrar- und Ernährungswirtschaft beim Umgang mit der öffentlichen Kritik haben aber auch mit der Pauschalität vieler medialer Vorwürfe zu tun, in der unterschiedliche Argumente gemischt werden. Die dominierende Formulierung des Konflikts als Auseinandersetzung um die „Massentierhaltung“ ist für die Tierhalter nachvollziehbarer Weise deutlich entfernt von ihrer Lebenswirklichkeit.

Insgesamt ist es problematisch, wenn sich die Nutztierhaltung sowie die Fleischwirtschaft wenig in den öffentlichen Diskurs einbringen und dauerhaft mit Abschottung reagieren. Wenn in jüngerer Zeit doch verstärkt Anstrengungen in der öffentlichen Kommunikation unternommen werden, dann häufig mit einem Aufklärungskonzept (zur Kritik daran Kap. 3.5), weniger mit einer selbstkritischen Reflexion über eine moderne Tierhaltung bei geänderten gesellschaftlichen Präferenzen. Langfristig wird eine Entschärfung des gesellschaftlichen Konfliktes zwischen Teilen der Gesellschaft und der Branche nur dann zu erreichen sein, wenn Prozesse gegenseitigen Lernens verstärkt und die Sensibilität der Branche für den gesellschaftlichen Wandel erhöht werden.

Die Politik kann solche gesellschaftlichen Lernprozesse durch deliberative, dialogorientierte Politikinstrumente und Verfahren verstärken (siehe Kapitel 6.4.3 und 8.1.2.1).

## **6 Governance: Zur Rolle von Staat, Privatsektor und Zivilgesellschaft**

### **6.1 Grundsätzliche Überlegungen zur Steuerungsrolle von Markt, Staat und Zivilgesellschaft**

Der Begriff „Governance“ wird in diesem Gutachten im Sinne von „Steuerung“ verwendet, um die Steuerungsmechanismen und -prozesse in den drei Bereichen Markt, Staat und Zivilgesellschaft zu analysieren, die für die Entwicklung der Nutztierhaltung relevant sind. Nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft ist staatliches Handeln notwendig bzw. gerechtfertigt, wenn die Steuerungsmechanismen des Marktes nicht ausreichend funktionieren („Marktversagen“) oder wenn sie aus anderen Gründen nicht zu einem gesellschaftlich akzeptablen Ergebnis führen. Wie in Kapitel 6.2 ausgeführt wird, sind die Probleme der Nutztierhaltung, die in diesem Gutachten analysiert werden, auf verschiedene Steuerungsprobleme des Marktes zurückzuführen. Zur Lösung der Probleme stehen verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung (6.3), zu denen auch Instrumente der Selbststeuerung der Wirtschaft gehören.

Das in diesem Gutachten verwendete Governance-Konzept erkennt an, dass auch den Steuerungsmöglichkeiten des Staates Grenzen gesetzt sind, weil er in einer offenen Volkswirtschaft grundsätzliche Gesetzmäßigkeiten des Marktes nicht außer Kraft setzen kann. Weitere Grenzen für die Steuerungsfähigkeit des Staates liegen in rechtlichen Rahmenbedingungen, in der Realität des politischen Systems (politischer Wettbewerb, Einfluss von Medien, Einfluss von Lobby-Gruppen aus der Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf politische Entscheidungen) und in der Realität des administrativen Systems (Grenzen der Implementierbarkeit). Vor diesem Hintergrund werden politische Steuerungsprozesse in diesem Gutachten ausführlich behandelt (6.4), um Empfehlungen für die Gestaltung politischer Prozesse im Bereich der Nutztierhaltung abzuleiten.

### **6.2 Steuerungsprobleme des Marktes in der Tierhaltung**

Gründe, warum die Steuerungsmechanismen des Marktes nicht zu gesellschaftlich akzeptablen Ergebnissen führen, sind oft auf die speziellen Eigenschaften, Herstellungsverfahren und Vermarktungspraktiken tierischer Produkte zurückzuführen. Steuerungsprobleme lassen sich grob

den Bereichen Tierschutz, Umwelt- und Naturschutz sowie Verbraucherschutz/menschliche Gesundheit zuordnen.

Fleischprodukte werden in den meisten Fällen als markenlose Standardware über den Preis vermarktet. In einem solchen kostengetriebenen Markt gibt es hohe Anreize zur Rationalisierung, aber auch für die Externalisierung von Kosten und teilweise auch für opportunistisches Verhalten (Regelverletzungen).

Die gemeinsame Lösung solcher Probleme durch die Unternehmen einer Branche ist aufgrund der Probleme kollektiven Handelns (Trittbrettfahrerverhalten) schwierig zu organisieren. Zwar konnten Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft auf Unternehmens- und Branchenebene in den letzten gut zehn Jahren deutlich verbessert werden, sie konzentrieren sich aber bisher weitgehend auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz und greifen Umwelt- und Tierschutz sowie soziale Gesichtspunkte deutlich weniger auf.

Lebensmittelsicherheit, Tier- und Umweltschutz sowie Sozialverträglichkeit der Produktion sind für Nachfrager nicht am Produkt erkennbar (Vertrauenseigenschaften). Die hieraus resultierenden Informationsasymmetrien zu Lasten der Kunden können zu Marktversagen führen und verlangen spezifische Regulierungen.

Schwierigkeiten des Marktmechanismus gibt es bei tierischen Produkten auch durch die sog. Kuppelproduktionsproblematik. Ein geschlachtetes Tier wird möglichst vollständig verwertet. Die erfolgreiche Vermarktung aller Teile und Nebenprodukte ist entscheidend für die Rentabilität eines Schlachtunternehmens. Da aber nur rund  $\frac{1}{4}$  eines Tieres direkt vom Verbraucher als Fleisch nachgefragt wird und ggf. nur hier Mehrerlöse für Tier- oder Umweltschutz erzielt werden können, müssen die Mehrkosten allein auf diesen Absatzweg umgelegt werden, was den Preisabstand zum übrigen Markt erheblich vergrößert und ggf. zu Marktversagen führt, wenn es nicht gelingt, parallel auch die Wurstproduktion und den Großverbrauchermarkt für solche Eigenschaften zu erschließen.

Die zunehmende räumliche Konzentration der Tierhaltung erfolgt aufgrund ökonomischer Vorteile der Clusterbildung. Die mit der starken Konzentration der Tierhaltung verbundenen gesellschaftlich nicht erwünschten Umwelteffekte werden ohne staatliche Steuerung in starkem Ausmaß externalisiert.

Die Tierhaltung beruht in hohem Maße auf importierter Biomasse (Futtermitteln), was in den Exportländern zu nicht erwünschten Landnutzungsänderungen wie der Rodung von Regenwald führen kann. Eine Substitution der Futtermittelimporte durch heimische Erzeugung würde hieran allerdings grundsätzlich auch nichts ändern, da dann die durch den heimischen Futterbau verdrängten Feldfrüchte woanders angebaut (evtl. auch verbunden mit Regenwaldrodungen) und verstärkt importiert würden.

Die Arbeitsbedingungen in der Schlacht- und Verarbeitungsindustrie sind eher unattraktiv. Aufgrund der begrenzten Einkommens- und Arbeitsmöglichkeiten vieler ausländischer Arbeitskräfte ist deren Anteil in diesen Unternehmen vergleichsweise hoch. Dies führt zu einem geringen Or-

ganisationsgrad und schlechten Verhandlungspositionen der Arbeitnehmer mit negativen Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen.

## 6.3 Steuerungsinstrumente

### 6.3.1 Übersicht

Die Instrumente, die zur Lösung der Steuerungsprobleme des Marktes zur Verfügung stehen, unterscheiden sich hinsichtlich der Tiefe des Eingriffs in den Marktmechanismus. Die nachfolgende Darstellung beginnt mit Instrumenten mit geringer Eingriffstiefe (Förderung des Innovationssystems) und endet mit Instrumenten, die stärker in den Marktmechanismus eingreifen (Auflagen). Für die Beurteilung der Instrumente sind folgende Kriterien zu betrachten: (1) Effektivität, (2) Kosteneffizienz, (3) ökonomische Effizienz, (4) dynamische Effizienz, (5) politische Durchsetzbarkeit, (6) administrative Umsetzung, (7) Verteilung der Kosten, (8) Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und andere Ziele und (9) Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen. Die Steuerungsinstrumente unterscheiden sich stark im Hinblick auf diese Kriterien, wie nachfolgend weiter ausgeführt wird.

### 6.3.2 Förderung des Innovationssystems

#### **Forschungsförderung als Steuerungsinstrument**

Forschungsförderung ist ein wichtiges Politikinstrument, das für alle Konfliktfelder relevant ist. Das besondere Potenzial dieses Instruments besteht darin, dass es zu technischen und institutionellen Innovationen führen kann, welche die Zielkonflikte in der Nutztierhaltung maßgeblich verringern können, insbesondere den Zielkonflikt zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Tier- und Umweltschutz sowie Sozialstandards. Dieses Potenzial der öffentlich finanzierten Agrarforschung wurde bisher aber nur eingeschränkt zur Erreichung von Tierwohlzielen genutzt, da die Forschung bislang stark auf Produktivitätssteigerung und die Verringerung von Umweltbelastungen ausgerichtet war.

Die Forschungslandschaft in Deutschland ist fragmentiert. Eine stärkere Koordination und Bündelung von Forschungsaktivitäten könnte die Effektivität der Forschungsinvestitionen verbessern. Zudem ist die Ausrichtung der Forschungsförderung auf dreijährige Projekte für komplexe Problemstellungen wie Tierwohl häufig nicht angemessen.

Die Anreize insbesondere für universitäre Forscher, an anwendungsorientierten Lösungen zu arbeiten, sind auf Grund der bestehenden Bewertungssysteme für wissenschaftliche Leistungen eher gering. Zudem gibt es im Forschungsmanagement bislang kaum Mechanismen, die Forschung zukunftsorientiert an gesellschaftliche Fragen auszurichten und gesellschaftliche Akteure in den Forschungsprozess einzubinden.

#### **Ausbildung und Fortbildung**

Das Wissen der Tierhalter/innen und -betreuer/innen ist für einen effektiven und effizienten Tierschutz von sehr hoher Relevanz, da Studien immer wieder die großen Unterschiede zwischen ähnlichen Betriebstypen aufzeigen, die mit den Fähigkeiten von Management und Arbeitskräften

zusammen hängen. Die Aus- und Fortbildung der Arbeitskräfte in der Tierhaltung bietet daher einen wichtigen Ansatzpunkt dafür, Tierschutzziele besser zu erreichen und gleichzeitig die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Das Aus- und Fortbildungsniveau der Arbeitskräfte in Bezug auf das Tierwohl ist sehr heterogen. Es reicht von Betriebsleitern mit guter Ausbildung und hoher Bereitschaft, sich ständig fortzubilden bis hin zu angelernten Arbeitskräften ohne spezifische Aus- und Weiterbildung.

Gleichwohl gibt es mit Ausnahme für die konventionelle Masthühnerhaltung (ab 500 Tierplätzen) bisher keinen verpflichtenden Sachkundenachweis im Bereich der Haltung mit Bezug auf den Tierschutz. Auch gibt es bisher keinerlei Verpflichtung zu regelmäßigen Fortbildungsmaßnahmen.

### **Beratung**

Neben der Forschung sowie Aus- und Fortbildung stellt auch die Beratung eine wichtige Maßnahme dar, die Tierhalter dabei zu unterstützen, Tierschutz- und Umweltziele möglichst effektiv und effizient zu erreichen. Diese ist entsprechend auszurichten und kann damit helfen, die gesellschaftlichen Probleme in wichtigen Konfliktfeldern zu verringern, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung in Frage zu stellen, ggf. sogar zu verbessern.

Öffentliche Mittel sollten vor allem für diejenigen Beratungsleistungen eingesetzt werden, die es den Landwirten erleichtern, die Erreichung gesellschaftlicher Ziele wie Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz in Einklang mit ihren betriebswirtschaftlichen Zielen zu bringen. Hierzu gibt es in jüngster Zeit interessante Ansätze, wie etwa im Bereich der Modell- und Demonstrationsvorhaben zum Thema Tierschutz.

### **6.3.3 Monitoring und Transparenz**

Trotz des erheblichen öffentlichen Interesses gibt es keine Publikation, die regelmäßig und sachlich über den Status Quo und Entwicklungen des Tierwohls in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung informiert. Im Gegensatz zum Umweltressort verfügt das Agrarressort über keine geeignete Informationsplattform, in der in ähnlicher Breite und Tiefe über tierschutzrelevante Themen berichtet wird, wie dies im Umweltressort für umweltschutzrelevante Themen der Fall ist.

Ein systematisches Monitoring, mit Erhebung und Veröffentlichung von tierschutzrelevanten Daten stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument dar, das zu einer sachlicheren Diskussion und Lösung bestehender Probleme beitragen kann. Es bietet eine größere Transparenz und kann dadurch helfen, politische Steuerungsprobleme zu überwinden, die durch einseitigen Einfluss von Interessengruppen auf politische Entscheidungen entstehen.

### **6.3.4 Branchenvereinbarungen zum Tierschutz**

In Bezug auf die administrative und politische Durchsetzbarkeit haben Instrumente der Selbstkontrolle Vorteile gegenüber staatlichen Auflagen, da sie auf Freiwilligkeit beruhen. Wenn die Akteure im Sektor gut organisiert sind, ist mit diesem Instrument im Prinzip eine flächendeckende Umsetzung bestimmter freiwilliger Standards, z. B. im Tierwohl- und im Umweltbereich,

denkbar. Allerdings funktioniert diese Selbstkontrolle oft nur, wenn Unternehmen davon ausgehen, dass schärfere Regulierungen ansonsten in Zukunft unvermeidbar sind.

Im Bereich des Tierschutzes werden sowohl bekannte als auch innovative Formen der Branchenvereinbarung diskutiert: 1. Selbstbeschränkungsabkommen einer Wertschöpfungsstufe durch Auslistung bestimmter Produkte, häufig auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels, 2. Kettenübergreifende Branchenselbstverpflichtungen, 3. Massebilanzansatz, 4. Branchenansatz mit Clearingmodell.

Die privatwirtschaftlich organisierte Brancheninitiative Tierwohl ist ein interessantes neues Modell für die Erreichung von mehr Tierwohl, um die Probleme kleiner Absatzmengen von Produkten, die nach hohen Tierschutzstandards hergestellt wurden, zu vermeiden und Aufpreise zu verringern. Dieses Modell mit Umlagefinanzierung, bei dem große Einzelhändler einen Preisaufschlag auf Fleisch über eine Clearingstelle (einen Fonds) direkt an die Landwirte weitergeben, verbessert die Position der Erzeuger und Verarbeiter, ist aber mit einem erheblichen Außenseiterrisiko für den Lebensmittelhandel verbunden, weil nicht alle Händler teilnehmen. So genügt die Nicht-Teilnahme eines größeren Handelsunternehmens, was somit Fleisch zu geringeren Kosten anbieten kann, um das System zu destabilisieren. Für den Verbraucher ist zudem nicht erkennbar, welches Fleisch aus tiergerechterer Haltung stammt, was ggf. schwierig für die öffentliche Diskussion ist. Landwirtschaftliche Betriebe mit niedrigem Tierwohlniveau haben bei freiwilliger Beteiligung nur geringe Teilnahmeanreize, da sie verhältnismäßig hohe Aufwendungen tätigen müssten, um die Kriterien der Brancheninitiative zu erfüllen. Diese Nicht-Teilnahme der Problembetriebe birgt Gefahren für die öffentliche Darstellung der Branche.

### 6.3.5 Tierschutzlabel

Die größte Bedeutung für die Kennzeichnung von Produkten mit besonderem Tierwohlniveau hat z. Zt. der ökologische Landbau. Während er bei Eiern mit etwa 9 % inzwischen einen beachtlichen Marktanteil erzielt, liegen die Umsatzanteile bei Schweine- und Geflügelfleisch unter einem Prozent, was auf die sehr großen Preisunterschiede im Vergleich zu konventionell erzeugtem Fleisch zurückgeführt wird.

Inzwischen etablieren sich auch neue Ansätze zum Labelling tierfreundlicher Produkte außerhalb des Biomarktes. Solche Label benötigen häufig eine langjährige Aufbauphase, bis sie einen größeren Bekanntheitsgrad bei den Konsumenten/innen erreicht haben und damit einen Wettbewerb für die Anbieter aufweisen. Kommt es zur Konkurrenz mehrerer, eher unbekannter Label mit unterschiedlichen Standards im Markt, ist der Informationsnutzen für Verbraucher gering („Label-Dschungel“). Von daher und, um unlauteren Wettbewerb zu verhindern, spricht vieles derzeit für ein staatliches Label (analog zu Bio), wie es in der Vergangenheit auf EU-Ebene bereits diskutiert wurde.

Der Staat kann in Werbung für staatliche Label investieren. Wo größere Werbebudgets zur Verfügung standen, wie z. B. beim deutschen Biosiegel, konnte ein hoher Bekanntheitsgrad aufgebaut und die Wirksamkeit des Instruments deutlich verbessert werden. Die Verbreitung eines

Labels hängt darüber hinaus vom Verhalten wichtiger Schlüsselunternehmen in der Wertschöpfungskette ab.

### 6.3.6 Steuern/Abgaben und Subventionen/Prämien

#### Subventionen/Prämien

Subventionen können differenziert werden nach a) verteilungspolitisch motivierten Subventionen wie z. B. die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) – die keine effizienten Politikmaßnahmen zur Erreichung von Umwelt- und Tierschutzziele sind – und b) Lenkungssubventionen für die Honorierung gesellschaftlich erwünschter Leistungen der Landwirtschaft, für die im weiteren der Begriff "Prämien" (Tier- und Umweltschutzprämien) verwendet wird. Die Honorierung gesellschaftlich erwünschter Leistungen erfolgt in der europäischen Agrarpolitik vor allem in der sogenannten 2. Säule, in deren Rahmen die regionalen Programme der ländlichen Entwicklung von der EU kofinanziert werden. Im Rahmen der 2. Säule wird ein großer Strauß unterschiedlicher Maßnahmen gefördert wie etwa Agrarumweltmaßnahmen, einzelbetriebliche Investitionsförderung oder Beratungsleistungen.

Erschwerend für die politische Durchsetzbarkeit von Subventionen/Prämien ist die Belastung öffentlicher Haushalte und damit letztlich der Steuerzahler. Hinzu kommen aus der Perspektive einzelner EU-Mitgliedstaaten die eingeschränkten Möglichkeiten einer nationalen Umsetzung aufgrund der wirtschaftspolitischen Einbindung in die EU. So unterliegen den Wettbewerb beeinträchtigende, staatliche Zahlungen an Unternehmen dem EU-Beihilferecht und sind, bis auf Ausnahmen, nicht zulässig (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Zulässig sind jedoch zuvor von der EU-Kommission genehmigte Subventionen/Prämien im Rahmen der GAP.

Ein grundsätzliches Problem bei der Ausgestaltung von Zahlungen für Tier- oder Umweltschutzleistungen ist der häufig bestehende Zielkonflikt zwischen der Zielgenauigkeit politischer Maßnahmen, die bei einer differenzierteren Ausgestaltung potenziell steigt, und dem Ziel möglichst geringer administrativer Kosten, die bei einer differenzierteren Ausgestaltung politischer Maßnahmen ebenfalls dazu tendieren zu steigen.

Verglichen mit Umweltschutzmaßnahmen wird bisher nur ein recht geringer Teil der Mittel für die ländliche Entwicklung für Tierschutzmaßnahmen wie Sommerweidehaltung, Haltungsverfahren mit erhöhtem Platzangebot etc. ausgegeben. Insgesamt wurde in der EU im Zeitraum 2007 bis 2013 knapp eine Milliarde € für Tierschutzmaßnahmen ausgegeben (ENRD 2014a), wohingegen im selben Zeitraum mehr als 33 Milliarden € in Agrarumweltmaßnahmen geflossen sind (ENRD 2014b). Deutschland hatte für 2007 bis 2013 knapp 100 Millionen € für Tierschutzmaßnahmen programmiert, verglichen mit etwa 4,2 Mrd. € für Agrarumweltmaßnahmen. Dies liegt sowohl daran, dass nur wenige Tierwohlmaßnahmen im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) enthalten sind, vor allem aber an der geringen Umsetzung der schon enthaltenen Maßnahmen durch die Länder. Für den Zeitraum 2015 bis 2020 gewinnen Tierschutzleistungen mit programmierten Mitteln von etwa 235 Millionen € deutlich an Bedeutung. Angesichts der Größe der Herausforderungen und im Verhältnis zu den Agrarumweltmaßnahmen ist dies allerdings noch immer ein sehr geringer Betrag und entsprechende Maßnahmen wurden nur von sechs Ländern programmiert.

## Steuern und Abgaben

Das Instrument der Steuern und Abgaben ist ein nicht freiwilliges Instrument, mit den damit verbundenen Nachteilen bezüglich politischer und administrativer Durchsetzbarkeit. Es wird in der umweltökonomischen Literatur als „markt-orientiertes“ Instrument im Allgemeinen aber positiver eingeschätzt als die weiter unten diskutierten Regulierungen und Auflagen. Bei Vorhandensein einer geeigneten Ansatzstelle und entsprechender Höhe der Steuer oder Abgabe kann das Instrument zu einer „Internalisierung“ externer Effekte führen. In der Vergangenheit oft diskutierte Beispiele sind eine Stickstoffabgabe für mineralischen Dünger oder eine Abgabe auf Stickstoffbilanzüberschüsse.

### 6.3.7 Markt- und Preispolitik

Tierische Produkte unterliegen in der EU einer erheblichen Preisstützung. Sie lag in 2012 für Rindfleisch mit einem nominalen Protektionskoeffizienten von nahezu 1,5 (also mit einem Inlandspreis, der etwa 50 % oberhalb des Weltmarktpreises liegt) besonders hoch. Aber auch bei Geflügel- und Schaffleisch ist die Preisstützung mit einem Aufschlag von 18 % und 16 % auf den Weltmarktpreis deutlich, wohingegen der EU-Preis für Eier und Schweinefleisch in den letzten Jahren etwa auf Weltmarktpreisniveau lag. Die Preisstützung der EU wird vor allem durch Zölle erreicht. So liegt der Außenschutz mit Zöllen zwischen 19% und 59% des Warenwertes für die meisten Produkte deutlich über dem gegenwärtigen Aufschlag auf den Weltmarktpreis.

Die Preisstützung in der EU resultiert in einer höheren EU-Produktion und einem geringeren EU-Konsum, als dies ohne Preisstützung der Fall wäre. Allerdings gibt es zunächst keinen direkten Zusammenhang zwischen der Markt- und Preispolitik der EU und dem Tierwohlniveau. Der gegenwärtige Außenschutz erlaubt jedoch eine teilweise Überwälzung der durch einen potenziellen Anstieg von Tierschutzstandards induzierten Kosten auf die Konsumenten. Zurzeit ist die EU bei allen tierischen Produkten bis auf Schaffleisch und Eier ein Nettoexporteur. Ein deutlicher tier- oder umweltschutzinduzierter Produktionsrückgang in der EU würde insofern bei allen Produkten auch zu einem deutlichen EU-Preisanstieg führen, da die EU sich in Richtung eines Nettoimporteurs entwickeln würde und die Außenzölle eine stärkere Wirkung auf das Inlandspreisniveau entfalten würden (Kapitel 7.3.3).

### 6.3.8 Gesetzliche Standards

Von allen Instrumenten sind gesetzliche Vorgaben/Standards die einzigen Instrumente, mit denen flächendeckend ein Mindeststandard umgesetzt werden kann.

Allerdings wird die Wirksamkeit gesetzlicher Vorgaben in der Tierhaltung zurzeit relativ häufig durch Schwachstellen bei der politischen und administrativen Umsetzung sowie Schwächen bei der Kontrolle (s. u.) begrenzt. So laufen nicht selten Steuerungsziele einer Vorschrift durch weitgehende Ausnahmeregelungen im legalen Rahmen ins Leere, z. B. derzeit bei nicht-kurativen Eingriffen am Tier (z. B. Schwanzkupieren).

Besonders problematisch sind die Auswirkungen nationaler Standards auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, wenn die resultierenden Mehrkosten nicht durch Innovationen ausgeglichen werden können, die zu Mehrerlösen oder Kosteneinsparungen führen. Dies auch deshalb, weil in der WTO aufgrund von Prozessstandards weder Importbeschränkungen, noch verpflichtende Kennzeichnungen zulässig sind.

### 6.3.9 Kontrollen und Sanktionen

Die Wirkung ordnungspolitischer Instrumente oder freiwilliger Standards ist unmittelbar verknüpft mit der Effektivität von Kontrollen und dem Ausmaß der Sanktionen. Aus Sicht des WBA trägt die unzureichende Durchsetzung und Kontrolle der in den düngungsbezogenen Gesetzen und Verordnungen festgelegten Auflagen wesentlich zu einem der zentralen Umweltprobleme der Tierhaltung bei. Auch im Bereich des Tierschutzes gibt es eine geringe Kontrolldichte und niedrige Sanktionen. Die Umsetzungs- und Vollzugsdefizite der aktuell geltenden rechtlichen Standards haben vielfältige Ursachen auf ökonomischer, organisatorischer und rechtlicher Ebene. Eine zweite Gruppe von Problemen bezieht sich nicht auf klassische Kontrolllücken, sondern auf Durchsetzungsschwierigkeiten trotz relativ offenkundiger Nichteinhaltung gesetzlicher Anforderungen (z. B. einige nicht-kurative Eingriffe am Tier). Schließlich werden zum Teil schwerste Tierschutzvergehen mit nur geringen oder keinen Strafen geahndet.

Zwischen den Ländern abgestimmte Vollzugs-Standardanleitungen, die verstärkte Einrichtung überregionaler fachlich spezialisierter Organe für Kontrolle und Strafverfolgung sowie zentraler Anlaufstellen für Tierschutzfragen (z. B. Tierschutzdienste, Ombudsleute) sind mögliche Schritte, um einen effektiven und weitgehend einheitlichen Vollzug zu sichern.

Zurzeit werden tierbezogene Indikatoren nur sehr randständig für die Kontrolle herangezogen. Hierzu fehlt es an vereinheitlichenden rechtlichen Vorgaben zu Umfang und Methoden der Erfassung und der Weiterleitung von Ergebnissen.

Die Kosten der amtlichen Kontrolle werden heute vom Staat, d. h. im Wesentlichen von den verantwortlichen Gebietskörperschaften getragen. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes streben einige Bundesländer an, Kontrollkosten auf die zu Überwachenden zu verlagern. Allerdings besteht grundsätzlich auch die Gefahr eines zu hohen Kontrollniveaus mit entsprechend hohen Kosten. Neben einer risikoorientierten Kontrolle sollte deshalb eine ergebnisorientierte Verlagerung der Kontrollkosten angestrebt werden - d. h. eine Überwälzung auf den Betrieb nur dann, wenn (verschuldete) Auffälligkeiten aufgetreten sind.

Eine Verbesserung des Umwelt- und Tierschutzniveaus wird durch eine Kombination von verbesserten Kontrolltechniken und -strukturen (unter Nutzung moderner Technologie) und entsprechender Schulung der Kontrolleure, eine höhere Kontrolldichte und stärkere Sanktionen begünstigt, da letztere aus ökonomischer Sicht in einem begrenzten Rahmen substitutiv zu Kontrollen wirken.

### 6.3.10 Verbandsklagerecht

Eine Einführung der Tierschutz-Verbandsklage auf Bundesebene wäre sowohl im Hinblick auf eine Verbesserung des Tierschutzniveaus als auch die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit zu begrüßen, da es zwischen den Bundesländern zurzeit sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

### 6.3.11 Prüf- und Zulassungsverfahren für Stall- und Schlacht- bzw. Betäubungseinrichtungen

Die Einführung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens für serienmäßig hergestellte Stall- und Schlacht-/Betäubungseinrichtungen könnte Impulse für die Entwicklung tiergerechterer Halungsverfahren sowie zu einem verstärkten tierschutzfachlichen Dialog zwischen Landwirten/innen, Stallbauunternehmen, zuständigen Behörden der Länder und des Bundes sowie der Wissenschaft geben. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine ausreichende Ressourcenausstattung einer dafür geeigneten Einrichtung.

Die Einführung eines solchen Prüf- und Zulassungsverfahrens birgt gleichzeitig das Risiko, innovationshemmend zu wirken, v. a. für kleine und mittlere Herstellerfirmen. Um innovationshemmende Effekte zu vermeiden, sollten Stalleinrichtungen, die einer ausführlicheren praktischen Prüfung bedürfen, vorläufig zugelassen werden und auf den Markt gebracht werden dürfen.

Um für kleinere und mittlere innovative Unternehmen keine Markthemmnisse aufzubauen und wegen des erheblichen öffentlichen Interesses, sollte ggf. eine öffentliche Förderung der praktischen Prüfungen erfolgen, so dass die Gebühren für diese Prüfungen begrenzt bleiben.

## 6.4 Steuerungsprobleme der Politik in der Tierhaltung

Die politischen Steuerungsprozesse im Politikfeld der Nutztierhaltung konnten in der Vergangenheit die politischen Spannungen nicht hinreichend reduzieren. Daher sieht der WBA auch Handlungsbedarf in der Gestaltung von Politikprozessen.

### 6.4.1 Zur Problematik des Konzepts der gesellschaftlichen Akzeptanz

Gesellschaftliche Akzeptanz kommt als Übereinstimmung von gesellschaftlichen Erwartungen mit der wahrgenommenen Realität der praktizierten Tierhaltung zustande. Betrachtet man Akzeptanz als ein Ziel von Politikentscheidungen, so sind damit konzeptionelle Herausforderungen verbunden.

Akzeptanz ist angesichts der grundsätzlichen ethischen Diskussion um tierische Erzeugnisse ein relatives Konzept, und das Ausmaß an Akzeptanz, das angestrebt werden soll, ist letztlich eine politische Entscheidung. Darüber hinaus ergeben sich in Bezug auf die Nutztierhaltung zahlreiche Zielkonflikte. Diese werden von den Bürgern jedoch nicht notwendigerweise in vollem Umfang wahrgenommen. In politischen Entscheidungen müssen Zielkonflikte aber berücksichtigt werden.

Für politische Entscheidungsprozesse ist es deshalb sinnvoll, möglichst gute Informationen über das Ausmaß und die zeitliche Entwicklung der gesellschaftlichen Akzeptanz zu erhalten. Die Forschung hierzu sollte auf einem breiten Spektrum quantitativer und qualitativer Forschungsansätze aufbauen. Dazu gehören auch Längsschnittanalysen (Panelstudien) zur Einstellung der Bürger und zu den Handlungsbereitschaften der Verbraucher.

#### **6.4.2 Probleme politischer Prozesse im Bereich der Nutztierhaltung**

Politische Prozesse im Bereich Nutztierhaltung sind stark durch Interessengruppen beeinflusst. Die Landwirtschaft insgesamt und Tierhalter/innen sowie die vor- und nachgelagerte Industrie sind traditionell gut organisierte Interessengruppen. Im Gegensatz dazu und im Vergleich zur Umwelt- und Naturschutzbewegung tritt die Tierschutzbewegung im agrarpolitischen Prozess relativ zersplittert in Erscheinung. Dies ist besonders augenfällig in Konflikten zwischen der Tierschutz- und der Tierrechtsbewegung, wobei Positionen, die eine Nutztierhaltung grundsätzlich ablehnen, besonders medienwirksam transportiert werden können.

Auch ist in der Ökologiebewegung die wissenschaftlich orientierte Facharbeit (ökologieorientierte Forschungsinstitute etc.) stärker verankert als in der Tierschutzbewegung, was eine Professionalisierung in agrarpolitischen Prozessen und rationale Politikprozesse fördert.

Vor dem genannten Hintergrund hat sich der Politikprozess im Tierschutz über einen langen Zeitraum und mit zunehmend verstärkter Intensität in einem Spannungsfeld bewegt, in dem der Schwerpunkt stärker auf einer emotionalen als einer wissenschaftlichen Behandlung der Themen lag.

Das hohe „Entrüstungs-Potenzial“ des Themas Tierschutz in den Medien trägt zu einem Politikmuster bei, bei dem politische Entscheidungsträger auf den Druck der Öffentlichkeit mit gesetzlichen Standards reagieren, diese dann aber unter dem Druck gut organisierter Interessen der Tierhalter mit weitreichenden Ausnahmegenehmigungen wieder abschwächen bzw. deren Umsetzung nicht ausreichend unterstützen.

#### **6.4.3 Verbesserte Steuerung durch deliberative Bürgerbeteiligung**

Dialogprozesse können dazu beitragen, das „Politikversagen“ im Bereich des Tierschutzes zu verringern. Der mit dem Tierschutzplan Niedersachsen angestoßene Dialogprozess ist ein innovativer Politikprozess für dieses konfliktäre und fachlich anspruchsvolle Politikfeld. Angesichts der begrenzten personellen Ressourcen der beteiligten Interessensverbände und auch der überregional arbeitenden Unternehmen stößt diese Beteiligungsform jedoch auch an ihre Grenzen, insbesondere wenn parallele Prozesse in mehreren Bundesländern stattfinden. Darüber hinaus eignen sich diese Prozesse wenig dazu, neue Möglichkeiten für Konsensbildung auszuloten, da die

Verbände üblicherweise auf ihre Positionen festgelegt sind und wenig Anreize oder Möglichkeiten haben, diese im Laufe von deliberativen Verfahren<sup>2</sup> zu ändern.

Eine Alternative sind Ansätze auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene, die auf eine stärkere direkte Bürgerbeteiligung setzen. Dazu gehören zum Beispiel Konsensus-Konferenzen, Bürgergutachten/Planungszellen, Mediationsprozesse, Zukunftswerkstätten und sogenannte „Townhall-Meetings“. Ziel solcher dialogorientierten Verfahren ist es, Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträgerinnen und -träger frühzeitig im politischen Prozess zusammenzubringen. Anstelle einer interessengeleiteten Verhandlung geht es hier um den Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer konsensorientierten gemeinschaftlichen Willensbildung. Bisher finden solche deliberative Verfahren außerhalb gesetzlich vorgegebener Genehmigungsverfahren im Bereich von Stallbaumaßnahmen (z. B. nach BImSchG, BauGB) jedoch wenig Anwendung.

Auf lokaler Ebene, zum Beispiel beim Bau von Stallanlagen, können solche Prozesse Konflikte reduzieren, wenn sie frühzeitig und fachlich kompetent durchgeführt werden. Ein wesentlicher Beitrag solcher Verfahren liegt aber auch in ihrer Funktion, politische und administrative Entscheidungsträger besser über die Präferenzen der Bürger bezüglich der Nutztierhaltung zu informieren. Gleichzeitig können solche Verfahren, wenn sie in größerem Umfang durchgeführt werden, auch den Informationsstand der Bevölkerung über die tatsächlichen Bedingungen der Tierhaltung und die Zielkonflikte verbessern.

#### **6.4.4 Das Instrument der Enquête-Kommission**

In Anbetracht der gesellschaftspolitischen Relevanz der Nutztierhaltung, die auch im Hinblick auf ihre ethischen Dimensionen einen überparteilichen Konsensbildungsprozess zu Grundsatzfragen sinnvoll erscheinen lässt, bietet sich auch das Instrument einer Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages für eine Stärkung deliberativer Prozesse an.

#### **6.4.5 Verbesserte Koordination politischer und privater Initiativen**

Angesichts der in jüngerer Zeit erheblich verstärkten Dynamik und paralleler Aktivitäten sieht der WBA die Notwendigkeit einer verbesserten Koordination zwischen Staat, Privatwirtschaft und Verbänden, um die Abstimmung der neuen Initiativen (insbesondere Branchenvereinbarung, Label und staatliche Maßnahmen) zu ermöglichen. Hierfür müssen geeignete Verfahren entwickelt werden.

---

<sup>2</sup> Dies sind dialogorientierte Verfahren, bei denen Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträger frühzeitig in politischen Prozessen zusammengebracht werden. Im Mittelpunkt steht der Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Willensbildung und idealerweise einer anschließenden konsensualen Entscheidungsfindung.

## 7 Zukunftsfähige Tierhaltung

### 7.1 Transformationsprozesse im Fleischsektor: Für eine neue Kultur von Fleischkonsum und -produktion

Ein weltweiter Fleischkonsum auf derzeitigem OECD-Niveau wäre angesichts begrenzter globaler Ressourcen nicht nachhaltig. Daneben sprechen gesundheitliche Überlegungen für eine Verringerung des Konsums von Fleisch und insbesondere von Wurstprodukten in Deutschland. Der WBA sieht in einer stärker pflanzlich geprägten Ernährung ein wichtiges Element eines nachhaltigen Konsums. In einigen gesellschaftlichen Trendmilieus mit hohem Gesundheitsbewusstsein lassen sich solche Veränderungen bereits beobachten. Allerdings ist die Lücke zwischen Bürgerpräferenzen und Konsumhandeln bei Fleisch noch sehr groß.

Eine Konsumreduktion in Deutschland muss theoretisch nicht zu einem nationalen Produktionsrückgang führen. Beim Export sind aufgrund des hohen internationalen Wettbewerbsdrucks allerdings Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Tierschutz auf der einen und Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite besonders ausgeprägt. Es ist damit nicht auszuschließen, dass es bei der Umsetzung der vom WBA im Folgenden geforderten Tier- und Umweltschutzmaßnahmen trotz der in den folgenden Kapiteln diskutierten Kompensationsmaßnahmen auf bestimmten Exportmärkten zu Rückgängen kommt.

Der WBA sieht allerdings in dem Leitbild „besser und weniger“ - also weniger Fleisch konsumieren, dafür aber nachhaltiger erzeugtes - ein wichtiges Element, um ökonomische Chancen für die notwendigen Veränderungen der Tierhaltung zu erschließen und eine neue Kultur des Fleischkonsums und der Fleischproduktion anzuleiten. Eine Transformation von der Strategie der Mengenausweitung und Kostenführerschaft zu einer Differenzierungsstrategie mit höherer Wertschöpfung pro Produkteinheit eröffnet verbesserte Möglichkeiten für Tier- und Umweltschutz.

Es ist aus ähnlichen Transformationsprozessen (wie z. B. dem Einstieg in erneuerbare Energien oder in eine nachhaltige Mobilität) bekannt, dass der notwendige Strategie- und Kulturwandel weder kurzfristig noch friktionslos gelingen wird.

Wenn der notwendige Transformationsprozess nicht zu einer lähmenden Stagnationsphase führen soll, ist es aus Sicht des WBA wichtig:

1. Eine breite politische Debatte über die langfristigen Anforderungen an die Tierhaltung zu führen,
2. die Richtung eines Transformationsprozesses politisch klar und langfristig zu kommunizieren und zu unterstützen,
3. den Transformationsprozess langfristig sowie ohne zu große Abhängigkeit von tagespolitischen Spezifika mit konkreten Maßnahmen abzufedern und
4. die Chancen durch neue Technologien und erhöhte Zahlungsbereitschaften zu nutzen – sowohl durch die Politik als auch durch die Wirtschaft.

Dabei sollte auch Fehlentwicklungen in der gesellschaftlichen Debatte wie z. B. der zu starken Betonung der Betriebsgröße entgegen gewirkt werden. Mehr Tier- und Umweltschutz ist auch bei Betriebsgrößen, die in der öffentlichen Diskussion der „Massentierhaltung“ zugeordnet werden, sehr wohl möglich.

## 7.2 Leitlinien für eine zukunftsfähige Tierhaltung aus Sicht des Tierschutzes

Die gesellschaftlichen Anforderungen an die Tierhaltung werden auch in Zukunft weiter steigen. Solche gesellschaftlichen Ansprüche können nicht unmittelbar in Politik umgesetzt werden. Stattdessen muss ein intensiver Diskurs zwischen Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik geführt werden, um Ziele zu definieren sowie die gesellschaftlichen Anforderungen und die Realität der landwirtschaftlichen Produktion stärker in Einklang zu bringen.

Viele der derzeitigen Haltungsbedingungen sind aus fachlicher Sicht in weiten Teilen nicht tiergerecht und vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels in wesentlichen Teilen nicht zukunftsfähig. Zudem sind sie hinsichtlich der teilweise in diesen Systemen notwendigen Tiermanipulationen rechtlich derzeit nur noch bei sehr weitgehender Auslegung von Ausnahmeregelungen zulässig. Die folgenden Leitlinien (Tabelle ZF 1) skizzieren Zielvorgaben aus Sicht des WBA für die Entwicklung der Tierhaltung auf Basis ethologischer und gesellschaftlicher Ansprüche unter Berücksichtigung der in Kapitel 7.3 dargestellten ökonomischen Folgen. Solche Zielvorgaben sollten von der Politik möglichst zügig und verbindlich unter Angabe eines absehbaren Zeithorizonts kommuniziert werden.

**Tabelle ZF-1:** Leitlinien für eine zukunftsfähige Tierhaltung aus Sicht des Tierschutzes

Leitlinien für Tierschutz
<p><b>Bereich Haltung</b></p> <p>(1) Zugang aller Nutztiere zu verschiedenen Klimazonen (vorzugsweise Außenklima bzw. für Milchkühe Weidegang dort, wo es regional möglich ist)</p> <p>(2) Angebot unterschiedlicher Funktionsbereiche mit verschiedenen Bodenbelägen</p> <p>(3) Angebot von Einrichtungen, Stoffen und Reizen zur artgemäßen Beschäftigung, Nahrungsaufnahme und Körperpflege</p> <p>(4) Angebot von ausreichend Platz, keine dauerhafte Fixierung</p>
<p><b>Bereich Betriebliches Management</b></p> <p>(5) Verzicht auf Amputationen zur Anpassung an Haltungssysteme; andere Eingriffe mit Schmerzausschaltung</p> <p>(6) Aufbau eines Systems betrieblicher Eigenkontrollen (Medikamenteneinsatz und Tiergesundheit, Tierverhalten) und verpflichtende Erstellung von Tiergesundheitsplänen</p> <p>(7) Geringer Arzneimitteleinsatz</p> <p>(8) Hoher Bildungs-, Kenntnis- und Motivationsstand der im Tierbereich arbeitenden Personen</p>
<p><b>Bereich Zucht</b></p> <p>(9) Starke und breite Berücksichtigung funktionaler Merkmale bei der Zucht</p>

## 7.3 Tierwohl und Wettbewerbsfähigkeit

Mit der Umsetzung der vom WBA empfohlenen Leitlinien für eine zukunftsfähige Tierhaltung aus Sicht des Tierschutzes lassen sich große Fortschritte in der Tierhaltung erzielen, sie führen aber je nach Tierart und Zeithorizont für die Umsetzung zu deutlich erhöhten Produktionskosten und wenn es nicht gelingt, diese Kosten durch den Markt oder durch Maßnahmen der Politik oder der Privatwirtschaft aufzufangen, auch zum Ausscheiden von Betrieben. Ohne begleitende Maßnahmen gefährdet die Umsetzung der Leitlinien als nationale Maßnahme also die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe im Standardmarkt massiv. Wer die Kosten einer Umsetzung der Leitlinien tragen sollte und wie verschiedene Instrumente zusammen spielen können, damit die Tierhaltung nicht aus Deutschland abwandert, ist Gegenstand von Kapitel 8.1.1.

### 7.3.1 Beispielhafte Konkretisierung als Grundlage der Kostenabschätzungen

Um eine Abschätzung tierschutzinduzierter Mehrkosten im Bereich der Haltung zu ermöglichen, wird beispielhaft für Mastschweine, Mastbullen, Masthühner und Legehennen auf bereits existierende Mindestanforderungen im Rahmen von Markenprogrammen, Labeln oder Teilaspekte der ökologischen Tierhaltung zurückgegriffen, die mit den o. g. Leitlinien weitgehend oder teilweise übereinstimmen. Hierzu gehören die Premiumstufe des Tierschutzlabels für Mastschweine und die Einstiegsstufe des Tierschutzlabels des Deutschen Tierschutzbundes für Mastgeflügel sowie die Kriterien des Vereins für kontrollierte alternative Tierhaltungsformen e.V. (KAT) für „Tierschutz geprüfte“ Bodenhaltung für Legehennen.

### 7.3.2 Abschätzung der tierschutzinduzierten Kostensteigerungen

Die Abschätzung von Kostensteigerungen ist einer Vielzahl von Unsicherheiten unterworfen und stellt daher lediglich eine grobe Bandbreite der zu erwartenden jährlichen zusätzlichen betrieblichen Produktionskosten für bestimmte Maßnahmen dar. Abhängig von den Ausgangsbedingungen in den Betrieben sowie von Art und Umfang der Maßnahmen streuen die Kostenerhöhungen stark. Beispielsweise dürften die Kosten dann höher als die im Folgenden ausgewiesenen sein, wenn umfangreiche Stallumbauten erforderlich sind, da die Kostenabschätzungen nur die jährlichen Abschreibungen für die tierschutzbedingten zusätzlichen Investitionskosten von Neubauten berücksichtigen.

In der Summe ergeben sich für Deutschland – überschlagsmäßig geschätzt – tierschutzinduzierte zusätzliche jährliche Kosten von ca. 3 bis 5 Mrd. € bzw. Erhöhungen der derzeitigen Produktionskosten um 13 bis 23 %, die allerdings zwischen den Produktionszweigen stark variieren. Diese Kosten entsprechen in etwa 0,1 bis 0,2 % des Bruttonationaleinkommens, ca. 3 bis 5 % der Gesamtausgaben für Lebensmittel in Deutschland oder etwa 60 bis 100 % des heutigen Jahresbudgets für die Direktzahlungen im Rahmen der GAP in Deutschland.

Diese tierschutzinduzierten zusätzlichen Kosten liegen in der Größenordnung der bekundeten Zahlungsbereitschaften eines erheblichen Anteils der Bevölkerung (vgl. Kapitel 4.4), so dass ein höheres Tierschutzniveau nicht allein aufgrund des Kostenarguments zu verwerfen ist.

Zu berücksichtigen ist aber, dass diese Kostenabschätzung nur einen groben Rahmen liefern kann und dass manche der Tierschutzmaßnahmen in bestimmten Betrieben nicht durchführbar sind (z. B. wegen zu geringem Abstand zu Wohngebieten oder zu anderen Ställen, fehlendem Zugang zu Weiden). Die Erfahrungen mit der Verschärfung der tierschutzrechtlichen Anforderungen in der Sauenhaltung (Verbot der Kastenstände für trächtige Sauen ab 2013) zeigen zudem, dass viele Betriebe sich bei der Entscheidung zwischen erheblichen Modernisierungsinvestitionen oder einer Produktionsaufgabe für letztere entscheiden. Aufgrund der geringen Margen in vielen Tierhaltungsbetrieben muss davon ausgegangen werden, dass bei vielen Betrieben selbst kleine Erhöhungen der Kosten zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und zur signifikanten Reduzierung des Einkommens aus der Landwirtschaft führen können.

Zu beachten ist aber auch, dass in den Kostenkalkulationen noch keine technischen Fortschritte einkalkuliert sind, die in den nächsten Jahren – vor allem bei stärkerer Verbreitung der oben genannten Haltungsverfahren – die Kosten reduzieren werden.

### **7.3.3 Implikationen der internationalen handelspolitischen Integration Deutschlands für die Tierschutzpolitik**

Sowohl aus der EU-Integration als auch aus der Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) resultieren Grenzen für den nationalen Politikrahmen, die bei der Diskussion der entsprechenden Instrumente berücksichtigt werden müssen. Aufgrund der agrarhandelspolitischen Einbindung Deutschlands ist eine eigene Preispolitik im Rahmen des gemeinsamen EU-Marktes nicht möglich. Ebenfalls sind die preispolitischen Optionen der EU durch die WTO-Regelungen begrenzt. Trotz der internationalen Einbindung Deutschlands gibt es allerdings eine Reihe von Interaktionen, die das Ausmaß der tierschutzpolitikbedingten Verlagerung der Produktion begrenzen würden:

- Ein Teil der Tierschutzanforderungen verändert die Gesamtkosten der Tierhaltung nur geringfügig, weil z. B. verbesserte Kompetenzen der Tierhalter zwar Personalkosten erhöhen, aber auch positive Synergieeffekte für das Betriebsmanagement und die Produktivität der Betriebe mit sich bringen können.
- Aufgrund von Präferenzen der Konsumenten/-innen für inländische Produkte, die bei einer Verbesserung des Tierschutzes tendenziell ansteigen würden, wandern viele Konsumenten/-innen bei geringfügigen Preiserhöhungen nicht ab. Dieses Verhalten kann durch entsprechende Informationskampagnen zum Tierwohl gestärkt werden. In der Konsequenz kommt es bei einem Anstieg der Produktionskosten zu einem Preisanstieg, der die Abwanderung der Produktion dämpft.
- Bei einem Rückgang der Tierhaltung in Deutschland aufgrund der höheren Produktionskosten würde das Preisniveau für Futtermittel, insbesondere für nicht-handelbares Futter fallen, was die Kostenposition der heimischen Produktion wiederum verbessert.

- Aufgrund der Größe des deutschen Agrarsektors würde ein Rückgang der tierischen Produktion zu einem leichten Preisanstieg auf dem EU-Markt führen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die EU für die meisten tierischen Produkte einen erheblichen Außenschutz in Form von Zöllen anwendet (siehe Kapitel 6.3).
- Langfristig sinken die durch die Anhebung der Tierschutzanforderungen verursachten Kosten, da sie Innovationen und technischen Fortschritt induzieren.
- Wenn ein Land im Tierschutzbereich voranschreitet, beeinflusst es damit die politische Diskussion in anderen Ländern. Hierdurch kann es auch dort zu einer Verschärfung der Tierschutzgesetze kommen, so dass der Wettbewerbsnachteil des zunächst voranschreitenden Landes reduziert wird oder mittelfristig sogar zu einem Wettbewerbsvorteil wird.

Simulationsrechnungen erlauben eine Abschätzung der bei einem Anstieg der Produktionskosten zu erwartenden Preisanstiege und Produktionsrückgänge. Auf Basis der oben genannten mittleren Kostenabschätzungen (Produktionskostenanstieg für die Tierhaltung im Durchschnitt 22%) ergeben sich nach Ergebnissen der partiellen Gleichgewichtsmodelle CAPRI und ESIM folgende Effekte:

- Ein Teil des durch eine Anhebung der Tierschutzstandards verursachten Anstiegs der Produktionskosten führt zu einer Steigerung der Produktpreise. Wird eine entsprechende Erhöhung der Tierschutzstandards nur in Deutschland umgesetzt, ist der Anstieg der Produktpreise aufgrund der internationalen Marktintegration allerdings eher gering (am höchsten bei Schweinefleisch mit etwa 4 %). Schon eine gemeinsame Anhebung der Tierschutzstandards und eine entsprechende Erhöhung der Kosten in einigen ausgewählten nordeuropäischen Mitgliedstaaten induzieren einen erheblich höheren Preisanstieg als die alleinige Anhebung der Standards in Deutschland. Wie die Simulationsrechnungen zeigen, steigt z. B. der Schweinefleischpreis etwa doppelt so stark an. Erfolgt die Anhebung der Tierschutzstandards mit einer entsprechenden Kostenerhöhung in der gesamten EU, steigen die Schweinefleischpreise in der EU schätzungsweise um bis zu 20 % und die Preise für Geflügel, Eier und Rindfleisch um bis zu 14 %.
- Die tierische Produktion würde in Deutschland bei einer deutlichen Anhebung der Tierschutzstandards ohne Begleitmaßnahmen aufgrund der zusätzlichen Produktionskosten deutlich zurückgehen. Dieser Produktionsrückgang fällt für die verschiedenen Produktionsverfahren sehr unterschiedlich aus. Die Milchproduktion verändert sich nur wenig, wohingegen die Schweinefleischproduktion bei ausschließlicher Implementierung höherer Tierschutzstandards in Deutschland den Simulationsergebnissen zufolge in einer Größenordnung von 20 % bis 37 % zurückgeht. Die Produktionsrückgänge für Rindfleisch, Geflügel und Eier liegen zwischen 8 % und 16 %. Bei einer EU-weiten Implementierung höherer Tierschutzstandards sind die Produktionsrückgänge in Deutschland deutlich geringer.
- Auch in Bezug auf den Produktionsrückgang zeigt sich, dass eine konzertierte Anhebung der Tierschutzstandards in einigen nordeuropäischen Mitgliedstaaten aus Sicht der deutschen Tierproduktion deutlich vorteilhafter ist als eine alleinige Implementierung in Deutschland. So ist der Rückgang der Fleischproduktion in Deutschland unter diesem Szenario etwa 15 % bis 25 % geringer als bei einem deutschen Alleingang.

- Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit einer steigenden Anzahl von Ländern mit erhöhten Tierschutzstandards die Produktpreise für tierische Produkte steigen und der Rückgang der Fleischproduktion in Deutschland stärker abgefedert wird.

Vor diesem Hintergrund werden im Kapitel 8.1 Maßnahmen empfohlen, mit denen der Abwanderung der Tierhaltung entgegengewirkt werden kann.

## 8 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen umfassen ein aufeinander abgestimmtes Bündel unterschiedlicher, zeitlich gestaffelter Maßnahmen an verschiedene Adressaten zur Verbesserung der gesellschaftlichen Akzeptanz der modernen Tierhaltung und richten sich an verschiedene Adressaten. Die Empfehlungen werden von dem Gedanken getragen, dass deutliche Veränderungen notwendig und möglich sind, diese aber so gestaltet werden sollten, dass eine Abwanderung der Tierhaltung in Länder mit niedrigeren Standards begrenzt wird.

Die nachfolgenden Empfehlungen sind das Ergebnis einer Abwägung zwischen verschiedenen Zielen, auch wenn sie nach einzelnen Zielbereichen strukturiert sind: Tierschutz (Kapitel 8.1), Umweltschutz (Kapitel 8.2), Schutz der menschlichen Gesundheit und wirtschaftlicher Verbraucherschutz (Kapitel 8.3), Sozialverträglichkeit und Fairness (Kapitel 8.4) sowie Raumnutzungskonflikte (Kapitel 8.5). Das ökonomische Ziel der Wettbewerbsfähigkeit wird insbesondere in Kapitel 8.1.1 behandelt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Art der Tierhaltung Auswirkungen auf eine Vielzahl gesellschaftlicher Ziele hat, die in unterschiedlichen Beziehungen zu einander stehen und gegeneinander abgewogen werden müssen. Die Festlegung anzustrebender Zielniveaus orientiert sich zum Teil an gesetzlichen Vorgaben (z.B. im Gewässerschutz) oder lässt sich weitgehend fachlich begründen. Insbesondere die Festlegung eines angemessenen Niveaus im Bereich Tierschutz ist dagegen eine Entscheidung, die nicht allein fachlich begründet werden kann, sondern Werturteilsentscheidungen einschließt.

### 8.1 Empfehlungen zum Tierschutz

Tabelle ZF-2 gibt die wichtigsten Empfehlungen zum Tierschutz wieder.

**Tabelle ZF-2:** Tierschutzempfehlungen nach Akteurs- und Handlungsebene und zeitlichem Horizont

	Politik			Privatwirtschaft
	Bundesebene	Länderebene	EU-Ebene	
<b>Sofortprogramm</b>	<p>Aufbau eines nationalen Tierwohl-Monitorings</p> <p>Gesellschaftliche Aushandlung moderner Tierhaltung:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Enquete Kommission zum Thema Tierwohl</li> <li>- Bürgerforen</li> <li>- Nationaler Tierschutzplan</li> </ul> <p>Qualifizierung &amp; Fortbildung</p> <p>Informationsprogramme für Verbraucher/-innen (staatl. Tierschutzlabel, Förderung Tierwohlinitiative u. a.)</p> <p>Forschungs- und Innovationsprogramm Tierwohl</p> <p>Bündelung viele der o. g. Maßnahmen in einem Bundesprogramm Tierwohl</p> <p>Ergänzungen des Tierschutzrechts</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sachkundenachweis</li> <li>- Fortbildungsverpflichtung</li> <li>- Tierwohl-Monitoring</li> <li>- Datenverfügbarkeit für zuständige Behörden</li> <li>- Ggf. Erlaubnisvorbehalt Tierhaltung</li> <li>- Präzisierung bestehender Detailvorschriften</li> <li>- Verbandsklagerecht</li> </ul> <p>Prüf- und Zulassungsverfahren für Stall- und Schlacht-/ Betäubungseinrichtungen</p> <p>Stärkung der 2.-Säule-Mittel für Tierwohlmaßnahmen durch Transfer von 1. Säule-Mittel in die 2. Säule</p> <p>Erweiterung des Maßnahmenspektrums innerhalb der GAK</p> <p>Ergänzung öffentlicher Beschaffungsordnungen um Tierwohl</p>	<p>Umsetzung der Anforderungen im Bereich nicht-kurativer Eingriffe (Rechtsdurchsetzung)</p> <p>Ausbau der Ausbildung und Beratung im Bereich Tierwohl</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zertifizierung und Fortbildung von Beratern</li> <li>- Inhalte der Aus- und Fortbildung von Landwirten anpassen (inkl. Tierwohl-Check anbieten)</li> </ul> <p>Verstärkte Förderung Tierwohlmaßnahmen durch 2. Säule:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anpassung Investitionsförderung</li> <li>- Entwicklung laufender Tierwohlzahlungen</li> <li>- „Tag der offenen Tür“-Maßnahmen</li> </ul> <p>Kontrollsysteme und Rechtsdurchsetzung verbessern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bessere Ausstattung der Kontrollbehörden</li> <li>- Standardanleitungen für Kontrollen ausbauen</li> <li>- Empfehlungskatalog für Bußgeldhöhen erstellen</li> <li>- Nutzung der Vollzugsmöglichkeiten</li> <li>- Überregionale spezialisierte Kontroll- und Strafverfolgungsorgane</li> <li>- Kontrollkosten bei Verstößen auf Verursacher verlagern</li> </ul>	<p>Deutsche Initiativen zur Erhöhung EU-weiter Mindeststandards</p> <p>Vermehrte EU-weite Abstimmung der Vollzugspraxis</p> <p>Multilaterale Übereinkünfte zwischen den nordwest-europäischen Kernländern der Nutztierhaltung</p> <p>Detailvorschriften für die noch fehlenden Tierarten</p>	<p>Brancheninitiative Tierwohl</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bessere finanzielle Ausstattung des Tierwohlfonds durch die Privatwirtschaft</li> </ul> <p>Selbstverpflichtung von Handel und Gastronomie zur Auslistung problematischer Produkte</p> <p>Weiterentwicklung privatwirtschaftlicher Qualitätssicherungssysteme</p> <p>Corporate Social Responsibility-Konzepte größerer Unternehmen um Tierschutz ergänzen</p>

**Tabelle ZF-2:** Tierschutzempfehlungen nach Akteurs- und Handlungsebene und zeitlichem Horizont (**Fortsetzung**)

	Politik			Privatwirtschaft
	Bundesebene	Länderebene	EU-Ebene	
<b>Strategische Maßnahmen</b>	GAP-Reform anschieben: Verlagerung von Mitteln in die 2. Säule		Verlagerung von 1. Säule-Mittel in die 2. Säule über die jetzt schon möglichen 15 % hinaus  Änderungen der Bedingungen für Tierwohlzahlungen im Rahmen der GAP  WTO-Strategie zum Thema Tierwohl  EU-Forschungsförderung	Förderung der Marktdifferenzierung im Fleischsektor  Entwicklung einer neuen Kultur der Fleischproduktion

### 8.1.1 Wer bezahlt für den Tierschutz? Der notwendige Politik-Mix

Der Wettbewerbsdruck ist in der durch die Strategie der Kostenführerschaft geprägten Fleisch- und Milchwirtschaft so hoch, dass eine gesetzliche Anhebung von nationalen Mindeststandards ohne begleitende Politikmaßnahmen zur Abwanderung von Teilen der Produktion führen würde (Kapitel 7.3.3). Die folgende Aufstellung begründet zusammenfassend den vom WBA vorgeschlagenen Politik-Mix zum Auffangen der Mehrkosten:

- Nach unserer groben Abschätzung verursacht eine deutliche Verbesserung des Tierschutzes auf landwirtschaftlicher Ebene Mehrkosten von 13 bis 23 % der gesamten Produktionskosten in der Nutztierhaltung. In der Schweinemast sind die höchsten Kostensteigerungen von bis über 40 % zu erwarten (Kapitel 7.3.2). Hierbei ist allerdings zu beachten, dass nur sehr wenige Studien über tierschutzinduzierte Kosten- und Preissteigerungen existieren. Abschätzungen der Kosten von Tierschutzmaßnahmen sind daher nur grob möglich und können nur Größenordnungen als Orientierungshilfe benennen.
- Die geschätzten Mehrkosten in der Landwirtschaft würden bei einem Erzeugerpreisanteil der Landwirtschaft am Verbraucher-Euro von rund 25 % (bei tierischen Produkten) bei einfacher Überwälzung zu einer Erhöhung der Verbraucherpreise von 3 bis 6 % führen.
- Verbraucherstudien (Kapitel 4.4) zeigen, dass ein solcher Mehrpreis von der weit überwiegenden Zahl der Bürger/innen grundsätzlich akzeptiert werden würde.
- Hieraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass sich alle Tierschutzprobleme einfach durch eine Anhebung der Mindeststandards und dazu noch kostenneutral für die Landwirtschaft lösen ließen. Zu erwarten wäre, dass der Konkurrenzdruck zur Abwanderung eines Teils der Tierhaltung in andere Mitgliedstaaten der EU führen würde, wobei das Ausmaß davon abhinge, wie andere große EU-Produktionsländer reagieren würden (Kapitel 7.3.3).

- Dem entgegenwirken könnte prinzipiell eine Selbstverpflichtung auf Ebene des Lebensmittel Einzelhandels zur Auslistung von allen (auch ausländischen) Lieferanten mit niedrigeren Standards (Kapitel 6.2.5). Zu beachten ist aber:
  - Auf den Märkten für Kuppelprodukte wie z. B. Felle, Füße, Innereien usf. gibt es keine Zahlungsbereitschaft für Tierschutz. Insgesamt wird über den Lebensmittelhandel nur ca.  $\frac{1}{4}$  eines Tieres vermarktet, fast die Hälfte geht in den Export.
  - Eine Auslistung von Importen ist in dem gerade im Premiumsegment durch internationale Spezialitäten gekennzeichneten Markt für Käse und Wurstwaren schwer umzusetzen.
  - Der Export von tierischen Produkten ginge bei der resultierenden Kostensteigerung aufgrund der ausgeprägten Fokussierung der deutschen Hersteller auf Niedrigpreissegmente zurück.
  - Hier könnte das neue Instrument der Brancheninitiative Tierwohl greifen (Kapitel 6.3.5). Allerdings ist noch völlig offen, ob es gelingt, die Initiative auf weitere Tierarten auszuweiten und in einem Clearingmechanismus Beträge umzuverteilen, die einen substanziellen Beitrag zu den benötigten Mitteln (s. Kapitel 7.3) leisten, ohne die Systemstabilität der Initiative zu gefährden. Staatliche Zahlungen zur Kompensation von Tierschutzkosten (Kapitel 6.2.7) sind eine Alternative, die sowohl in Kombination mit, als auch bei einem Scheitern der Brancheninitiative umgesetzt werden kann.
  - Eine ausschließliche Fokussierung auf die Erhöhung der Mindeststandards ist nicht ausreichend und nicht sinnvoll. Unter anderem spricht dagegen, dass damit die Kosten vorwiegend der Landwirtschaft aufgebürdet werden würden. Außerdem könnten dann die Marktchancen durch eine Ausdifferenzierung des Marktes nicht genutzt werden.
  - Angesichts der beachtlichen Zahlungsbereitschaft eines Teils der deutschen Verbraucher/innen sollte ein staatliches Tierschutzlabel mit hoher Glaubwürdigkeit die breite Anhebung von Standards ergänzen und als Innovationsinstrument dienen.
  - Für die Erschließung weiterer Ressourcen sollte bei der nächsten Reform der EU-Agrarpolitik bzw. der Zwischenbewertung der jetzigen GAP eine Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule mit dem Ziel erfolgen, hieraus neben anderen Leistungen der Landwirtschaft insbesondere auch freiwillige Tierschutzmaßnahmen in einem deutlich größeren Umfang als bisher zu fördern.
  - Insgesamt bedarf es eines Politik-Mixes, der gesetzliche Mindeststandards, Selbstbeschränkungsabkommen/Brancheninitiative und Labelprogramme mit staatlichen Kompensationszahlungen im Rahmen der zweiten oder auch der ersten Säule koppelt.
  - Die präzise Ausgestaltung dieses Politik-Mixes sowie der Erfolg von Kennzeichnungsprogrammen entscheidet darüber, wer für den Tierschutz bezahlt:

- (1) Für das über Kennzeichnungsprogramme vermarktete Fleisch zahlen die Verbraucher/innen, die ein besonders hohes Interesse am Tierschutz haben.
- (2) Für den Kostenanteil der über die Brancheninitiative umgesetzten Maßnahmen, der auf die Verbraucherpreise überwält wird, sowie für den Teil der Tierschutzkosten, der aufgrund des Außenschutzes und eventueller Auslistungsentscheidungen auf die Verbraucherpreise überwält wird, zahlen alle Verbraucher/innen tierischer Produkte.
- (3) Für Maßnahmen, die über staatliche Maßnahmen finanziert werden, wie etwa Tierschutzprämien oder Kompensationszahlungen, zahlt der Steuerzahler.
- (4) Für den Teil der tierschutzinduzierten Mehrkosten, der nicht durch einen Preisanstieg, Zahlungen des Staates oder aus der Brancheninitiative aufgefangen wird, zahlen die Landwirte/-innen.
- (5) Die vor- und nachgelagerten Sektoren zahlen für den Tierschutz insbesondere dann, wenn es bei ihnen zu Gewinnrückgängen aufgrund eines Rückgangs der Tierproduktion kommt.

## 8.1.2 Auf Bundesebene umzusetzende Tierschutzmaßnahmen

### 8.1.2.1 Unmittelbar umsetzbare Tierschutzmaßnahmen auf Bundesebene

#### Aufbau eines nationalen Tierwohl-Monitorings

- Das durch das Arzneimittelgesetz eingeführte Antibiotikamonitoring sollte als erster Teil eines umfassenden staatlichen Monitoringsystems zur Messung von Fortschritten in der Tiergesundheit und im Tierschutz gesehen werden. Im nächsten Schritt gilt es, weitere Tierwohl-Indikatoren bundesweit systematisch zu erfassen. Derzeit fehlen jedoch in weiten Teilen konsistente Indikatoren, die Politik und Gesellschaft eine valide Bewertung des Tierwohl-niveaus ermöglichen, diese gilt es weiter zu entwickeln.
- Ein umfassender und regelmäßiger Bericht „Tierwohl-Monitoring landwirtschaftliche Nutztierhaltung“ sollte gesetzlich verankert werden und könnte z. B. Teil des Tierschutzberichtes der Bundesregierung werden, der derzeit zu eng ausgelegt ist.

#### Förderung gesellschaftlicher Verständigungsprozesse

- Die Festlegung eines angemessenen Tierschutzniveaus ist eine Entscheidung, die nicht allein fachlich begründet werden kann, sondern Werturteilsentscheidungen einschließt. Daher sollte die Politik diesen Prozess durch einen breiten gesellschaftlichen Dialog flankieren.
- Der WBA empfiehlt die Förderung vielfältiger Formen der Bürgerbeteiligung (deliberativer Prozesse) zur Zukunft der Nutztierhaltung, deren Ergebnisse systematisch erfasst und ausgewertet werden sollten. Dabei sollen insbesondere auch solche Verfahren gefördert werden, an denen sich Bürger beteiligen, die nicht Experten oder Vertreter von Interessenverbänden

sind. Anstelle einer interessen geleiteten Verhandlung geht es hier um den Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer konsensorientierten gemeinschaftlichen Willensbildung.

- Die Verfahren können entsprechend der Fragestellung auf lokaler, Länder- und Bundesebene stattfinden. Sie können einerseits zur Informationsgewinnung durchgeführt werden, auch im Rahmen von Forschungsprojekten, andererseits können sie aber auch eine konkrete Rolle in Planungsprozessen spielen, z. B. im Rahmen der Entwicklung eines Tierschutzplans oder politischen Prozessen, z. B. in der Vorbereitung eines Gesetzgebungsverfahrens. Deliberative Verfahren sollten möglichst früh in einem politischen Prozess eingesetzt werden, um das Auftreten massiver Konflikte zu vermeiden. Bestimmte Verfahren, wie etwa die Mediation, eignen sich aber auch für Fälle, in denen schon massive Konflikte aufgetreten sind.
- Die Förderung solcher Prozesse soll in einem Ausschreibungsverfahren erfolgen, in dem sich ein breites Spektrum von Organisationen um die Förderung der Durchführung deliberativer Verfahren bewerben kann.
- Der WBA empfiehlt die Weiterentwicklung und Ausweitung von Transparenzmaßnahmen, in deren Rahmen beispielsweise Landwirte ihre Stallanlagen verstärkt zugänglich machen und in einen Dialog mit interessierten Personen treten. Darüber hinaus sollten innovative Verfahren gefördert werden, mit denen durch den Einsatz von neuen Medien die tatsächlichen Bedingungen der Tierhaltung transparent vermittelt werden.
- Der WBA empfiehlt dem Bundestag, eine Enquête-Kommission Tierwohl einzurichten, um langfristige Entscheidungen vorzubereiten und über die Parteigrenzen hinweg und auch über Regierungsperioden hinaus tragfähig zu gestalten (Kapitel 6.4.4).
- Dialogprozesse, in denen Vertreter von Interessenverbänden und der Wissenschaft beteiligt sind, sollten in Ergänzung zu den o. g. deliberativen Verfahren der Bürgerbeteiligung ebenfalls weitergeführt werden. Dabei sind die begrenzten personellen Möglichkeiten der potentiell Teilnehmenden zu beachten.
- Die Vielzahl gegenwärtiger Initiativen (Brancheninitiative Tierwohl, Tierwohllabel des Deutschen Tierschutzbundes, Tierwohlzahlungen im Rahmen der 2. Säule der GAP in verschiedenen Bundesländern) ist zu begrüßen, bedarf aber für eine möglichst effiziente Zielerreichung einer intensiven Koordination. Dafür sollten Koordinationsmechanismen geschaffen werden. Dem BMEL empfiehlt der WBA, verschiedene privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Initiativen zur Kooperation zu ermutigen und sie in der öffentlichen Wahrnehmung zu unterstützen, um eine von Einzelinteressen getriebene (vermeintliche) Konkurrenz zu entschärfen.

### **Qualifizierung und Fortbildung der Tierhalter**

- Qualifikation und Managementfähigkeiten der Tierhalter/innen und Tierbetreuer/innen spielen eine Schlüsselrolle für das Tierwohl (Kapitel 6.3.2). Daher fordert der WBA einen Ausbau des Beratungs- und Fortbildungsangebots sowie Mindeststandards für die Qualifikation und die laufende Fortbildung der Tierhalter und Tierbetreuer und Berater/innen. Dies trägt nicht nur zur Erreichung von Tierwohlzielen bei, sondern fördert auch die Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung.

- Der Bund sollte die Länder beim Ausbau des Beratungs- und Fortbildungsangebots für den Bereich Tierwohl und bei der Überprüfung der Lehrpläne in Bezug auf tierwohlrelevante Inhalte (siehe Kapitel 6.3.3) fachlich und finanziell unterstützen.
- Vergleichbar zum Sachkundenachweis für Pflanzenschutzmittel sollten Tierhalter und Tierbetreuer/innen ihre Sachkunde nachweisen müssen.
- Es sollten für Tierhalter/innen und -betreuer Fortbildungsverpflichtungen eingeführt werden, in denen u. a. neue Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis zur Verbesserung des Tierwohls vermittelt werden.

### **Informationsprogramme für Verbraucher/innen**

- Es sollten Maßnahmen der unabhängigen Verbraucheraufklärung zum einen über Tierhaltung und Tierschutz und zum anderen über einen maßvollen/reduzierten Fleischkonsum gefördert werden. Zielgruppen sollten auch Kinder und Jugendliche umfassen. Hierzu gehört auch die Bereitstellung von Informationsmaterialien für Schulen.
- Es sollte ein staatliches Tierwohllabel mit Anforderungen oberhalb der anzuhebenden Mindeststandards mit umfassenden Begleitmaßnahmen, wie beim staatlichen Bio-Siegel, eingeführt und intensiv beworben werden.
- In Absprache mit den Trägern der Tierwohlinitiative der Privatwirtschaft sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten der Unterstützung durch die Politik sinnvoll wären.

### **Forschungs- und Innovationsprogramme Tierwohl**

- Innovationen im Bereich der Tierhaltung können Zielkonflikte zwischen Wirtschaftlichkeit und Tierschutz entschärfen, weshalb der WBA der Innovationsförderung eine hohe Priorität zuweist.
- Der WBA empfiehlt die Förderung von Innovationen im Bereich Tierwohl durch ein „Forschungs- und Innovationsprogramm Tierwohl“ weiter auszubauen. Diese Forschungsstrategie sollte langfristig, das heißt über die übliche Dauer von Projektförderung hinaus, angelegt werden.
- Ein wichtiges Feld langfristiger Forschung ist die Analyse der gesellschaftlichen Werthaltungen und Einstellungen zur Tierhaltung durch Längsschnittanalysen (Panelstudien).
- Aus Sicht des WBA sollten angesichts der öffentlichen Bedeutung des Themas und der beschriebenen Forschungslücken verstärkte Forschungsanstrengungen zum Thema Betriebs-/Bestandsgröße und Tierwohl unternommen werden.
- Weiterhin sollte vom BMEL oder vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein Programm für „riskante“, neue Wege einschlagende Forschungen mit besonderer Innovationshöhe aufgelegt werden, in denen z. B. gänzlich andere Stallhaltungen oder Formen der Auslaufhaltung erprobt werden.
- Die Förderung von Innovationen ist nicht allein Aufgabe des BMEL. In Anbetracht der Relevanz des Themas sollten alle Fördermöglichkeiten genutzt werden, insbesondere auch die

Förderprogramme des BMBF und der EU. Hier sollte die Berücksichtigung des Themas Tierwohl in laufenden und zukünftigen Programmen erfolgen.

- Angesichts der zersplitterten Forschungslandschaft ist eine verbesserte Vernetzung der verschiedenen Forschungseinrichtungen erforderlich. Die von der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) vorgeschlagene Cluster-Struktur stellt nach Ansicht des WBA eine gute Grundlage für die Koordinierung von Forschung und den Austausch von Forschungsergebnissen dar. Sie sollte durch das BMEL besser genutzt und gefördert werden.
- Eine frühzeitige Einbindung gesellschaftlicher Gruppen in den Forschungs- und Entwicklungsprozess wird dringend empfohlen, um zu vermeiden, dass Tierhaltungssysteme entwickelt und eingeführt werden, die bei der Gesellschaft keine Akzeptanz finden (wie etwa die Käfighaltung). Die Einrichtung von Beiräten oder Steuerungsgruppen für Forschungsprogramme und Forschungsprojekte ist dafür ein wichtiges Instrument. Auch das Modell der Europäischen Innovationspartnerschaften (EIP), das speziell für gesellschaftliche Herausforderungen entwickelt wurde, sollte stärker innovationsorientiert für das Thema Tierschutz eingesetzt werden. Außerdem stellt dieses Instrument einen interessanten Ansatz zur Einbeziehung von Praxis und Zivilgesellschaft in die Forschung dar, der auf noch breiterer Ebene genutzt werden sollte.

### **Bundesprogramm Tierwohl**

- Angesichts der Vielfältigkeit der zuvor gelisteten Maßnahmen, die einen hohen Abstimmungsbedarf aufweisen, plädiert der WBA für deren Koordination in einem Bundesprogramm Tierwohl. Bei einem einfachen Vergleich mit dem Bundesprogramm „Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ auf Basis des Produktionswertes ergäbe sich ein notwendiges Budget von rund 150 bis 300 Mio. Euro pro Jahr. Bei einer Umsetzung des Bundesprogramms Tierwohl sollten allerdings die vorgesehenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Realisierungskosten kalkuliert und auf dieser Basis ein konkretes Budget über mehrere Jahre abgeleitet werden.
- Für überlegenswert hält der WBA die Gründung einer Bundesstiftung Tierschutz, die für die Umsetzung dieses Programms zuständig wäre und zusätzlich zu den staatlichen Mitteln private Mittel (Spenden etc.) einwerben und damit das verfügbare Budget vergrößern könnte.

### **Ergänzungen im Tierschutzrecht**

- Unabhängig von der Diskussion über zu erhöhende Mindeststandards für die Haltung der einzelnen Nutztierarten (s. Kapitel 7 und 8.1.4), gibt es eine Reihe von sofort in Angriff zu nehmenden rechtlichen Regelungen, mit deren Einführung die deutlichen Vollzugsdefizite im Tierschutz vermindert werden können. Darüber hinaus bedürfen die Forderungen nach dem Aufbau eines Tierwohl-Monitorings (s. o.), der Fortentwicklung der Qualifizierung und Fortbildung der Tierhalter (s. o.) und der Einführung des Verbandsklagerechtes einer Änderung des Tierschutzrechtes.
- Maßnahmen zur Verminderung von Schmerzen oder Leiden der Tiere bei nicht-kurativen Eingriffen, die noch durchgeführt werden, sollten bindend vorgeschrieben werden. Das betrifft

vor allem das Zerstören der Hornanlage bei Kälbern, bei dem eine Schmerzausschaltung während des Eingriffs und nach dem Eingriff erfolgen sollte.

- Die Verminderung von Vollzugsdefiziten benötigt in einigen Bereichen eine eindeutigere oder zusätzliche rechtliche Grundlage. So sollten die Obergrenzen für Bußgelder bei Verstößen gegen das Tierschutzrecht deutlich erhöht werden, da sie gegenwärtig keine ausreichend generalpräventive Wirkung entfalten.
- Die Möglichkeiten der zuständigen Behörden, effektive Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Verstöße und Verhütung künftiger Verstöße durchzusetzen, sollten gestärkt werden: Möglichkeiten wie die Ergänzung der in § 16a TierSchG genannten Regelbeispiele durch einen ausdrücklichen Verbotstatbestand oder Erweiterung der nach § 11 TierSchG bestehenden Erlaubnispflicht für Tierhaltung auf landwirtschaftliche Nutztiere sollten erwogen und hinsichtlich ihrer Effizienz (erhöhter Verwaltungsaufwand versus vollständigere Durchsetzung des Tierschutzrechts) bewertet werden.
- Zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sollte die rechtliche Grundlage für die zuständigen Behörden, auf existierende ergebnisorientierte Tierwohlintikatoren zuzugreifen, erweitert und ein systematischer Abgleich verschiedener Datenquellen (Verwaltungsdaten, Tierseuchenkasse, InVeKos etc.) ermöglicht werden.

### **Prüf- und Zulassungsverfahren**

- Aus Sicht des WBA kann mit der Einführung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens für Stalleinrichtungen sowie Schlacht-/Betäubungseinrichtungen ein wichtiger Beitrag zur nachhaltigen Verbesserung der Tierhaltung geleistet werden.
- Die dem Institut für Tierschutz und Tierhaltung des Friedrich-Loeffler-Instituts zugedachte Funktion einer die Zulassungsstelle beratenden Einrichtung sollte auf die eines tierschutzfachlichen Zentrums erweitert werden.
- Um innovationshemmende Effekte zu vermeiden, sollten Stalleinrichtungen, die einer ausführlicheren praktischen Prüfung bedürfen, vorläufig zugelassen werden können.
- Um für kleinere und mittlere innovative Unternehmen keine Markthemmnisse aufzubauen, sollten die praktischen Prüfungen ggf. staatlich gefördert und die Gebühren für diese Prüfungen begrenzt bleiben.
- Es sollte für einen intensiven nationalen und internationalen Austausch zwischen den verschiedenen Prüfeinrichtungen gesorgt werden.

### **Stärkung der 2.-Säule-Mittel für Tierwohlmaßnahmen**

- Deutschland sollte zum nächstmöglichen Zeitpunkt, d. h. ab 2018, den derzeit maximal möglichen Transferanteil in Höhe von 15 % der Direktzahlungen der 1. Säule und damit gegenüber der gegenwärtigen Situation (Transferanteil 4,5 %) ca. 530 Mio. € pro Jahr zusätzlich in die zweite Säule verlagern und dann deutlich mehr Mittel als bisher für die Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen verwenden.

- Die geförderten Maßnahmen sollten mit der Tierwohlinitiative der Privatwirtschaft (Kapitel 8.1.5) abgestimmt werden, um eine möglichst hohe Effektivität und möglichst geringe Mitnahmeeffekte zu erreichen. Hierfür ist es auch notwendig, die Maßnahmen zwischen den Bundesländern zu koordinieren.

### **Erweiterung des Maßnahmenspektrums der GAK um weitere Tierwohlmaßnahmen**

- In den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sollten weitere Tierwohlmaßnahmen aufgenommen werden, da Tierschutzleistungen ein öffentliches Gut von länderübergreifender Bedeutung darstellen. Durch die Mitfinanzierung durch den Bund im Rahmen der GAK werden solche Maßnahmen für die Umsetzung durch die Länder attraktiver. Außerdem sollte die einzelbetriebliche Investitionsförderung noch stärker auf Tierschutzziele ausgerichtet werden.

### **Ergänzung öffentlicher Beschaffungsordnungen um Tierwohl**

- Vergaberechtliche Regelungen für öffentliche Institutionen sollten ergänzt werden, um den Einkauf besonders tiergerecht erzeugter Produkte zu ermöglichen, auch wenn diese teurer sein sollten. Dies ist bei umweltfreundlichen Produkten schon heute möglich.

## **8.1.2.2 Vorbereitung von mittelfristig umzusetzenden Tierschutzmaßnahmen auf Bundesebene**

- Reformschritte, die auf der EU-Ebene beschlossen werden müssen, bedürfen einer rechtzeitigen Vorbereitung, die deshalb sofort begonnen werden sollte. Dies sind die Anhebung der EU-Tierschutzstandards, die über die bisherigen Möglichkeiten hinausgehende Umwidmung von 1.-Säule-Mitteln in die 2. Säule, die Schaffung der Möglichkeit, tierschutzbedingte Mehrkosten auch durch Zahlungen im Rahmen der 1. Säule zu kompensieren sowie die Entwicklung einer EU-Strategie für die WTO-Verhandlungen (siehe Kapitel 8.1.4.2). Die Bundesregierung sollte hierzu schon zu einem frühen Zeitpunkt Allianzen mit anderen EU-Staaten eingehen, Themen setzen und damit die nächsten Politikreformen vorbereiten.

## **8.1.3 Unmittelbar umzusetzende Tierschutzmaßnahmen auf Ebene der Bundesländer**

### **Umsetzung der Anforderungen im Bereich nicht-kurativer Eingriffe**

Die bereits geltenden Tierschutzregeln sollten zukünftig konsequent umgesetzt werden.

- Ausnahmen sollten Ausnahmen bleiben und nicht, wie derzeit beim Schwanz- und Schnabelkürzen, die Regel sein. Die Bundesländer sollten klar kommunizieren, dass sie Erlasse zur Überwachung der bestehenden Verbote nicht-kurativer Eingriffe einrichten werden. Das Vorgehen sollte in einem nationalen Tierwohlplan abgestimmt werden und mit einer realistischen Umsetzungsfrist von ca. 3 Jahren (Puten ca. 5 Jahre) verbunden sein.

- Zur Erleichterung des Übergangs sollten zeitlich befristet Prämien für den Verzicht auf nicht-kurative Eingriffe im Rahmen der Ausdehnung des Budgets der zweiten Säule weiter ausgebaut werden. Diese sind mit den Ansätzen der Brancheninitiative Tierwohl abzustimmen.
- Bei der Produktion ohne Schwanz- und Schnabelkürzen existieren derzeit noch nicht ausreichende Erfahrungen, und es verbleiben daher Restrisiken. Zu prüfen wäre daher die Unterstützung beim Aufbau eines im Wesentlichen privatwirtschaftlichen Risiko- und Beratungsfonds, um Tierhalter zumindest während einer Übergangszeit zu unterstützen. Darüber hinaus könnten koordinierte Begleitprogramme mit Schulungsangeboten und Unterstützung beim Einsatz von Betriebsmanagementhilfen angeboten werden.

### **Ausbau der Ausbildung und Beratung im Bereich Tierwohl**

- Insbesondere mit Blick auf den geforderten Sachkundenachweis und die Fortbildungsverpflichtung empfiehlt der WBA eine Ausweitung des landwirtschaftlichen und tierärztlichen Aus- und Fortbildungs- sowie Beratungsangebots der Bundesländer, die vom Bund im Rahmen des vorgeschlagenen Bundesprogramms Tierwohl unterstützt werden sollte.
- Der WBA empfiehlt insbesondere die Einführung eines freiwilligen, gemeinsam von Wissenschaft und Praxis entwickelten „Tierwohl-Checks“ mit anschließender Beratung, der auch als Fortbildungsmaßnahme anerkannt werden soll. Eine anteilmäßige Finanzierung der Tierwohl-Checks könnte über die ländlichen Entwicklungsprogramme erfolgen.
- Der WBA empfiehlt die Überprüfung und ggf. Anpassung der Lehrpläne in allen beruflichen Ausbildungsgängen, die für den Tierschutz relevant sind. Der WBA schlägt auch vor, dass der Bund die jeweils dafür zuständigen Einrichtungen, z.B. durch die Veröffentlichung entsprechender Leitlinien, fachlich unterstützt.

### **Ausbau ökonomischer Anreize für mehr Tierwohl in der 2. Säule**

#### *Investitionsförderung (Artikel 17 der ELER-VO (EU) 1305/2013):*

- Die Investitionsförderung im Bereich Stallbau sollte noch deutlicher als jetzt schon auf die Förderung des Tierwohls ausgerichtet werden. Die Fördersätze sollten sich dabei ausschließlich an den durch eine besondere Tiergerechtigkeit verursachten Mehrkosten orientieren.
- Investitionen, die für die Erfüllung der Kriterien eines staatlichen Tierschutzlabels notwendig werden, sollten gefördert werden.
- Eine zeitlich degressive Ausgestaltung der Fördersätze in einer Übergangsphase hin zu höheren Mindeststandards könnte eine zügige Erreichung von Tierschutzzielen befördern.

#### *Laufende Tierschutzzahlungen (Artikel 33 der ELER-VO (EU) 1305/2013)*

- Die Länder sollten laufende Tierschutzzahlungen im Rahmen einer abgestimmten Bundesländer-Strategie stärker als bisher nutzen.
- Gefördert werden sollten sowohl Verbesserungen der Haltungsbedingungen (Reduzierung der Besatzdichten, Einbringung von Beschäftigungsmaterialien, bessere/variable Qualität der

Bodenbeläge) wie insbesondere auch tierbezogene Erfolgskriterien (z. B. "Ringelschwanzprämie").

- Die Möglichkeiten einer ergebnisbezogenen Honorierung von Tierschutzleistungen sollten (weiter-) entwickelt und erprobt werden.

#### *Fortbildung (Artikel 14 der ELER-VO (EU) 1305/2013)*

- Es sollten verstärkt Fortbildungsangebote im Bereich Tierwohl gefördert werden. Dies erleichtert die Umsetzung des empfohlenen Sachkundenachweises und der Fortbildungsverpflichtung für Tierhalter.

#### *Beratung (Artikel 15 der ELER-VO (EU) 1305/2013)*

- Es sollte eine Spezialberatung zur Verbesserung des Tierwohls angeboten und gefördert werden, so z. B. der vorgeschlagene Tierwohl-Check.

### **Verbesserung der Kontrollsysteme und der Rechtsdurchsetzung**

Die Vollzugsdefizite im Tierschutz können nur durch eine Kombination von rechtlichen (s.o.) und organisatorischen Maßnahmen vermindert werden, die auf verbesserte Kontrolltechniken und -strukturen, höhere Kontrollichten und stärkere Sanktionen zielen.

- Die Ausstattung der zuständigen Behörden mit sachkundigem Personal und technischen Hilfsmitteln muss in vielen Fällen verbessert werden.
- Verstärkt sollten überregionale, fachlich spezialisierte Organe für Kontrolle und Strafverfolgung sowie zentrale Anlaufstellen für Tierschutzfragen eingerichtet werden.
- Zwischen den Ländern abgestimmte Standardanleitungen für den Vollzug sollten weiterentwickelt sowie ein abgestimmter Empfehlungskatalog für Bußgeldhöhen geschaffen werden.
- Bei Rechtsverstößen in den Feldern Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz sollten die Verursacher an den Kontrollkosten in angemessenem Umfang beteiligt werden.

## **8.1.4 Auf die EU-Ebene gerichtete Tierschutzmaßnahmen des Bundes**

### **8.1.4.1 Unmittelbar umzusetzende, auf die EU-Ebene gerichtete Maßnahmen**

#### **Deutsche Initiativen zur Erhöhung EU-weiter Mindeststandards**

- Deutschland sollte gemeinsam mit Mitgliedstaaten mit ähnlichen Interessen Initiativen zur Anhebung EU-weiter Standards unternehmen.

#### **Vermehrte EU-weite Abstimmung der Vollzugspraxis**

- Ein verstärkter Austausch innerhalb der EU über die Vollzugspraxis hilft, die rechtlichen Bedingungen zu vereinheitlichen und von Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zu profitieren. In Deutschland, wo der Vollzug Ländersache ist, bedarf es hierfür der Schaffung geeigneter Strukturen.

### **Multilaterale Übereinkünfte zwischen den nordwesteuropäischen Kernländern der Nutztierhaltung mit vergleichbarem Tierschutzbewusstsein**

- Mitgliedstaaten mit hohem gesellschaftlichem Anspruch an das Tierschutzniveau wie Schweden, Großbritannien, Dänemark und die Niederlande können wichtige Verbündete für eine Anhebung von EU-Standards sein. Aber auch „Alleingänge“ im Verbund mit diesen Ländern sind denkbar, um Wettbewerbseffekte zu entschärfen (Kapitel 7.3.3) und Druck zur Erhöhung der EU-Mindeststandards aufzubauen. Solche Alleingänge von Gruppen von Mitgliedsstaaten wie auch von einzelnen Mitgliedstaaten würden durch die Möglichkeit der Gewährung von flächendeckenden Tierwohlförderungen (Kapitel 8.1.4.2) erheblich erleichtert.

### **Verabschiedung von Detailvorschriften für die noch fehlenden Tierarten**

- Es sollten EU-Tierschutzrichtlinien mit Detailvorschriften für Mastbullen, Aufzuchtrinder, Milchkühe, Junghennen, Elterntiere bei Geflügel, Puten sowie Wassergeflügel geschaffen werden.

### **8.1.4.2 Mittelfristig umzusetzende, auf die EU-Ebene gerichtete Maßnahmen**

- Die EU-Agrarpolitik ist so umzugestalten, dass sie wesentliche Förderimpulse und Innovationsanreize für die Verbesserung des Tierschutzes setzt.

### **Umschichtungen aus der ersten in die zweite Säule der EU-Agrarpolitik**

Die bisherigen Ausgaben für tierwohlbezogene Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule (6.3.6.1.1) sind äußerst gering im Vergleich zu den oben genannten Kosten einer deutlichen Erhöhung des Tierwohlniveaus von in Deutschland etwa 3 bis 5 Mrd. € (Kapitel 7.3.2). Die Mittel für Tierschutzmaßnahmen in der 2. Säule sollten deshalb deutlich aufgestockt werden.

- Im Rahmen der Halbzeitbewertung der GAP sollte der maximale Satz für die Umschichtung von Mitteln aus der 1. Säule in die 2. Säule von gegenwärtig 15 % ab 2018 deutlich erhöht werden.
- Für die Zeit nach 2020 sollte eine umfassende Reform der GAP angestrebt und rechtzeitig vorbereitet werden. Der WBA bekräftigt seine Empfehlung aus seinem Gutachten „EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume“ (WBA 2010, S. 30): „Es wird nicht ausreichen, sich mit kleineren Modifikationen der EU-Agrarpolitik zu begnügen, Finanzmittel zwischen den beiden Säulen der GAP hin- und herzuschieben. [...] Es ist vielmehr erforderlich, eine grundlegend andere Architektur der Politik für Landwirtschaft und ländliche Räume zu entwickeln.“ Teil dieser anderen Architektur sollte ein konsequenter und langfristig angelegter Prozess des schrittweisen Ausstiegs aus den Direktzahlungen und des Ausbaus zielgerichteter Maßnahmen – auch im Bereich Tierschutz – sein, wie sie z. B. über die 2. Säule umgesetzt werden. Wie die Kompetenzen (Zielfindung, Entscheidung, Finanzierung) zwischen EU und Mitgliedstaaten bestmöglich zu verteilen sind, ist kritisch zu prüfen.

### **Änderungen der Bedingungen für Tierwohlzahlungen im Rahmen der GAP**

- Vor dem Hintergrund der national sehr unterschiedlichen Tierschutzpräferenzen (Kapitel 4) sollte es den Mitgliedsstaaten ermöglicht werden, in ihren Mindeststandards in unterschiedlicher Geschwindigkeit voranzuschreiten (was jetzt bereits möglich ist), ohne im gemeinsamen Markt zu stark an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Hierfür sieht der WBA drei Möglichkeiten:
  1. Grundsätzlich erfolgen in der 2. Säule keine Zahlungen für Maßnahmen zur Einhaltung bestehenden Ordnungsrechts. Allerdings könnte die bestehende Ausnahme, nämlich Zahlungen zur Kompensation von wirtschaftlichen Nachteilen durch gesetzliche Auflagen für die Bewirtschaftung in Naturschutzgebieten (Natura 2000 Gebiete), wegen des besonderen öffentlichen Interesses am Tierschutz bei der nächsten Novellierung der ELER-Verordnung auf den Tierschutz ausgedehnt werden.
  2. Die Regelungen der 2. Säule könnten dahingehend geändert werden, dass Tierschutzzahlungen auch für Leistungen, die den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, gewährt werden dürfen, insofern diese deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen.
  3. Sollten die Optionen 1 und 2 nicht realisiert werden, sollten jährliche, staatliche Zahlungen an die Produzenten im Rahmen der 1. Säule zur Teilkompensation der Mehrkosten ermöglicht werden. Es sollte schon im Rahmen der Halbzeitbewertung die Option verhandelt werden, Direktzahlungen, die gegenwärtig in gekoppelter Form gewährleistet werden dürfen (maximal 10 % bis 15 % der Direktzahlungen), an Tierschutzstandards binden zu können, wenn diese in einzelnen Mitgliedstaaten deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen.

### **WTO-Strategie zum Thema Tierschutz**

- Die EU sollte langfristig die Strategie verfolgen, staatliche Zahlungen zur Kompensation von tierschutzinduzierten Kosten als "Green Box"-Politiken zu deklarieren.
- Die EU sollte sich innerhalb der WTO dafür einsetzen, dass das bestehende Regelwerk bezüglich ethischer und moralischer Belange dahingehend weiterentwickelt wird, dass tierschutzbezogene Kennzeichnungsverpflichtungen und Importbeschränkungen unter klar und eng definierten Regeln erlaubt werden können.

### **Horizon-2020-Forschungsförderung**

- Das aktuelle Arbeitsprogramm von Horizon 2020 (2014-2015) bezieht sich auch auf tierschutzrelevante Herausforderungen und fördert die Erforschung und Anwendung von Best-Practice Beispielen. Dabei sollte vor allem die Möglichkeit zur Vernetzung zwischen verschiedenen Akteuren wie Endverbrauchern, Landwirten und Firmen genutzt werden. In den folgenden Arbeitsprogrammen sollte dieses Themengebiet weiter ausgebaut werden.

## 8.1.5 Tierschutzmaßnahmen des privaten Sektors

### 8.1.5.1 Brancheninitiative Tierwohl

Bei der Brancheninitiative Tierwohl handelt es sich um ein vielversprechendes Modell, das allerdings für eine flächendeckende Umsetzung derzeit deutlich unterfinanziert ist.

- Der WBA hält eine Vervielfachung des jährlichen Budgets für notwendig, wenn ein bedeutender Beitrag der Brancheninitiative zu einer Erhöhung des Tierwohls erfolgen soll.
- Die Kompensationszahlungen an die Landwirtschaft für den Bereich der nicht-kurativen Eingriffe sollten so festgelegt werden, dass eine flächendeckende Umsetzung möglich wird. In diesem Rahmen empfiehlt der WBA auch die Einführung eines Risikofonds, aus dem Betriebe, die beim Verzicht auf Eingriffe größere Verluste erleiden, beraten und zumindest teilweise entschädigt werden (siehe auch Kapitel 8.1.3).
- Das Prämiensystem der Brancheninitiative sollte mit den Tierschutzprämien im Rahmen der 2. Säule der GAP möglichst bundesweit, also auch zwischen den Ländern, abgestimmt werden.
- Die Brancheninitiative sollte schrittweise auch andere relevante Tierhaltungszweige (wie beispielsweise die Rindermast) einbeziehen.
- Die Möglichkeiten für die Auslobung von Produkten aus der Tierwohlinitiative sollten in Gesprächen mit Politik und Stakeholdern ausgelotet werden, wobei die Erwartungen der Verbraucher/innen und das Verbraucherverständnis zu berücksichtigen sind.

### 8.1.5.2 Selbstverpflichtungen der Wirtschaft auf der Ebene der letzten Wertschöpfungsstufe

- Parallel zur Brancheninitiative sollte der Lebensmittelhandel durch Selbstverpflichtungserklärungen einen Verzicht auf Eier und Fleisch von kupierten Tieren ankündigen (Zeithorizont: 3 bis 5 Jahre, siehe auch Kapitel 8.1.3.1). Die für die Legehennenhaltung (Verzicht auf Schnabelkupieren) bereits terminierte Selbstverpflichtung des Lebensmittelhandels sollte entsprechend auf Schweine- und Putenfleisch sowie auf Verarbeitungsprodukte ausgedehnt werden.
- Diese Selbstverpflichtung sollte auch durch Großhandelsunternehmen und Großverbraucher wie die Systemgastronomie und öffentliche Verpflegungseinrichtungen (Mensen, Kantinen) getragen werden.
- Die Politik sollte durch informelle und öffentlichkeitswirksame Anstrengungen - wie derzeit in der BMEL-Initiative „Eine Frage der Haltung“ - Selbstverpflichtungen auf zwei Wegen fördern: Erstens kann politische Unterstützung die Entscheidungsfindung der Zentralen des Einzelhandels befördern. Zweitens kann die Politik die landwirtschaftlichen Institutionen, die für eine breitenwirksame Umsetzung in den nicht vertikal organisierten Ketten für Schwein und Rind wichtig sind, begleitend in die Verantwortung nehmen.
- Eine breite Branchenselbstverpflichtung wird auch erhebliche Umstellungsanreize auf diejenigen Länder ausüben, die größere Mengen nach Deutschland exportieren. In einigen wichti-

gen EU-Ländern erfolgen derzeit ohnehin parallele Diskussionen. Auf europäischer Ebene sollte es dadurch möglich sein, bis 2018 mit Unterstützung anderer nordwesteuropäischer Länder eine stringendere Umsetzung des EU-Schwanzkupierverbots zu erreichen. Der Druck auf die EU-Kommission, das schon bestehende Verbot gemeinschaftsweit durchzusetzen, wird erheblich steigen, wenn wichtige Produktionsländer das Verbot des routinemäßigen Kupierens effektiv erreichen. Die Wirtschaft könnte dazu im Rahmen der European Meat Alliance (Mitglieder: QS (Deutschland), CERTUS (Belgien), IKB (Niederlande), QSG (Dänemark), AMA Gütesiegel (Österreich) und Bord Bia (Irland) wichtige Beiträge leisten und mehr länderübergreifende Initiativen starten.

- Das ökonomische Hauptproblem, nämlich die Finanzierung der Mehrkosten, die auf die von Deutschland exportierten tierischen Produkte (Fleisch, Wurst) sowie auf die unterschiedlichen Kuppelprodukte entfallen, kann durch stärker länderübergreifende Initiativen wesentlich abgemildert werden und sollte deshalb ausgebaut werden. Auch hierzu kann die Politik Unterstützung bieten, z. B. durch einen nordwesteuropäischen Tierschutzgipfel zur Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie unter Einbezug der Privatwirtschaft.

### **8.1.5.3 Förderung der Marktdifferenzierung im Fleischsektor**

- Der WBA empfiehlt den Unternehmen der Fleischwirtschaft und des Lebensmittelhandels, Verkaufsstrategien für Fleisch aus besonders tiergerechter Haltung aufzubauen (z. B. durch die Etablierung von Marken und Labeln), um Marktchancen zu nutzen.
- Die derzeit im Vordergrund stehende preisaggressive Vermarktung von Fleisch steht der in Kapitel 7 geforderten neuen Kultur von Fleischproduktion und -konsum entgegen.

### **8.1.5.4 Weiterentwicklung privatwirtschaftlicher Qualitätssicherungssysteme**

- Die sich derzeit abzeichnende stärkere Ergänzung der Eigenkontrollsysteme um Umwelt- und Tierschutzgesichtspunkte sollte konsequent fortgeführt werden.
- Um die Branchenreputation zu verbessern, ist es anzuraten, verstärkt Systeme zur Aufdeckung betrügerischen Verhaltens zu etablieren („investigative Audits“). Die Haftung von Zertifizierungsunternehmen für das Nicht-Aufdecken von groben Missständen und die Transparenz auf dem Zertifizierungsmarkt (Überblick darüber, wie gut private Kontrollstellen prüfen) sollten verstärkt werden.

### **8.1.5.5 Soziale Verantwortung von Unternehmen und Kommunikation mit der Gesellschaft ausbauen**

- Das Ausmaß an Tierschutz in einer Gesellschaft ist eine ethische Entscheidung (vgl. Kapitel 3 und 5). Die Land- und Ernährungswirtschaft sollte sich in den Prozess der Standardfindung nicht nur mit wirtschaftlichen Argumenten, sondern stärker auch auf Basis eigener fundierter

ethischer Positionen einbringen. Die neuere Managementlehre bietet dazu unter dem Konzept der sozialen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility) zahlreiche Instrumente, die in einen verstärkten Austausch mit der Gesellschaft münden.

- Die Außendarstellung der Branche verlangt ein aktives Engagement in gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen gerade auch der großen Tierhaltungsbetriebe und der Großunternehmen aus Industrie und Handel. Dem sollten die Unternehmen in Zukunft stärker Rechnung tragen.
- Es bestehen in der Bevölkerung nur relativ schwache, tendenziell eher negative Zusammenhänge zwischen höherem Wissen über Landwirtschaft und Akzeptanz von Haltungsformen (vgl. Kapitel 4). Entsprechend können Kommunikationskonzepte der Wirtschaft zur Tierhaltung keine „Aufklärungskampagnen“ im klassischen Sinne sein, sondern sollten dialogisch orientiert und offen für gegenseitige Lernprozesse sein.

## 8.2 Empfehlungen zum Umweltschutz

Trotz erheblicher Anstrengungen seitens Wirtschaft und Wissenschaft zur Verringerung der tierhaltungsbedingten Umweltbelastungen (Erhöhung der Produktivität und dadurch verringerte Emissionen je Produkteinheit, technische Lösungen zur Verringerung der Ammoniakemissionen, Phasenfütterung zur Verringerung der N-Ausscheidungen etc.) und trotz bestehender umweltpolitischer Maßnahmen (z. B. Bundes-Immissionsschutzgesetz, Düngeverordnung) haben sich die negativen Umweltwirkungen vor allem in Regionen mit hoher Viehdichte in den letzten zehn Jahren sogar noch verschärft.

Die Politik hat darauf inzwischen reagiert und unterschiedliche Maßnahmen getroffen. Dazu zählen vor allem die Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdüngern (Verbringungsverordnung) zur Überprüfung der überbetrieblichen Nährstoffströme, sogenannte Filtererlasse in einigen Bundesländern (verpflichtender Einbau von Abluftreinigungsanlagen in großen Beständen) und die Einschränkung der Privilegierung von Stallbauten im Außenbereich für die gewerbliche Tierhaltung im Rahmen der Neuregelung des Baugesetzbuchs.

Mit der anstehenden Novellierung der Düngeverordnung und den damit verbundenen Anpassungen im Düngemittelgesetz macht die Politik zwar einen weiteren Schritt in die richtige Richtung. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen aus Sicht des WBA jedoch nicht weit genug. Deshalb soll hier nochmals auf das WBA-Gutachten zur Novellierung der Düngeverordnung<sup>3</sup> verwiesen werden.

---

<sup>3</sup> WBA, WBD, SRU (2013): Kurzstellungnahme. Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (WBA), Wissenschaftlicher Beirat für Düngungsfragen (WBD), Sachverständigenrat für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU), Berlin.  
[http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Duengungsfragen/NovelleDuengeverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Duengungsfragen/NovelleDuengeverordnung.pdf?__blob=publicationFile)

### 8.2.1 Erhöhung der Standards im Rahmen der Novellierung der Düngeverordnung

- Um die Schutzziele in den Bereichen Wasserschutz, Klimaschutz und Biodiversität in absehbaren Zeiträumen erreichen zu können und vor dem Hintergrund zum Teil strengerer Umweltgesetzgebung in benachbarten Staaten mit intensiver Tierhaltung (Dänemark, Niederlande) hält der WBA Anpassungen im deutschen Düngerecht für dringend notwendig. Der Referentenentwurf zur Novellierung der Düngeverordnung<sup>4</sup> ist ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung, genügt diesen Ansprüchen aber nur in Teilen.
- Zwar wird der Forderung von WBA, WBD und SRU (2013) nachgekommen, die Gärreste aus Biogasanlagen wie organische Dünger tierischer Herkunft zu behandeln, jedoch wird es den Bundesländern über Länderöffnungsklauseln ermöglicht zu erlauben, diese Gärreste in Mengen auf Äckern auszubringen, die den Ausnahmetatbeständen auf Grünland entsprechen (Derogation: max. 230 kg N/ha). Stattdessen sollten alle Gülleformen/Gärreste maximal entsprechend eines Äquivalents der Ausbringungsgrenze von 170 kg N/ha auf Ackerland appliziert werden dürfen.
- Die Ausdehnung der vom Betrieb zu dokumentierenden Güllelagerkapazitäten von sechs auf neun Monate in viehstarken Betrieben ist zwar zu begrüßen, die dabei zugrunde gelegte Grenze von drei Großvieheinheiten (GVE) je ha ist jedoch viel zu hoch. Die Grenze sollte der Ausbringungsobergrenze von 170 kg N aus organischem Dünger pro ha und Jahr entsprechen. In weiteren Schritten sollten auch die Lagerkapazitäten in anderen Betrieben erhöht werden.
- Ebenso ist eine schnellere Umsetzung des aktuellen Stands der Technik bei der Gülleapplikation dringend geboten. Übergangszeiträume von 5 bzw. 10 Jahren (Grünland) für Applikationstechniken (Gülleinjektion), die in anderen europäischen Ländern seit 1994 (z.B. Niederlande) bzw. 2011 (Dänemark) verbindlicher Standard sind, sind zu lang.
- Die Zeit für die Verpflichtung zur Einarbeitung von Gülle bei Ausbringung auf unbewachsenem Boden sollte von vier Stunden auf eine Stunde reduziert werden. Das ist auch heute schon organisatorisch und kostengünstig möglich.
- Die aktuellen Vorschläge zur Düngung mit Phosphat sind zu begrüßen. Um jedoch die bestehenden Nährstofffrachten deutlich zu verringern und vor dem Hintergrund, dass Phosphatdünger weltweit ein knappes Gut sind, müssen im nächsten Schritt weitere Anpassungen folgen: So sollten in der Bodenversorgungsstufe „C“ keine nennenswerten Phosphatüberschüsse und ab der Bodenversorgungsstufe „D“ nur noch eine Düngung deutlich unterhalb des Entzugs (deutliche Abreicherung) erlaubt sein.
- Der WBA begrüßt die Einführung der Hoftorbilanz ab 2018. Allerdings sollten der Kreis der einbezogenen Betriebe deutlich erweitert und die jetzt definierte Untergrenze von 3 GVE/ha soweit verringert werden, dass sie der Ausbringungsobergrenze von 170 kg N aus organischem Dünger pro ha und Jahr entspricht.

---

<sup>4</sup> BMEL (2014): Verordnung zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin. [http://www.bmel.de/DE/Service/Gesetze-Verordnungen/Entwuerfe/\\_VO-Downloads/EntwurfDuengeverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/DE/Service/Gesetze-Verordnungen/Entwuerfe/_VO-Downloads/EntwurfDuengeverordnung.pdf?__blob=publicationFile)

- Diese Betriebsbilanzen sollten an die zuständigen Behörden geliefert und dort aufbereitet werden, um eine verlässliche Grundlage für das Umwelt-Monitoring zu schaffen.
- Die mit der Novellierung der Düngeverordnung notwendig werdende Änderung des Düngegesetzes sollte genutzt werden, um einerseits den Einstieg in eine umfassende Dokumentation der Stoffströme in der Landwirtschaft zu gewährleisten und andererseits die Gleichrangigkeit von landwirtschaftlicher Erzeugung und Schutz des Naturhaushaltes im Hinblick auf die Definition des Düngebedarfs der Pflanzen zu betonen.
- Zur Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten sind schließlich die gesetzlichen Grundlagen für einen behördlichen Abgleich der Daten aus verschiedenen Quellen (Verwaltungsdaten, Tierseuchenkasse, InVeKos etc.) zu schaffen.

### 8.2.2 Erhöhung der Kontrollintensität in Tierhaltungsregionen

- Der WBA empfiehlt, in Regionen mit einem Anfall organischer N-Dünger jenseits einer Größenordnung von 120 kg N/ha die Kontrollintensität bezüglich der Erfüllung der Vorgaben der Verbringungsverordnung und der Düngeverordnung deutlich zu erhöhen.

### 8.2.3 Förderung technischer und organisatorischer Innovationen

- Eine zentrale Maßnahme zur Lösung der Nährstoffproblematik in Regionen mit hoher Viehdichte stellt die Erhöhung der Transportwürdigkeit organischer N-Dünger dar. Deshalb stellt die Förderung der Entwicklung von technischen und organisatorischen Lösungen zur kostengünstigen Verringerung der Nährstoffemissionen und deren Erprobung und Transfer in die Praxis eine wichtige Maßnahme dar. Der WBA vertritt dazu die Auffassung, dass die Finanzierung von Innovationen wie z. B. kostengünstige Gülleaufbereitungssysteme im Rahmen von F&E- bzw. Modellvorhaben durch den Sektor kofinanziert werden sollten (ggf. durch eine Gülleabgabe in Betrieben mit einem Gülleanfall von mehr als 170 kg N pro ha und Jahr).
- Aufgrund der nach wie vor bestehenden Kenntnislücken über Umfang und Wirkung von Medikamentenrückständen und Feinstäuben/Bioaerosolen auf Mensch, Tier und Umwelt empfiehlt der WBA, die Forschung auf diesen Gebieten zu verstärken.

### 8.2.4 Weitergehende Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen

- Falls die in den letzten Jahren implementierten und die hier vorgeschlagenen Maßnahmen nicht engagiert genug ausfallen und umgesetzt werden und deshalb zu keiner deutlichen Reduzierung der Emissionen und Umweltbelastungen in den intensiven Tierhaltungsregionen führen, sieht der WBA mittelfristig keine Alternative zur Reduktion von Tierbeständen in Intensivregionen der Tierhaltung.
- Entsprechend dem niederländischen Modell sollte dann ein maximaler Tierbesatz/ha auf regionaler Ebene (Landkreise) eingeführt werden. Ebenfalls wie in den Niederlanden ließe sich eine Verringerung des regionalen Tierbesatzes durch die einzelbetriebliche Zuordnung von

zwischen den Betrieben handelbaren Haltungsrechten erreichen, die dann schrittweise reduziert werden könnten.

### 8.2.5 Einrichtung flankierender Maßnahmen

- Flankierende Maßnahmen wie die umweltbezogene Beratung und freiwillige Umweltaudits/Nachhaltigkeitszertifizierungen können die Wirkung bestehender und geplanter Maßnahmen erhöhen und sollten deshalb angeboten werden.
- Daten, die in staatlich geförderten Audits/Nachhaltigkeitszertifizierung bzw. Umweltinformationssystemen erhoben werden, sollten unter Beachtung des Datenschutzes zentral erfasst und zur regionalen, nationalen und internationalen Umweltberichterstattung herangezogen werden. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die verschiedenen Datenerfassungssysteme aufeinander abgestimmt werden.

### 8.2.6 Entwicklung einer Moornutzungsstrategie

- Entwässerte Moore, die vornehmlich für die Tierhaltung genutzt werden, repräsentieren etwa 6 % der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland, verursachen aber mehr als 50 % der Treibhausgasemissionen aus landwirtschaftlichen Böden.
- Der WBA empfiehlt die Entwicklung einer nationalen Moornutzungsstrategie mit Anpassungsmaßnahmen für die betroffenen Betriebe. Dabei sind die regional sehr unterschiedlichen agrarstrukturellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

### 8.2.7 Förderung ertragsschwacher Grünlandstandorte

- Aufgrund der hohen Bedeutung für die Biodiversität empfiehlt der WBA, Agrarumweltmaßnahmen fortzuführen oder auch auszuweiten, die eine gesellschaftlich erwünschte Nutzung von ertragsschwachen Grünlandstandorten sicherstellen.

## 8.3 Empfehlungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zum wirtschaftlichen Verbraucherschutz

- Das Zoonosemanagement in der Landwirtschaft sollte konsequent im Hinblick auf seinen Erfolg beobachtet und ggf. nachgesteuert werden.
- Aus Sicht des WBA sind im Bereich der Schlachtung und hier besonders bei Geflügel Verbesserungen in der Schlachttechnologie notwendig, um die Gefahr von Kreuzkontaminationen zu verringern. Dies trifft auf Salmonellen-, insbesondere aber auch auf Campylobacter-Kontaminationen zu. Hier besteht auch Forschungsbedarf.
- Erhebliche Verbesserungen sind im Bereich des Arzneimitteleinsatzes aufgrund der Antibiotika-Resistenzproblematik notwendig. Der mit der 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes eingeschlagene Weg der Antibiotikaminimierung durch Monitoring und Benchmarking ist erfolgversprechend und sollte konsequent umgesetzt und weiterentwickelt werden. Die gelegent-

lich geäußerte Forderung nach Antibiotikafreiheit ist aus Tierschutzüberlegungen heraus jedoch abzulehnen.

- Hinsichtlich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes sollten eindeutiger Begriffsverwendungen im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung zur Vermeidung von Irreführung der Verbraucher festgelegt werden. Bezeichnungen sollten schneller den technischen Möglichkeiten angepasst werden. So sollte auch klar definiert werden, welche Elemente auf Verpackungen Werbebegriffe und welche konkrete Qualitätshinweise (Begriffe, graphische Hinweise) auf Verpackungen darstellen. Bezeichnungen wie artgerechte Haltung können derzeit fast beliebig verwendet werden, was zur Irreführung der Verbraucher beiträgt. Eine erweiterte und für den Verbraucher verständlichere Festlegung der Qualitätshinweise ist eine wichtige Voraussetzung zur Produktdifferenzierung, auch als Mittel zur Erhöhung des Tierwohls.

## 8.4 Empfehlungen zu Sozialverträglichkeit und Fairness

- Probleme eines Sozial-, Umwelt- oder Tierschutzdumpings sollten nicht über Eingriffe in den Preismechanismus behoben werden, sondern durch die Etablierung und Durchsetzung der gesellschaftlich erwarteten Sozial-, Umwelt- oder Tierschutzstandards. Analoges gilt mit Blick auf kartellrechtliche Probleme.
- Bei der Umsetzung des Arbeitnehmer-Entsendegesetz sollte potentiellen Umsetzungsproblemen, wie etwa einer Umgehung des Mindestlohns durch längere, nicht registrierte Arbeitszeiten, durch entsprechende Maßnahmen (wie Kontrolle) entgegengewirkt werden.
- Im Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung wie auch der Schlachtung muss stärker als bisher durch die Branche wie auch durch staatliche Institutionen auf die Einhaltung von Sozialstandards geachtet werden. Dies trifft insbesondere auf die ausländischen Arbeitskräfte mit einem geringen Organisationsgrad zu, die einen großen Anteil der Beschäftigten ausmachen.
- Spezifische Präferenzen eines Teils der Verbraucher für von ihnen als fair empfundene besondere Standards, wie z. B. kleinbäuerliche Produktionsweisen, rechtfertigen keine staatlichen Eingriffe, können aber in Kooperation von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft durch entsprechende Label bedient werden.
- Die EU sollte sich verpflichten, auf das Instrument der Exportsubventionen vollständig zu verzichten. Dies kann im Rahmen eines Abschlusses der Doha-Runde der WTO erfolgen, aber auch als unilaterale Selbstverpflichtung.
- Die EU sollte sich im Rahmen von Handelsabkommen dafür einsetzen, die Möglichkeiten für Entwicklungsländer auszubauen, zeitlich beschränkte Importzölle in Phasen eines besonders niedrigen Weltmarktpreises sowie in der Aufbauphase eines Sektors zu gewähren.
- Vor den Hintergrund der wachsenden Weltbevölkerung und der damit steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln bei begrenzter Fläche und aus Gründen des Klimaschutzes sollte die Politik mit einem Maßnahmenbündel darauf hinwirken, den Konsum tierischer Produkte sowie die Menge der Lebensmittelabfälle in Deutschland zu verringern.

## 8.5 Empfehlungen zu Raumnutzungskonflikten

- Mit der Änderung des Baugesetzbuches im Jahr 2013 wurden erste Schritte zur Begrenzung der Raumnutzungskonflikte getätigt. Ob die darin geregelte Begrenzung der Privilegierung ausreichen wird, ist fraglich. Es ist zu erwarten, dass sich viele Stallbauplanungen nun an den Schwellenwerten orientieren (also knapp darunter liegen) und/oder Anlageteilungen vorgenommen werden. Von daher sollte der schon in der Debatte zur Novellierung des Baugesetzbuches von betroffenen Kommunen vorgetragene Vorschlag nochmals geprüft werden, landwirtschaftliche Stallbauvorhaben generell nicht zu privilegieren, wenn die Gesamtvieh-dichte im Gemeindegebiet einen Wert von 2 GV/ha landwirtschaftliche Nutzfläche überschreitet.

## 8.6 Schlussbemerkung

Dem WBA ist bewusst, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen tiefgreifende Änderungen in der Nutztierhaltung erfordert. Dies braucht große Anstrengungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die allerdings für die Erreichung einer gesellschaftlich stärker akzeptierten Tierhaltung unerlässlich sind.

## Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik (seit 2003)

**Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen**, gemeinsame Kurzstellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für Düngungsfragen" und "Agrarpolitik" und des Sachverständigenrates für Umweltfragen der Bundesregierung (SRU), August 2013

**Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung**, Stellungnahme, Januar 2012.

**Politikstrategie Food Labelling**, gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte "Verbraucher- und Ernährungspolitik" und "Agrarpolitik", Oktober 2011.

**Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft - Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken**, Stellungnahme, April 2011.

**Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG – Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes**, April 2011.

**Kurzstellungnahme zur Einführung eines Tierschutzlabels in Deutschland**, März 2011.

**Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020**, Januar 2011.

**Koexistenz Gentechnik in der Land- und Ernährungswirtschaft**, Stellungnahme, Juni 2010.

**Vorbereitung auf den "GAP-Gesundheitscheck"**, Stellungnahme, März 2008.

**Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung - Empfehlungen an die Politik**, Gutachten, November 2007.

**Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume**, Stellungnahme, Oktober 2006.

**Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts**, November 2005.

**Gutachten zur Zukunft der Nutztierhaltung**, Januar 2005.

**Stellungnahme zum Vorschlag für die Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) KOM(2004)490**, Januar 2005.

**Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)**, Juni 2003.

### Ansprechpartner

Die Geschäftsführung des Beirats liegt beim BMEL, Referat 531:

MinR Dr. Thomas Schmidt

Telefon: 030 / 7 18 529 - 32 94

Telefax: 030 / 18 529 - 31 11

E-Mail: [531@bmel.bund.de](mailto:531@bmel.bund.de)



