



Bundesministerium
für Ernährung
und Landwirtschaft

Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung

ZUSAMMENFASSUNG 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. Martin 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

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

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 derzeitigem 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 bedürfen 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 Maßnahmenpektrums 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 Kontrollichten 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.

