

Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung

11. Februar 2020

Inhalt

Inhalt.....	1
1. Ausgangslage.....	2
2. Bisherige Steuerungsansätze.....	7
3. Ziel	9
4. Zeitplan.....	12
5. Maßnahmen und Einschätzung beihilferechtlicher Aspekte	13
6. Finanzierung	16
7. Weiteres Vorgehen.....	19

1. Ausgangslage

Die Landwirtschaft in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahrzehnten zu einem starken, innovativen Wirtschaftssektor entwickelt. Der Produktionswert der Landwirtschaft betrug in 2017 etwa 55 Mrd. €. Der Produktionswert der Ernährungswirtschaft, die einen Großteil der landwirtschaftlichen Produktion als Vorleistungen bezieht, lag mit 182 Mrd. € 2017 deutlich höher und betrug etwa 3 % des gesamtwirtschaftlichen Produktionswertes.

Der Anteil der tierischen Erzeugung am landwirtschaftlichen Produktionswert insgesamt liegt bei etwas über der Hälfte, in einzelnen Bundesländern auch bei mehr als zwei Dritteln. Während die Anzahl der tierhaltenden Betriebe in den letzten Jahrzehnten deutlich abgenommen hat, ist der durchschnittliche Selbstversorgungsgrad Deutschlands für tierische Produkte gestiegen. Für Fleisch erfolgte dieser Anstieg von 107 % in 2008 auf 115 % in 2018. Während der Selbstversorgungsgrad für Rindfleisch in diesem Zeitraum von etwa 120 % auf knapp unter 100 % gesunken ist, ist er für Geflügelfleisch von etwa 92 % auf knapp 100 % und für Schweinefleisch von 103 % auf knapp 120 % gestiegen. Der Selbstversorgungsgrad für Eier lag in den letzten Jahren recht stabil bei etwas über 70 %. Für Milchprodukte liegt der Selbstversorgungsgrad für alle wesentlichen Produktgruppen deutlich über 100 %. Er ist für Konsummilch in den letzten 10 Jahren von 117 auf 110 % gesunken, für Käse allerdings im selben Zeitraum von 114 auf 126 % gestiegen. Obwohl der Selbstversorgungsgrad für die meisten tierischen Produkte über 100 % liegt, importiert Deutschland aufgrund des Nachfrageverhaltens im heimischen Markt in erheblichem Umfang wertvolle Teilstücke Fleisch sowie verarbeitete Produkte (Wurstwaren, Käse).

Die Ressourceneffizienz der Tierhaltung konnte in den letzten Jahrzehnten deutlich erhöht werden. So verbesserte sich die Futtermittelverwertung, und der CO₂-Fußabdruck pro produzierter Mengeneinheit hat sich deutlich verringert. Ebenfalls wurden der Arzneimittelinsatz sowie die durchschnittlichen Tierverluste verringert.

Trotz dieser Entwicklungen steht die Nutztierhaltung in Deutschland heute aber vor großen Herausforderungen:

1. Die teilweise starke regionale Verdichtung führt zu Nährstoffausträgen in die Umwelt, die in den letzten Jahrzehnten durch die Düngegesetzgebung und weitere Maßnahmen, etwa die überregionale Verbringung von Wirtschaftsdüngern, nicht hinreichend begrenzt wurden.

2. Von umweltpolitischer, wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Seite wird zunehmend thematisiert, dass der Ressourcenanspruch sowie die zuzurechnenden Treibhausgasemissionen einer Ernährung mit einem hohen Anteil tierischer Produkte höher sind, als die einer stärker auf pflanzlichen Produkten basierenden Ernährung.
3. Die Bedingungen in der intensiven Nutztierhaltung werden sowohl in Bezug auf die Haltungsverfahren wie auch die Züchtung aus Tierschutzgründen zunehmend und teilweise massiv sowohl von fachwissenschaftlicher Seite als auch aus der Mitte der Gesellschaft heraus kritisiert.

Während das Nährstoffproblem insbesondere durch eine Weiterentwicklung und konsequente Umsetzung des Düngerechts zu bewältigen wäre und eine Verringerung der Nachfrage nach tierischen Produkten aus Klimaschutzgründen voraussichtlich nur in kleinen Schritten erfolgen wird, verschärft sich der Diskurs um das Tierwohlniveau in den intensiven Haltungsverfahren und ist zunehmend zu einem grundsätzlichen Akzeptanzproblem für den Sektor geworden:

- Kritisiert werden vor allem die wenig abwechslungsreichen, reizarmen und räumlich sehr begrenzten Haltungseinheiten.
 - Gefordert werden entsprechend mehr Platz pro Tier, eine Strukturierung der Umgebung mit mehr Beschäftigungsmöglichkeiten sowie abwechslungsreichere Klimabedingungen und Bodenbeläge. Dies gilt insbesondere für die Verfahren der intensiven Mast. Im Gegensatz dazu haben sich die Haltungssysteme in der Milchviehhaltung in den letzten Jahren in Bezug auf das Tierwohlniveau positiv entwickelt. Gleichzeitig sinkt allerdings der Anteil der Weidehaltung kontinuierlich.
 - Einige Haltungsverfahren haben eine besonders hohe öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen, z.B. die Kastenstandhaltung von Sauen und die Haltung von Puten. Andere Verfahren, wie etwa die intensive Rindermast, stehen bisher weniger in der Kritik, was sich aber jederzeit ändern kann, da die Haltungsumgebungen aus Tierschutzsicht hier oft ähnlich problematisch sind, wie in der Schweine- und Geflügelmast.
- Ebenfalls werden die Anpassung der Tiere u.a. an die Haltungsumgebung (Amputationen) sowie die Art, wie dies geschieht, kritisiert; so z.B. die

betäubungslose Ferkelkastration, das Kupieren von Schwänzen bei Mastschweinen, das Kürzen von Schnäbeln bei Geflügel und das Veröden der Hornanlagen in der Rinderhaltung.

- Gefordert werden Weiterentwicklungen der bestehenden Haltungsverfahren, die es erlauben, auf eine entsprechende Anpassung der Tiere zu verzichten bzw. eine schmerzfreie Anpassung vorzunehmen.
- Kritisiert werden häufig auch das insgesamt hohe Leistungsniveau (z.B. hohe Milchleistung, viele Ferkel pro Sau, hohe Tageszunahmen in der Mast) mit entsprechenden gesundheitlichen Folgen für die Tiere. So liegt z.B. die Nutzungsdauer von Milchkühen weiterhin auf einem niedrigen Niveau von unter drei Laktationen, und Fruchtbarkeitsstörungen, Euterentzündungen und Lahmheiten bestimmen wesentlich den Abgang der Tiere.
 - Gefordert werden eine noch stärkere Berücksichtigung anderer, funktionaler Zuchtziele, z.B. Robustheit- und Gesundheit sowie weniger intensive Haltungsverfahren.
- Ebenfalls wird die starke Fokussierung in der Zucht auf einseitige Produktionsziele (z.B. Legeleistung, Fleischansatz, Milchleistung) kritisiert, weil damit schlechte oder gänzlich fehlende Nutzungsmöglichkeiten des „falschen Geschlechts“ (männliche Küken in der Legehennenzucht; männliche Kälber in der Milchrinderzucht) verbunden sind. Das Töten männlicher Küken unmittelbar nach dem Schlüpfen ist eine öffentlich stark beachtete Folge dieser einseitigen Ausrichtung der Zucht.
 - Gefordert werden sowohl die Inkaufnahme von ökonomischen und ökologischen Nachteilen („Bruderhahnmast“), wie auch eine Anpassung der Zuchtziele („Zweinutzungshuhn“).
- Weiterhin werden auch die Transportdauer sowie die Transport- und Schlachtbedingungen kritisiert.
 - Gefordert werden möglichst kurze Transportdauern und bessere Transport- und Schlachtbedingungen.
- Schließlich wird eine unzureichende Erhebung von Tierwohlindikatoren bemängelt.
 - Gefordert wird, Tierwohlindikatoren (worunter auch Tiergesundheitsindikatoren) zu benennen, regelmäßig zu erheben und in einer Datenbank zusammenzuführen. Heranzuziehen wären dabei u.a. Daten

aus der Schlachtkörperbefundung am Schlachthof, tierärztliche Befunde und Befunde aus der Tierkörperbeseitigung. Die systematische Erhebung von Tierwohlindikatoren ist insbesondere auch deshalb wichtig, weil das Tierwohlniveau nicht nur durch die Haltungssysteme, sondern ebenfalls durch eine fachgerechte Versorgung und Betreuung der Tiere bestimmt wird.

Es zeigt sich ein erheblicher Handlungsbedarf zur Verbesserung des Tierwohlniveaus in der Nutztierhaltung, die im scharfen Kontrast zur bisher zögerlichen Weiterentwicklung sowohl des europäischen und des deutschen Ordnungsrechts, wie auch der Förderpolitik in diesem Bereich steht.

Tierschutz hat einerseits seit 2002 Verfassungsrang und die Vermeidung von „vermeidbaren Leiden“ ist im Tierschutzgesetz festgelegt. Andererseits gibt es bisher nur für einzelne Nutztierarten (z.B. Schweine, Kälber, Legehennen, Masthühner) differenzierte Vorgaben in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, die die Mindestanforderungen für Haltungsverfahren aus Tierschutzsicht beschreiben. Für andere Tierarten fehlen sie völlig (z.B. Mastrinder, Milchkühe, Puten). Aber auch dort, wo spezifische Haltungsverfahren vorliegen und eingehalten werden, bestehen teilweise erhebliche Tierwohldefizite.

Angesichts dieser nicht hinreichenden Weiterentwicklung des Ordnungsrechts werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Nutztierhaltung zunehmend durch die Rechtsprechung geprägt. Schon in der Vergangenheit haben gerichtliche Entscheidungen zu einem erheblichen Anpassungsdruck geführt (Normenkontrollklage, Käfighaltung von Legehennen, Magdeburger Urteil zum Kastenstand bei Sauen) und stellen auch die Funktionalität der staatlichen Regulierung bzw. die Vollzugskompetenz der Behörden infrage (Naumburger Urteil zu Stalleinbrüchen). Beim Bundesverfassungsgericht ist eine Normenkontrollklage gegen die Mindeststandards für die Schweinehaltung in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung durch das Land Berlin eingereicht worden. Von den Tierschutzverbänden werden Klagen zur Sauen- und zur Mastschweinehaltung geprüft.

Darüber hinaus steigt der zivilgesellschaftliche Druck auf die Politik, die Tierwohlstandards in der Nutztierhaltung zu verbessern auch auf anderen Wegen, z.B. durch Volksbegehren (wie etwa gegen Massentierhaltung in Brandenburg).

Angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Bedeutung des Tierschutzes ist deshalb zu erwarten, dass die derzeitigen Haltungsverfahren in Zukunft sowohl auf dem Rechtsweg als auch politisch noch stärker unter Druck geraten werden. Vor dem Hintergrund des auch fachlich gegebenen deutlichen Handlungsbedarfs sowie der aus den genannten Entwicklungen resultierenden Unsicherheit für den Sektor besteht dringender politischer Handlungsbedarf. Die Nutztierhaltung in Deutschland muss in die Lage versetzt werden, den fachlichen und gesellschaftlichen Ansprüchen an den Tier- und Umweltschutz zu entsprechen und trotzdem wettbewerbsfähig zu bleiben. Hierfür ist insbesondere ein starker Ausbau der zielorientierten staatlichen Förderpolitik erforderlich, denn Tierschutz kostet Geld. Angesichts offener Märkte sowohl innerhalb der EU wie zunehmend auch an den EU-Außengrenzen sowie einer begrenzten Zahlungsbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern an der Ladenkasse ist offensichtlich, dass die Kosten eines hohen Tierwohlniveaus für den Sektor insgesamt nur zu geringen Teilen am Markt Erlöst werden können. Eine Finanzierungsstrategie, die neben den Mehrerlösen aus einer Marktdifferenzierung maßgeblich auf einer staatlichen Förderung beruht, würde der Nutztierhaltung hingegen eine Erhöhung der Wertschöpfung pro Produkteinheit erlauben, die potentiell Mengentrüben ausgleichen könnte („Qualitäts- statt Mengenwettbewerb“ oder „Weniger-aber-besser-Strategie“). Gleichzeitig sollten die politischen Anstrengungen zur Verbesserung des Tierschutzes auf EU-Ebene verstärkt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Erzeugung nicht zu verschlechtern, sondern möglichst einheitliche Rahmenbedingungen im EU-Binnenmarkt zu schaffen.

2. Bisherige Steuerungsansätze

Es gibt erste politische oder durch die Politik geförderte Ansätze¹ sowie auch z.T. langjährige privatwirtschaftliche Maßnahmen für eine Anhebung des Tierwohlniveaus in Deutschland bzw. in einzelnen Bundesländern:

- Verfahren zur in-Ovo-Geschlechtserkennung bei Legehennen stehen vor der Praxiseinführung,
- Verbot der betäubungslosen Ferkelkastration ab 1.1.2021,
- freiwillige Vereinbarungen zum Verzicht auf Schnabelkupieren bei Legehennen, zum Platzbedarf in der Putenhaltung, zur Kombinationshaltung in der Milchviehhaltung usw.,
- Bundesprogramm Nutztierhaltung und die darin enthaltenen Modell- und Demonstrationsvorhaben sowie vergleichbare Initiativen und Programme der Bundesländer,
- Tierwohlförderung im Rahmen des ELER und der GAK (Tierwohlprämien in einigen Bundesländern, spezifische Investitionsförderung mit Tierwohlanforderungen, Förderung des Ökolandbaus),
- Verschärfung des Ordnungsrechts (Novelle Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung),
- Forschung: von 2012 bis 2017 über 132 Millionen € für die Forschungsförderung ausgegeben,
- Entwicklung freiwilliger staatlicher und privatwirtschaftlicher Label: ökologische Tierhaltung, Neuland, Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbunds, Initiative Tierwohl (ITW), Markenprogramme, die Haltungskennzeichnung des LEH sowie die vom Bundeskabinett vorgeschlagene staatliche Tierwohlkennzeichnung,
- Fondslösung der privatwirtschaftlichen Initiative Tierwohl.

Ungeachtet dieser Aktivitäten sind große Teile der Nutztierhaltung gegenwärtig weit von den gesellschaftlich gewünschten Haltungsbedingungen entfernt. Offenbar sind punktuelle, zum Teil durch das Ordnungsrecht erzwungene, zum Teil freiwillig umgesetzte Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls nicht ausreichend, um im gesamten Sektor ein hinreichendes Tierwohlniveau zu erreichen. Ganz im Gegenteil: Die Akzeptanz der gegenwärtigen

¹ Vgl. auch Beschlüsse AMK 2017-2019.

Haltungsbedingungen von Nutztieren in der breiten Öffentlichkeit hat in den letzten Jahren weiter nachgelassen.

Das BMEL hat Mitte 2017 seine Nutztierstrategie vorgestellt und zur Grünen Woche 2019 neu aufgelegt. Dort formuliertes Ziel ist es, das Tierwohl in der Nutztierhaltung spürbar zu verbessern und die negativen Wirkungen auf die Umwelt deutlich zu vermindern. Zur Unterstützung und Beratung hat Bundesministerin Klöckner am 1. April 2019 das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung eingesetzt. Aufgabe des Kompetenznetzwerks ist es u.a., Ideen und Konzepte zur Weiterentwicklung und Umsetzung der Nutztierstrategie zu entwickeln und dem BMEL vorschlagen. Dabei soll möglichst ein Konsens innerhalb der Mitglieder gefunden werden.

Das Kompetenznetzwerk ist der Auffassung, dass die bisherigen politischen Ansätze zu einer Verbesserung des Tierwohls nicht genügen, um der Nutztierhaltung zu ermöglichen, den fachlichen und gesellschaftlichen Ansprüchen zu entsprechen und gleichzeitig eine wirtschaftlich nachhaltige Perspektive für die Tierhaltung am Standort Deutschland zu entwickeln. Es ist außerdem der Überzeugung, dass eine Weiterentwicklung des nationalen und europäischen Ordnungsrechts zwar erforderlich ist, ein höheres Tierwohlniveau aber nicht allein ordnungsrechtlich erreicht werden kann, sondern förderpolitisch begleitet werden muss. Das Kompetenznetzwerk schlägt stattdessen einen Ansatz vor, der für Landwirte einen gangbaren Weg der Transformation der Nutztierhaltung aufzeigt, indem er insbesondere eine Entwicklung von Zielbildern, tierartenspezifische Zeitpläne für Schritte in Richtung dieser Zielbilder sowie eine Finanzierungsstrategie für die hierdurch entstehenden Kosten miteinander verbindet. Gleichzeitig müssen die beihilferechtlichen Rahmenbedingungen so angepasst werden, dass auch aus dem Tierwohlniveau resultierende Mehrkosten gefördert werden können, wenn dieses Tierwohlniveau dem nationalen gesetzlichen Standard entspricht, dieser Standard aber deutlich über den EU-Standard hinausgeht. Wenn eine solche Transformation gelingen soll, sind auch die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Bau bzw. Umbau entsprechender Tierhaltungsanlagen (Ställe) zu schaffen.

3. Ziel

Eine erfolgreiche Nutztierhaltung ist auf eine breite gesellschaftliche Akzeptanz zwingend angewiesen. Da das Kompetenznetzwerk der Auffassung ist, dass die Nutztierhaltung in Deutschland eine nachhaltige wirtschaftliche Perspektive haben sollte, wird ein gesellschaftlicher Konsens für eine verbindliche Umorientierung in Richtung auf eine substantielle Erhöhung des Tierwohlniveaus bei möglichst geringen Umweltwirkungen für unumgänglich gehalten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Kompetenznetzwerk dem BMEL, den Umbau der Nutztierhaltung im Rahmen einer langfristigen Transformationsstrategie zu unterstützen. Hierfür ist eine Kombination von verschiedenen Maßnahmen erforderlich:

- i) die Formulierung von Zielbildern für die Entwicklung der Nutztierhaltung, die ein hohes Tierwohlniveau in Kombination mit akzeptablen Umweltwirkungen erlauben,
- ii) die Bezifferung der Kosten für das in den Zielbildern formulierte Tierwohlniveau,
- iii) ein massiver und verlässlicher Ausbau der staatlichen Tierwohlförderung zum Ausgleich der durch das höhere Tierwohlniveau entstehenden und durch den Markt nicht kompensierten Mehrkosten,
- iv) komplementäre Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Beratung und Forschung (Bundesprogramm Nutztierhaltung, Modell- und Demonstrationsvorhaben, Ställe der Zukunft) und Aufbau eines Tierwohlmonitoring,
- v) die mit einem verbindlichen Zeitrahmen verbundene Weiterentwicklung des Ordnungsrechts (bei Fortführung der Tierwohlförderung) sowie Formulierung von gesetzlichen Mindeststandards für bisher nicht einbezogene Bereiche,
- vi) schnell wirksame Anpassungen des Genehmigungsrechts für Tierwohl ermöglichende Haltungsanlagen,
- vii) Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz über Tierwohlstandards (z.B. Kennzeichnung) und zur entsprechende Information der Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Ziel einer höheren Zahlungsbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern für Tierwohl.

Das Kompetenznetzwerk schlägt vor, sich bei der Entwicklung von Zielbildern an den 3 Stufen der geplanten Tierwohlkennzeichnung des BMEL bzw. an den Stufen 2 bis 4 der Haltungsform-Kennzeichnung des Lebensmitteleinzelhandels zu orientieren:

- **Stufe 1/Stall plus:** mehr Platz, mehr Beschäftigungsmaterialien u. a.
- **Stufe 2/verbesserte Ställe:** zusätzlicher Platz, Strukturierung, Klimazonen möglichst mit Kontakt zu Außenklima, teilweise Planbefestigung u. a., Neubauten mit Kontakt zum Außenklima, Umbauten möglichst mit Kontakt zu Außenklima.
- **Stufe 3/Premium:** mehr Platz als in den Stufen 1 und 2, Auslauf bzw. Weidehaltung (Rinder, Geflügel) u. a. Das Niveau dieser Stufe orientiert sich weitgehend an den Haltungskriterien des ökologischen Landbaus.

Da die Einhaltung von vorgeschriebenen Maßen und Ausgestaltungen der Haltungsanlagen nicht automatisch ein ausreichendes Tierwohl sicherstellt, sollten Tierwohl- und Tiergesundheitsindikatoren Teil der Zielbilddefinition und der Definition der Tierwohlstufen sein. Damit kann der Status des Tierwohls (und insbesondere der Tiergesundheit als Bestandteil von Tierwohl) bewertet und für die regelmäßige Evaluierung und Nachsteuerung genutzt werden. Die weitere Differenzierung der Kriterien für die verschiedenen Stufen muss in den durchführenden Institutionen/Behörden und unter Beteiligung von Vertretern der Landwirtschaft sowie des Umwelt- und Tierschutzes und der Wissenschaft erfolgen. Es sollten dabei auch diejenigen Akteure einbezogen werden, die schon erfolgreich Tierwohlstufen am Markt etabliert haben (z.B. ITW, Deutscher Tierschutzbund).

Als langfristiges Ziel empfiehlt das Kompetenznetzwerk die vollständige Überführung der deutschen Nutztierhaltung in Stufe 2. Darüber hinaus sollte auch in Stufe 3 ein hinreichend großer Marktanteil erreicht werden, um technische und organisatorische Innovationen zu fördern und die Kleinstmengenproblematik in der Wertschöpfungskette zu überwinden.

- Die Geschwindigkeit der Umstellung muss dabei in Abhängigkeit von der jeweiligen Ausgangssituation (Tierart, betriebliche Situation) differenziert erfolgen und den nutztierhaltenden Betrieben ausreichende Planungssicherheit bieten.
- Hierzu gehören lange Übergangszeiträume, in denen die Umstellung in höhere Tierwohlstufen ausschließlich freiwillig und durch Förderanreize erfolgt.

- Nach Abschluss solcher Übergangszeiträume (z.B. die gesamte Nutztierhaltung mindestens in Stufe 1 im Jahr 2030 bzw. mindestens in Stufe 2 im Jahr 2040) sollte dann, unter Beibehaltung der Förderung, der gesetzliche Standard angepasst werden. Voraussetzung ist, dass die hierfür notwendigen beihilferechtlichen Voraussetzungen auf EU-Ebene sowie die umwelt- und baurechtlichen Voraussetzungen in Deutschland rechtzeitig geschaffen werden. Eine Anhebung der ordnungsrechtlichen Standards deutlich über das EU-Niveau und insbesondere über das Niveau in den wichtigsten EU-Wettbewerbsländern hinaus, muss durch staatliche Tierwohlprämien begleitet werden, die den Wettbewerbsnachteil ausgleichen.

4. Zeitplan

Voraussetzung für den Zeitplan ist die oben genannte Anpassung der förder-, bau- und umweltrechtlichen Rahmenbedingungen.

Ziel 2020: Einführung einer zunächst freiwilligen, staatlichen Tierwohlkennzeichnung bei Schweinen.

Nutzung der deutschen Ratspräsidentschaft für eine Initiative zur Entwicklung und Einführung einer verpflichtenden Tierwohlkennzeichnung in der EU.

Berücksichtigung der umfassenden Tierwohlförderung im deutschen Strategischen GAP-Plan und Überarbeitung der Förderrichtlinien für Investitionsförderung und Tierwohlprämien.

Beschluss einer Finanzierungsstrategie für eine Erhöhung des Tierwohls durch den Deutschen Bundestag. Start eines bundeseinheitlichen Tierwohl-Förderrahmens.

Ziel 2021: Einführung der freiwilligen, staatlichen Tierwohlkennzeichnung auch für Geflügel, Verarbeitungseier, Rindfleisch und Milch.

Ziel 2025: Einführung einer verpflichtenden Tierwohlkennzeichnung auf EU-Ebene.

Durch Förderpolitik und Bewerbung von Label/Kennzeichnung zu erreichende Ziele für die Tierwohlstufen:

- Schwein: Mindestens 50 % der Produktion in Stufe 1 oder höher. Mindestens 10 % in Stufe 2 oder höher.
- Eier, Geflügel, Milch und Rind: ähnlich wie für Schwein.

Ziel 2030: Durch Förderpolitik und Bewerbung von Label/Kennzeichnung zu erreichende Ziele für die Tierwohlstufen:

- Alle Tierarten: Stufe 1 wird gesetzlicher Mindeststandard. Zwingende Voraussetzung hierfür ist die weitere Förderung, für die die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen.
- Schwein: Mindestens 40 % der Produktion in Stufe 2 oder höher.
- Eier, Geflügel, Milch und Rind: ähnlich wie für Schwein.

Ziel 2040: Durch Förderpolitik und Bewerbung von Label/Kennzeichnung zu erreichende Ziele für die Tierwohlstufen für alle Tierarten:

- Stufe 2 wird gesetzlicher Mindeststandard. Zwingende Voraussetzung hierfür ist die weitere Förderung, für die die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen.
- Es soll ein Marktanteil in Stufe 3 erreicht werden, der es erlaubt, technische und organisatorische Innovationen zu fördern und die Kleinstmengenproblematik in der Wertschöpfungskette zu überwinden. Dieser Anteil sollte bei mindestens 10 % liegen.

Aufgrund der Komplexität des Transformationsprozesses sind ein laufendes Monitoring der Zielerreichung sowie eine fortgesetzte Feinsteuerung erforderlich.

5. Maßnahmen und Einschätzung beihilferechtlicher Aspekte

Die Verbesserung der Nutztierhaltung kostet Geld. Die anspruchsvollen Ziele 2025/2030/2040 können auf absehbare Zeit mit marktbasierenden Maßnahmen alleine, wie etwa Kennzeichnung/Labeln und an Verbraucherinnen und Verbraucher gerichteten Informationen, bei weitem nicht erreicht werden. Der Kompetenzkreis schlägt vor, den Erzeugern die höheren Kosten tiergerechter Haltungsverfahren mit einer Kombination von

- Prämien zur Abdeckung der laufenden Kosten (für alle 3 Stufen) und
- einer Investitionsförderung (ausschließlich für Stufen 2 und 3)²

zu einem hohen Anteil von insgesamt etwa 80-90 % auszugleichen. Der Schwerpunkt der Förderung sollte auf dem Ausgleich der laufenden Kosten liegen, da diese auch den größten Anteil an den Kosten des Tierwohls ausmachen. Zudem sollten Strategien zur Markt- und Preisdifferenzierung vorangetrieben werden, um die marktseitigen Wertschöpfungspotenziale auszuschöpfen: Die Tierwohlprämien decken zwar einen Großteil der Kosten der erhöhten Tierwohlstandards ab, aber der Preismechanismus bleibt wirksam und die Preise für Ware der drei Stufen ergeben sich am Markt durch Angebot und Nachfrage.

Das Kompetenznetzwerk schätzt den Förderbedarf des geplanten Umbaus insgesamt für alle Tierarten dauerhaft auf jährlich etwa:

- 2025: 1,2 Mrd. €,
- 2030: 2,4 Mrd. € und
- 2040: 3,6 Mrd. €.

Die Kalkulationen sind für die Mastschweinehaltung im Rahmen der Arbeitsgruppe Ökonomie des Kompetenznetzwerks quantifiziert worden. Für die übrigen Tierarten liegen Schätzungen auf der Grundlage von verschiedenen Labels und Experteneinschätzungen vor.

Bei staatlichen Tierwohlprämien handelt es sich um Beihilfen, die konform mit dem europäischen Beihilferecht gestaltet werden müssen. Die Gewährung von nationalen Tierwohlzahlungen in der oben genannten Höhe ist beihilferechtlich schon heute im Rahmen von zwei Regelungen möglich: Sie können als national finanzierte Beihilfen im Rahmen der

² Neubauten sollten ab sofort nur noch gefördert werden, wenn sie mindestens Stufe 2 entsprechen. Stalleinrichtungen für die Realisierung der schon in Stufe 1 vorgesehene Buchtenstrukturierung sowie Umbauten von Sauenställen können ebenfalls gefördert werden.

2. Säule der GAP programmiert werden und sind dann von der gesonderten Genehmigungspflicht freigestellt. Außerdem können Tierwohlprämien („Beihilfen für Tierschutzverpflichtungen“) nach der sogenannten Rahmenregelung Agrar bei der EU-Kommission notifiziert und durch die EU-Kommission genehmigt werden. In beiden Fällen ist die Höhe der Prämien auf 500 €/GVE/Jahr beschränkt, ein Betrag, der für die in diesem Papier vorgeschlagene Transformation hinreichend ist.

Grundsätzlich ist die Gewährung von nationalen staatlichen Tierwohlprämien also EU-rechtlich möglich. Es bestehen allerdings zwei Herausforderungen in der weiteren Ausgestaltung:

- Für eine hohe Teilnahme von Landwirtinnen und Landwirten ist eine langfristige Verlässlichkeit der laufenden Tierwohlzahlungen über die Abschreibungsdauer eines Stalles hinweg von essentieller Bedeutung und somit sicherzustellen. Dies ist insbesondere im Falle einer Gegenfinanzierung aus Steuermitteln wichtig, da diese grundsätzlich nicht zweckgebunden sind. Ohne eine solche Sicherheit werden sich verständlicherweise nur wenige Tierhalterinnen und Tierhalter auf einen entsprechenden Umbau einlassen, da sie mit den resultierenden Stallsystemen zu Weltmarktpreisen nicht wettbewerbsfähig wären. Für eine langfristig verlässliche Förderung ist vor allem eine von einer breiten politischen Mehrheit getragene Finanzierungsvereinbarung wichtig. Außerdem ist anzustreben, die Gewährung von Tierwohlprämien in langfristigen Verträgen zwischen den durchführenden staatlichen Stellen und den landwirtschaftlichen Betrieben über eine Laufzeit von z.B. 20 Jahren festzulegen. EU-Genehmigungen sind allerdings zeitlich grundsätzlich auf die jeweilige Förderperiode beschränkt bzw. auf einen begrenzten und prognostizierbaren Zeitraum. Dieser Zeitraum entspricht vom Umfang her einer Förderperiode, Deutschland muss sich insofern auf EU-Ebene jeweils für die weitere Genehmigung der Zahlungen einsetzen.
- Gegenwärtig können Tierwohlprämien nur für Leistungen gezahlt werden, die über den ordnungsrechtlichen Mindeststandard hinausgehen. Ausnahmen sind allenfalls zeitlich befristet bei plötzlichen und erheblichen Änderungen des Rechtsrahmens möglich. Mittelfristig sollte Deutschland sich deshalb auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass staatliche Zahlungen auch für die Einhaltung von Tierwohlstandards gewährt

werden dürfen, die national verpflichtend sind, wenn diese deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen. Diese Möglichkeit müsste entsprechend des oben genannten Zeitplans spätestens ab 2030 bestehen, wenn der gesetzliche Standard auf Stufe 1 angehoben würde, sollte aufgrund der Planungssicherheit aber schon früher absehbar sein.

Im Sinne einer langfristigen Transparenz sollten die entschlossene Weiterentwicklung des gesetzlichen Standards frühzeitig verbindlich angekündigt und stufenweise umgesetzt werden und die Anstrengungen für eine Weiterentwicklung der Standards auf EU-Ebene verstärkt werden. Gleichzeitig sollte auch kommuniziert werden, dass eine deutliche Anhebung über die EU-Standards hinaus, insbesondere über die Standards von wichtigen EU-Wettbewerbern hinaus, nur dann erfolgen soll, wenn die weitere Kompensation der zusätzlichen Kosten erfolgt.

6. Finanzierung

Das Kompetenznetzwerk hält die oben beschriebene Transformation der Nutztierhaltung in Deutschland und die begleitende Finanzierung der entsprechenden Maßnahmen für unerlässlich, wenn die gesellschaftlichen Ansprüche an den Sektor und seine Wettbewerbsfähigkeit miteinander vereinbart werden sollen. Die hohen Kosten einer solchen Transformation können allerdings aus dem laufenden Haushalt des BMEL nicht finanziert werden. Grundsätzlich gibt es für die Finanzierung der Transformation verschiedene Optionen, die grundsätzlich geeignet wären und es ist für die Nutztierhaltung zweitrangig, welche dieser Optionen ausgewählt wird. Allerdings sind die Optionen aus rechtlicher, administrativer und verteilungspolitischer Perspektive sowie in Bezug auf die politische Durchsetzbarkeit unterschiedlich zu beurteilen. Das Kompetenznetzwerk hat eine Reihe von alternativen Finanzierungsoptionen diskutiert:

- Ein Rückgriff auf allgemeine Steuermittel. Dies hätte den Vorteil, dass verteilungspolitische Implikationen durch die Ausgestaltung des deutschen Steuersystems schon berücksichtigt wären. Ein Nachteil wäre, dass die Kosten des Tierschutzes nicht vor allem von denjenigen getragen würden, die die entsprechenden Produkte konsumieren und dass keinerlei Lenkungswirkung durch erhöhte Preise entstünden.
- Eine Umwandlung der EU-Direktzahlungen. Das Kompetenznetzwerk ist allerdings der Auffassung, dass diese Mittel bei Berücksichtigung anderer Finanzierungsnotwendigkeiten im Agrarumweltbereich (Biodiversität, Klimaschutz, Bewirtschaftungsprämien an Grenzstandorten bei Auslaufen der Direktzahlungen) kaum ausreichend wären.
- Steuern/Abgaben, die tierische Produkte für die Endverbraucherinnen und Endverbraucher³ verteuern und pro Produkteinheit erhoben werden:
 - Sonderabgabe Tierwohl: Verwaltungs- und begründungsaufwändig, streng zweckgebunden (die Einnahmen dürfen die gruppennützigen Ausgaben nicht übersteigen).
 - Verbrauchssteuer auf tierische Produkte (verwaltungsaufwändig), Möglichkeit der Zweckbindung.

³ Erhebung im LEH, in der Gastronomie, in der Gemeinschaftsverpflegung usw.

- Eine Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte von 7 % auf 19 %. Weniger verwaltungsaufwändig, aber notwendigerweise auf den Produktwert bezogen. Keine Zweckbindung möglich.

Für die Erhebung von Steuern/Abgaben auf tierische Produkte spricht, dass sich eine klima- und umweltpolitisch gewollte, moderate Lenkungswirkung ergibt und dass Bürgerinnen und Bürger proportional zu ihrem Verbrauch an tierischen Produkten belastet werden. Allerdings werden Haushalte mit niedrigen Einkommen durch solche Instrumente relativ stärker belastet, als Haushalte mit hohem Einkommen, da die Ausgabenanteile für tierische Produkte in Haushalten mit niedrigen Einkommen höher sind. Das Kompetenznetzwerk empfiehlt im Falle eines solchen Instruments die sozialpolitische Flankierung. So könnten die Einkommenswirkungen für Haushalte mit niedrigen Einkommen etwa durch eine Anhebung der Hartz-IV-Sätze sowie eine Absenkung der Einkommensteuer in niedrigen Einkommensgruppen oder durch pauschale Transfers an Haushalte mit niedrigem Einkommen erfolgen.

Während eine Verbrauchssteuer oder eine Sonderabgabe mengenbezogen erhoben werden könnten und sollten, wäre eine Erhöhung der Umsatzsteuer wertbezogen. Hieraus ergäbe sich eine nicht wünschenswerte, höhere Besteuerung von besonders nachhaltig erzeugten (und damit besonders teuren) Produkten, wie etwa denen des ökologischen Landbaus. Allerdings würden entsprechende Produzenten auch von den neuen Tierwohlprämien profitieren und könnten darüber hinaus auch anderweitig kompensiert werden, z.B. durch eine Anhebung der Förderung des Ökolandbaus.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Umsatzsteuereinnahmen zu 50 % dem Bundeshaushalt zufließen und zu 50 % den Landeshaushalten. Da die Umsatzsteueranteile der Länder aber nicht den Anteilen der Nutztierhaltung entsprechen, ergäben sich für einige Länder im Verhältnis zur Nutztierhaltung besonders hohe Einnahmen (z.B. für die Stadtstaaten, Baden-Württemberg und Hessen). Eine Verbrauchssteuer würde dem Bundeshaushalt zufließen. Hier wäre insofern die Herausforderung besonders hoch, die Mittel an die Länder durchzureichen, die die Tierwohlförderung im Rahmen der GAK umsetzen würden. Denkbar wäre hier etwa ein „Sonderrahmenplan Tierwohl“ mit besonders hohen Kofinanzierungssätzen des Bundes. Hierfür wäre eine Änderung des GAK-Gesetzes erforderlich, da der Anteil des Bundes im Bereich der Agrarstrukturverbesserung

gegenwärtig auf 60 % festgelegt ist. Ein höherer Satz von z.B. 90 % für Tierwohlmaßnahmen wäre aber formal und inhaltlich begründbar.

Schließlich wird bei einer Verbrauchssteuer, die auf der Endverbraucherebene erhoben werden sollte, um inländische und importierte Produkte gleich zu belasten, zu klären sein, wie differenziert die Steuersätze ausfallen sollten. So wäre es etwa denkbar, einen Satz von 40 Cent pro kg Fleisch und Fleischverarbeitungsprodukte, 2 Cent pro kg Milch und Frischmilchprodukte sowie Eier und 15 Cent pro kg Käse, Butter und Milchpulver zu erheben. Es ergäben sich hieraus Steuereinnahmen etwa in Höhe des oben genannten Finanzierungsbedarfs von 3,6 Mrd. €. Verarbeitungsprodukte mit hohen Anteilen von tierischen Produkten wären ab einem festzusetzenden Schwellenwert zu berücksichtigen.

Nach Abwägung der diskutierten Vor- und Nachteile erscheint eine mengenbezogene Abgabe auf tierische Produkte (die z. B. als Tierwohlabgabe bezeichnet werden könnte und technisch als Verbrauchssteuer umgesetzt wird) die bestgeeignete Lösung. Sie sollte sozialpolitisch flankiert werden.

7. Weiteres Vorgehen

Die Vorschläge des Kompetenznetzwerks sollen wie folgt weiterentwickelt werden:

- Die Überlegungen werden in einem ersten Schritt mit dem BMEL und den Ländern diskutiert.
- Die Vorschläge werden im Bundestag von den Fraktionen diskutiert und die Umsetzung wird von den Fraktionen begleitet.
- Die Fördermaßnahmen werden im Vorfeld mit der Europäischen Kommission besprochen.
- Eine externe Machbarkeitsstudie und Folgenabschätzung werden durchgeführt.
- Die Vorschläge werden in einem breiten politischen und gesellschaftlichen Prozess diskutiert.
- Am Ende stünde eine Art „impliziter Gesellschaftsvertrag“: Nutztierhalterinnen und Nutztierhalter stellen eine gesellschaftliche gewünschte Leistung bereit, ein hohes Tierwohlniveau, und erhalten als Gegenleistung der Gesellschaft sowohl eine finanzielle Honorierung wie auch eine verbesserte Akzeptanz des Sektors.

Sollte eine politische Finanzierung des notwendigen Umbaus der Nutztierhaltung nicht erreicht werden, sollte dies ebenso wie die daraus resultierenden Folgen ehrlich kommuniziert werden:

- Ein entsprechender Umbau der Nutztierhaltung wird nicht erfolgen.
- Der Sektor wird voraussichtlich weiter an Akzeptanz verlieren und die Weiterentwicklung des ordnungsrechtlichen Rahmens wird zunehmend von Gerichtsentscheidungen und zivilgesellschaftlichen Initiativen getrieben, ohne dass das Erreichen ordnungsrechtlicher Vorgaben durch eine angemessene Finanzierung der hierdurch entstehenden Kosten begleitet würde.
- Die deutsche Nutztierhaltung würde hierdurch an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Bei einem nur langsam zurückgehenden Konsum tierischer Produkte würde es zu sinkenden Selbstversorgungsgraden kommen und insbesondere Fleisch würde zunehmend importiert werden.
- Da das Tierwohlniveau der importierten Ware voraussichtlich überwiegend niedriger als der Standard in Deutschland wäre, würde das Tierschutzziel zumindest teilweise verfehlt werden und die Nutztierhalterinnen und -halter in Deutschland würden

Wertschöpfung und betriebliche Perspektive verlieren. Auch die vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche wären von einer solchen Entwicklung negativ betroffen.

Im Falle einer engagiert umgesetzten politischen Nutztierstrategie mit einer hinreichenden Tierwohlfinanzierung besteht stattdessen eine realistische Chance, den Sektor so umzubauen, dass er gesellschaftlich deutlich breitere Akzeptanz als bisher erfährt und seine Wettbewerbsfähigkeit dennoch erhalten bleibt. Diese Chance sollte genutzt werden.