

Zukunft der Nutztierhaltung

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik,
nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume
beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Abgeschlossen im Januar 2005

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Bedeutung der Nutztierhaltung	3
2.1	Entwicklung im globalen Maßstab	3
2.2	Entwicklung in Deutschland	4
2.3	Empfehlungen	8
3	Tierschutz (Tiergesundheit und Tierverhalten)	10
3.1	Mit welchen Kriterien lässt sich Tierschutz messen?	11
3.2	Mit welchen Anreizen und Sanktionen kann Tierschutz verbessert werden?	12
3.2.1	Exkurs: Prüf- und Zulassungsverfahren für Stalleinrichtungen	13
3.2.2	Verbesserung der Verbraucherinformationen	14
3.2.3	Internationale Harmonisierung der Standards auf hohem Niveau	16
3.2.4	Förderung des Tierschutzes durch freiwillige Anreizprogramme	16
3.2.5	Kompensation auflagenbedingter Kostennachteile durch die zweite Säule	18
3.2.6	Importverbot für Waren mit unzureichender Prozessqualität?	18
3.3	Empfehlungen	19
4	Umweltschutz	21
4.1	Umweltwirkungen der Nutztierhaltung im Überblick	22
4.2	Umweltpolitische Optionen	24
4.2.1	Ansatzstelle Produktionstechnik	24
4.2.2	Ansatzstelle Nährstoffbilanzen	26
4.3	Empfehlungen	28
5	Entzerrung der regionalen Konzentration?	30
5.1	Auswirkungen der Viehdichte in den Konzentrationsgebieten	30
5.1.1	Umweltschutz	30
5.1.2	Tierseuchen	31
5.1.3	Wettbewerbsfähigkeit	32
5.2	Empfehlungen	32

5.3	Ausweitung der Nutztierhaltung in viehschwachen Regionen	33
5.3.1	Hintergründe	33
5.3.2	Lösungsansätze	33
5.4	Empfehlungen	34
6	Auswirkungen der Leistungssteigerung	35
6.1	Leistung und Umweltschutz	35
6.2	Leistung und Tiergesundheit	36
6.3	Lösungsansätze	37
6.3.1	Tierzuchtmaßnahmen	37
6.3.2	Tiergesundheitsmaßnahmen	37
6.4	Empfehlungen	38
7	Zusammenfassung der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates	39

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Nutztierhaltung im Spannungsfeld unterschiedlicher Anforderungen	1
Abbildung 2:	Input- und Output-Größen in der Nutztierhaltung	21
Abbildung 3:	Viehbestand und tierische Erzeugung in Deutschland im Jahr 1999	30

Verzeichnis der Tabellen

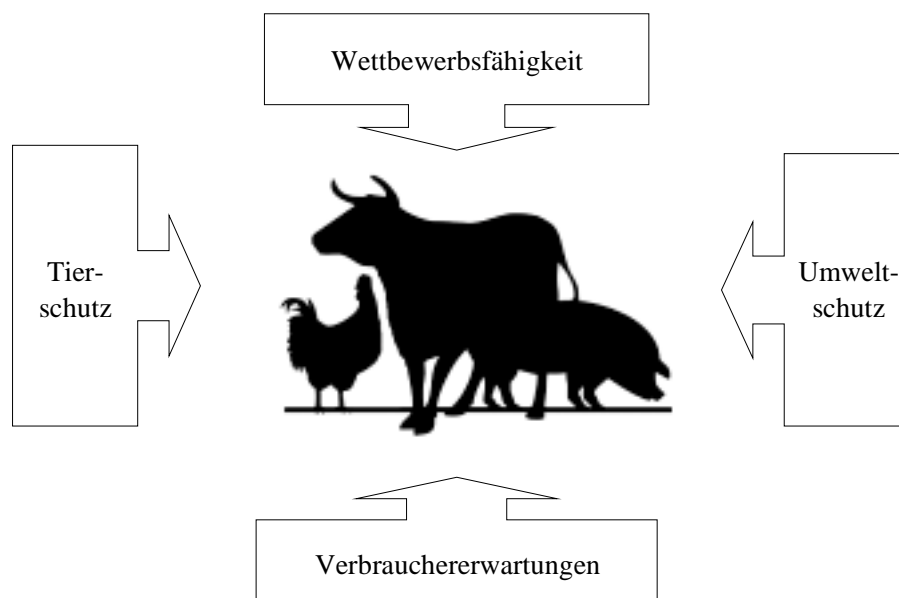
Tabelle 1:	Entwicklung des Verbrauchs tierischer Erzeugnisse von 1997-99 bis 2030	4
Tabelle 2:	Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Deutschland (2003)	4
Tabelle 3:	Einkommen ausgewählter Haupterwerbsbetriebe	5
Tabelle 4:	Entwicklung des Selbstversorgungsgrades ausgewählter tierischer Erzeugnisse in Deutschland und in der EU-15	8

1 Einleitung

Die Nutztierhaltung befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Erfordernissen und gesellschaftlichen Wünschen (s. Abbildung 1). Auf der einen Seite werden die Unternehmen durch den zunehmenden Wettbewerb und das preisbewusste Einkaufsverhalten der Verbraucher gezwungen, ihre Produktionskosten fortlaufend zu senken. Auf der anderen Seite stehen die heutigen Produktionsmethoden der Nutztierhaltung in der gesellschaftlichen Kritik.

Viele Bürger sind der Auffassung, dass moderne Haltungsverfahren nicht mehr den heutigen gesellschaftlichen Vorstellungen von Tierschutz entsprechen. Auch die durch Nutztierhaltung verursachten Umweltbelastungen werden kritisiert. Und nicht zuletzt haben die „Lebensmittelskandale“ und die ausführlich über die Medien transportierten Massentötungen von Nutztieren im Gefolge der Maul- und Klauenseuche und der Schweinepest die Gesellschaft verunsichert und Fragen zur Lebensmittelsicherheit und -qualität sowie zum Umgang mit Nutztieren aufgeworfen. Galt die Nutztierhaltung noch vor 50 Jahren als unentbehrlich für die Ernährung der Bevölkerung, wird sie heute von einem großen Teil der Gesellschaft eher kritisch gesehen.

Abbildung 1: Nutztierhaltung im Spannungsfeld unterschiedlicher Anforderungen



Die veränderte Bewertung der Nutztierhaltung spiegelt zum einen tatsächliche Veränderungen der Produktionsmethoden, zum anderen aber auch eine veränderte Rolle der Landwirtschaft in der Gesellschaft wider. Im Jahr 1960 lag der Anteil der unmittelbar in der Landwirtschaft Tätigen noch bei 14 %, heute bei knapp über 2 %. Der Anteil der Nah-

rungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben der Haushalte ist in diesem Zeitraum von ca. 40 % auf ca. 12 % gefallen. Der Produktivitätsfortschritt in der Landwirtschaft hat wesentlich zum Wohlstand der Bürger beigetragen. Die Bevölkerung hat währenddessen ein zunehmend distanzierteres Verhältnis zur Nutztierhaltung entwickelt. Sie hat kaum noch Kontakt zur heutigen Landwirtschaft und bezieht ihre Erfahrungen im Umgang mit Tieren zumeist aus der Haltung von Heimtieren, aus Medienbeiträgen und Werbebotschaften.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist es, die wichtigsten Konfliktfelder im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung

- zu identifizieren,
- ihre Ursachen zu analysieren,
- Problemlösungen vorzuschlagen und
- unterschiedliche Lösungsansätze zu bewerten.

2 Bedeutung der Nutztierhaltung

2.1 Entwicklung im globalen Maßstab

Nach Einschätzung von Marktforschungsinstituten wird sich die Nachfrage nach Lebensmitteln tierischer Herkunft weltweit voraussichtlich günstig entwickeln. Dieser Einschätzung liegt die Erwartung zugrunde, dass die Wirtschaftskrisen der vergangenen Jahre (Südamerika, Ostasien, Russland) nur vorübergehender Natur waren und sich die volkswirtschaftlichen Rahmendaten – global gesehen – in den kommenden Jahrzehnten positiv weiterentwickeln werden. Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum werden die kaufkräftige Nachfrage nach Milch und Fleisch weiter beleben.

Die Prognosen bezüglich des Verbrauchs an tierischen Erzeugnissen bis zum Jahr 2030 sind in der Tabelle 1 den Verbrauchsdaten der Jahre 1997-99 gegenübergestellt. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In den Industrieländern wird die Nachfrage nach Nahrungsmitteln tierischer Herkunft, ausgehend von einem hohen Niveau, nur noch geringe Steigerungsraten aufweisen.
- In den Entwicklungsländern wird die kaufkräftige Nachfrage hingegen wesentlich schneller wachsen. Dies ist einerseits auf das stärkere Bevölkerungswachstum und andererseits auf den zunehmenden Pro-Kopf-Verbrauch, ermöglicht durch wirtschaftliches Wachstum, zurückzuführen.
- Im Jahr 2015 wird die Gruppe der Entwicklungsländer bei den Verbrauchsmengen in allen vier Verbrauchskategorien (Rind, Schwein, Geflügel, Milch) an der Gruppe der Industrieländer vorbeigezogen sein. Der weitaus größte Teil des Nachfragezuwachses wird auf Standorte in Asien und Südamerika entfallen.

Trotz hoher Steigerungsraten für die Nachfrage wird kein nennenswerter Anstieg der Weltmarktpreise erwartet, weil die Angebotsmengen ebenfalls stark ausgedehnt werden. Für die realen (d. h. inflationsbereinigten) Weltmarktpreise wird vorhergesagt, dass sie nach einer stark abnehmenden Tendenz in der Vergangenheit künftig nur noch leicht sinken werden. Es wird erwartet, dass nur der geringere Teil des globalen Nachfragezuwachses durch den weiter zunehmenden internationalen Handel bedient werden wird, der weitaus größte Teil hingegen durch eine Ausweitung der Agrarproduktion vor Ort. Mit den prognostizierten Trends werden im Wesentlichen die Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit fortgeschrieben.

Wenn die Produktion vor allem an den Standorten des Nachfragezuwachses zunimmt, so bedeutet dies, dass der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer an der Welterzeugung von Nahrungsmitteln tierischer Herkunft deutlich steigen wird. Es ist davon auszugehen, dass unter den Industrieländern vor allem Nordamerika in der Lage sein wird, durch

Exportsteigerungen von der zunehmenden Weltnachfrage nach Lebensmitteln tierischer Herkunft zu profitieren. Demgegenüber wird für Europa eher eine Stagnation erwartet.

Tabelle 1: Entwicklung des Verbrauchs tierischer Erzeugnisse von 1997-99 bis 2030

	Gesamtverbrauch Mio. t/Jahr			Pro-Kopf-Verbrauch kg/Jahr		
	Ø1997-99	2015	2030	Ø1997-99	2015	2030
Industrielländer						
Rindfleisch	30	31	32	22	23	23
Schweinefleisch	37	40	41	28	29	29
Geflügelfleisch	29	38	46	22	28	33
Milchprodukte ¹⁾	255	273	284	195	203	209
Entwicklungsländer						
Rindfleisch	28	41	56	6	7	8
Schweinefleisch	50	70	84	11	12	12
Geflügelfleisch	32	61	96	7	11	14
Milchprodukte ¹⁾	204	329	452	45	55	66

1) Der Verbrauch von Milchprodukten wurde in Eiweißäquivalenten berechnet. Damit blieb der Fettgehalt der Milchprodukte unberücksichtigt.
Quelle: FAO (2002): World agriculture: towards 2015/2030.

2.2 Entwicklung in Deutschland

Für die deutsche Landwirtschaft stellt die Nutztierhaltung die wichtigste Einkommensquelle dar. Von den knapp 40 Mrd. Euro Verkaufserlösen der deutschen Landwirtschaft entfallen rund 50 % auf tierische Erzeugnisse (Tabelle 2).

Tabelle 2: Verkaufserlöse der Landwirtschaft in Deutschland (2003)

Bezeichnung	Betrag in Mrd. €
Verkaufserlöse insgesamt	36,6
darunter tierische Erzeugnisse	18,2
davon	
Milch	8,5
Schweinefleisch	4,7
Rindfleisch	2,5
Geflügelfleisch	1,0
Eier	0,9

Quelle: Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, 2004.

Innerhalb der tierischen Erzeugnisse nimmt die Milch mit über 20 % der gesamten Verkaufserlöse eine Spitzenstellung ein. Die gesellschaftliche Bedeutung der Nutztierhaltung kann nicht allein mit den Verkaufserlösen beschrieben werden. Für die öffentlichen Haushalte und die landwirtschaftlichen Einkommen ist ferner bedeutsam, dass viele Landwirte umfangreiche Direktzahlungen erhalten. Diese werden z. T. mit der Honorierung externer Leistungen begründet.

Zu den externen Leistungen in der Nutztierhaltung gehört u. a. die Pflege landwirtschaftlich struktur- und ertragsschwacher, aber landschaftlich attraktiver Regionen. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Deutschland liegt bei ca. 17 Mio. ha. Davon entfallen 5 Mio. ha bzw. 30 % auf Dauergrünland, das nahezu ausschließlich über die Tierhaltung genutzt werden kann.

Die Tierhaltung hat darüber hinaus eine bedeutende sozioökonomische Funktion im Hinblick auf Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Dies trifft zwar für die gesamte Tierhaltung zu, im besonderen Maße jedoch für die arbeitsintensiven Verfahren wie Milchkühhaltung und Zuchtsauenhaltung. Von den 1,3 Mio. Arbeitskräften in der Landwirtschaft wird der weitaus größte Teil in der Tierhaltung beschäftigt. Von den rund 400.000 landwirtschaftlichen Betrieben entfallen auf Betriebe mit Rinderhaltung etwa 50 %, die Milchviehhaltung ist allein mit etwa 30 % aller Betriebe vertreten.

Trotz umfangreicher Direktzahlungen befinden sich viele der Tierhaltenden Betriebe in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Im Vergleich zu den Ackerbaubetrieben erzielen insbesondere die Milchvieh- und sonstigen Futterbaubetriebe relativ niedrige Einkommen; die Einkommen der Veredlungsbetriebe schwanken im Zeitverlauf besonders stark (Tabelle 3). In jüngster Zeit ist auch hier ein deutlicher Einkommensrückgang zu beobachten.

Tabelle 3: Einkommen ausgewählter Haupterwerbsbetriebe

Betriebsform	Einkommen je AK ¹⁾		
	€		
	2000/01	2001/02	2002/03
Ackerbau (Marktfrucht)	30.573	28.465	22.916
Milch	22.192	19.180	17.076
Sonstiger Futterbau	19.997	14.393	15.065
Veredelung	45.231	31.948	18.258

1) Definition als Gewinn je nicht entlohnter AK für 2000/01 bzw. Gewinn plus Personalaufwand je AK für 2001/02 und 2002/03.
Quelle: Agrarbericht 2002, S. 34; Agrarbericht 2003, S. 27; Agrarbericht 2004, S. 29.

Die ungünstige Einkommenssituation der Vieh haltenden Betriebe erklärt sich aus dem Zusammenwirken verschiedener Einflussfaktoren:

- Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union schottete die EU-Agrarmärkte in der Vergangenheit relativ stark von den Weltagrarmärkten ab und sicherte auf dem Binnenmarkt ein Preisniveau, das oberhalb der Weltmarktpreise lag. Auf diesem EU-Binnenmarkt wuchs die Nachfrage nach Lebensmitteln aber nur noch sehr langsam, auf einigen Teilmärkten nahm sie sogar ab. Demgegenüber schuf der starke Produktivitätsfortschritt in der Landwirtschaft die Möglichkeit, bei konstantem Ressourceneinsatz das Angebot erheblich auszudehnen. In Verbindung mit einer Verringerung des Preisstützungsniveaus am Binnenmarkt war ein permanenter Preisdruck auf den Nahrungsmittelmärkten der EU die Folge.
- In der Landwirtschaft wurde in der Vergangenheit die negative Preistendenz häufig bei ihren Investitionsplanungen unterschätzt. Hieran waren die steten Bekundungen der Agrarpolitik, für auskömmliche Agrareinkommen sorgen zu wollen, nicht ganz schuldlos. Viele Landwirte halten es nach wie vor für eine Aufgabe des Staates, dass dieser für ausreichend hohe Preise sorgt oder – wenn schon Preissenkungen unumgänglich sind – zumindest dauerhafte Ausgleichszahlungen gewährt. Nachdem die Landwirte in Erwartung hoher Preise einmal in die Tierhaltung investiert haben, setzen sie ihre Produktion oft auch dann fort, wenn die Vollkosten später infolge sinkender Produktpreise nicht mehr gedeckt sind. Das liegt zum einen daran, dass für Gebäude- und Maschinen oft keine rentablen Nutzungsalternativen bestehen (versunkene Kosten), zum anderen bieten sich insbesondere für ältere Landwirte oft keine außerlandwirtschaftlichen Erwerbsalternativen.
- Für Landwirte, die in dieser Situation nach Möglichkeiten zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens suchen, erweist sich das betriebliche Wachstum oft als die wichtigste Strategie. Allerdings stoßen die Möglichkeiten, den Viehbesatz bei gegebener Fläche zu erhöhen, schnell an die Grenze der Umweltverträglichkeit. Daher besteht insbesondere in den intensiven Veredlungsregionen für viele Betriebe die Notwendigkeit zur Ausdehnung der Flächenbasis. Das führt zu einem scharfen Wettbewerb auf den landwirtschaftlichen Bodenmärkten, so dass sich hohe Kauf- und Pachtpreise herausbilden, welche die Einkommensbasis für die landwirtschaftlichen Wachstumsbetriebe schmälern.
- In der jüngeren Vergangenheit wurde die Einkommenssituation durch den Richtungswechsel in der EU-Agrarpolitik und der Agrarhandelspolitik weiter verschärft. Zum einen zieht sich die Agrarpolitik aus der Preisstützung zurück, weil sie erkannt hat, dass die Agrarpreispolitik (a) die Einkommensprobleme der Landwirtschaft nicht nachhaltig löst, (b) zu Marktüberschüssen führt, die auf Dauer nicht zu finanzieren sind und (c) im WTO-Kontext mittel- und langfristig nicht zu verteidigen ist. Zum anderen wird die Landwirtschaft in Deutschland (a) durch die fortschreitende Integra-

- tion und Vergrößerung des EU-Binnenmarktes und (b) durch die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik einem verschärften internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.
- In vielen westdeutschen Regionen sind die Bestandsgrößen zu klein, um im internationalen Wettbewerb auf Dauer mithalten zu können. Betriebliches Wachstum in der Tierhaltung ist insbesondere in jenen Regionen schwierig, in denen die Höfe und Ställe in beengter Dorflage liegen. Vielerorts beeinträchtigen auch zersplitterte Flurstücke und weite Feldentfernungen die einzelbetrieblichen Wachstumsperspektiven.
 - In ostdeutschen Regionen sind zwar die strukturellen Voraussetzungen für eine, auch im europäischen Maßstab großbetriebliche Viehhaltung überdurchschnittlich gut; doch ist hier der Viehbesatz in den Jahren nach der Wiedervereinigung zum Teil auf ein sehr niedriges Niveau zurückgegangen. Dies führt dazu, dass Viehhalter kaum Agglomerationsvorteile nutzen können (s. Kapitel 5.2.3). Große Ackerbaubetriebe sind nicht auf die Viehhaltung angewiesen, d. h. sie haben auch ohne Viehhaltung eine ausreichende Einkommensbasis. Manche Ackerbaubetriebe scheuen sich, leer stehende Betriebsstätten an Investoren abzugeben, die einen neuen Viehbetrieb etablieren wollen, weil sich diese Betriebe später zu Konkurrenten auf den Pachtmärkten entwickeln können.
 - In allen Regionen Deutschlands klagen Landwirte darüber, dass Erweiterungsinvestitionen in die Nutztierhaltung auf erhebliche Widerstände in der lokalen Bevölkerung treffen (s. Kapitel 5.3). Gleichfalls wird die Befürchtung geäußert, dass die nationale Agrarpolitik den deutschen Landwirten erhöhte Auflagen in den Bereichen Tierschutz, Umweltschutz, Landschaftsschutz und Lebensmittelsicherheit aufbürdet, die ihre internationale Wettbewerbskraft mindern.

Eine gewisse Orientierung darüber, wo die deutsche Landwirtschaft in der EU bzw. die EU in der Welt derzeit stehen, vermag der Selbstversorgungsgrad zu geben. Er gibt das Verhältnis von inländischer Erzeugung zum Inlandsverbrauch eines bestimmten Gutes an.

Tabelle 4 zeigt, dass die EU bei den wichtigsten Erzeugnissen der Nutztierhaltung einen leichten Nettoexportüberschuss aufweist. Das bringt im Wesentlichen die Wirkung der bisherigen EU-Agrarpolitik zum Ausdruck (Importschutz; Exportsubventionen; gekoppelte Direktzahlungen) und lässt daher keine Rückschlüsse zu, wie wettbewerbsfähig die Landwirtschaft der EU bei fortschreitender Liberalisierung sein wird.

Tabelle 4 zeigt ferner, dass Deutschland heute bei jenen Produktionszweigen der Tierhaltung ein Importgebiet ist, die einen hohen Technisierungsgrad aufweisen, als relativ mobil einzustufen sind und bisher nur geringfügig durch EU-Marktordnungen beeinflusst wurden (Schwein, Geflügel). Die hohen Selbstversorgungsgrade Deutschlands bei Milch und Rindfleisch bringen zum Ausdruck, dass hier unter den wirtschaftlichen und politischen

Bedingungen der Vergangenheit ein Wirtschaftszweig aufgebaut werden konnte, der die Inlandsnachfrage deckt und Exporte ermöglicht. Allerdings ist bei der Interpretation dieser Zahlen zu berücksichtigen, dass die Quotenregelung bei Milch in den vergangenen 20 Jahren regionale Verschiebungen innerhalb der EU weitgehend verhinderte und auch der Rindfleischmarkt erheblich von politischen Reglementierungen betroffen war.

Tabelle 4: Entwicklung des Selbstversorgungsgrades ausgewählter tierischer Erzeugnisse in Deutschland und in der EU-15

Produkt	Deutschland			EU-15		
	1999	2001	2003	1999	2001	2003
Kuhmilch	102	102	104	110	109	110
Rindfleisch (inkl. Kalbfleisch)	117	171	123	103	108	98
Schweinefleisch	85	88	89	110	107	110
Geflügelfleisch	66	66	71	108	106	102
Eier	75	76	75	103	102	100

Quelle: ZMP: Marktbilanz Milch 2004, Vieh und Fleisch Marktbilanz 2004, Eier und Geflügel Marktbilanz 2004.

Die mittel- bis langfristig zu erwartenden Rahmenbedingungen (Abbau der Exporterstattung und des Importschutzes) werden für die heimischen Erzeuger einen schärferen internationalen Wettbewerb zur Folge haben. Zugleich versetzt die Entkopplung der Direktzahlungen die Betriebe in die Lage, die Produktion stärker an den Erfordernissen des Marktes auszurichten. Dies wird tendenziell zu einem Rückgang der Inlandsproduktion führen. Wie stark dieser Rückgang ausfällt und wie sich dies auf die Erzeugerpreise auswirkt, lässt sich derzeit kaum vorhersagen.

2.3 Empfehlungen

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die wirtschaftlichen Perspektiven für die Nutztierhaltung im Weltmaßstab günstig, in Europa und hier insbesondere in Deutschland dagegen relativ ungünstig sind. Diese Einschätzung ist v. a. darin begründet, dass dieser Wirtschaftszweig in Deutschland strukturelle Defizite aufweist, in einem besonders kritischen gesellschaftlichen Umfeld agiert und in den kommenden Jahren einen gravierenden Wandel der agrarpolitischen Rahmenbedingungen verkraften muss.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat:

- Bei der nationalen Ausgestaltung tierhaltungsbezogener Politikmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass die innergemeinschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Viehhaltenden Betriebe nicht geschwächt wird.
- Die tatsächliche Wettbewerbsrelevanz der unterschiedlichen nationalen Ausgestaltung politischer Maßnahmen und rechtlicher Rahmenbedingungen sollte wissenschaftlich untersucht werden.
- Es sollten verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen für eine weitere Differenzierung der Produktpalette geschaffen werden, die es den am Markt Beteiligten ermöglichen, ihre Wertschöpfungsstrategie an die Anforderungen unterschiedlicher Märkte (Discount- oder Premium-Märkte mit zusätzlichen Attributen der Produkt- und Prozessqualität) anzupassen.
- Die Politik sollte auf ein investitionsfreundliches Klima für die Nutztierhaltung hinwirken, damit jene Tierhaltenden Betriebe, die über eine hinreichende Perspektive verfügen, die erforderlichen Anpassungsprozesse bewältigen können. Die staatliche Investitionsförderung ist zwar problematisch, jedoch in den nächsten Jahren noch erforderlich, um die erheblichen strukturellen Anpassungen an die grundlegend geänderten Rahmenbedingungen zu unterstützen. Vorübergehend könnte sogar eine finanzielle Aufstockung der Förderung geboten sein.
- Bezüglich der Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik sollte darauf geachtet werden, dass bereits mit der Halbzeitbewertung 2009 in allen Mitgliedsstaaten der EU eine vollständige Entkopplung aller Direktzahlungen von der Produktion erfolgt. Die 2003 und 2004 beschlossenen Regelungen (Teilkopplung in zahlreichen Mitgliedstaaten) benachteiligen tendenziell die Mutterkuhhalter und Rindermäster in Deutschland. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des europäischen Binnenmarktes.
- Für die laufenden WTO-Verhandlungen hat die EU durch die Entkopplung der Direktzahlungen bereits wichtige Vorleistungen erbracht. Von den Verhandlungspartnern wird auch der Verzicht auf Exportsubventionen gefordert; dieser Forderung sollte entsprochen werden. Im Bereich des Importschutzes sollte demgegenüber bei der Festlegung der Abbauschritte für die Zollsätze Rücksicht genommen werden auf die erheblichen Anpassungslasten, die dem europäischen Agrarsektor ohnehin schon bevorstehen.

3 Tierschutz (Tiergesundheit und Tierverhalten)

Ziel des Tierschutzes ist die Schaffung einer tiergerechten Haltungsumwelt, die den Tieren ein Freisein von Schmerzen, Leiden und Schäden gewährleistet und damit die Voraussetzung für Wohlbefinden schafft. Empfindungen wie Schmerzen, Leiden und Wohlbefinden sind einer umfassenden naturwissenschaftlichen Beurteilung schwer zugänglich. Allerdings können das Freisein von pathologisch-anatomischen und physiologischen Schäden und Erkrankungen sowie die Möglichkeiten zur Ausübung art eigenen Verhaltens als elementare Voraussetzungen für Wohlbefinden geprüft werden. Aus wissenschaftlicher Sicht bestehen zwischen den Maßnahmen zur Förderung der Ausübung art eigenen Tierverhaltens und solchen zur Senkung des Erkrankungsrisikos bzw. Förderung der Gesundheit erhebliche Unterschiede sowohl in der fachspezifischen Herangehensweise als auch in der methodischen Beurteilung. Deshalb werden beide tierschutzrelevanten Aspekte häufig getrennt erörtert. Eine Verbesserung der Voraussetzungen für Tierverhalten geht nicht zwangsläufig mit einer Verbesserung der Gesundheit einher und umgekehrt. Allerdings besteht ein begründeter Zusammenhang zwischen der Tiergesundheit und dem gesundheitlichen Verbraucherschutz, da das Freisein der Nutztiere von Erkrankungen und eine hohe Abwehrkraft gegenüber pathogenen Keimen eine wesentliche Voraussetzung für ein geringes Kontaminationsrisiko von Lebensmitteln tierischen Ursprungs mit Zoonoseerregern darstellt.

Der Tierschutz beruht in Deutschland auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens, der seinen Ausdruck in der Formulierung des Tierschutzes als Staatsziel und in einem umfassend angelegten Tierschutzgesetz findet, das die Verantwortung des Menschen für die Tiere in den Mittelpunkt stellt. In den Augen vieler Verbraucher geht es jedoch nicht allein um das Wohlbefinden der Tiere, sondern es wird auch eine enge gedankliche Verbindung zwischen dem Wohlbefinden Lebensmittel liefernder Tiere und der menschlichen Gesundheit hergestellt.

Viele Menschen in Deutschland sind der Ansicht, dass in den heutigen Haltungssystemen die Nutztiere nicht tiergerecht gehalten werden. Demgegenüber klagen viele Landwirte darüber, dass der Wettbewerbsdruck immer weiter zugenommen hat und ihre Betriebe eine weitere Verschärfung der Tierschutzgesetze mit Hinweis auf die damit verbundenen Kosten ökonomisch nicht verkraften könnten. Häufig wird auch auf die mangelnde Bereitschaft der Verbraucher zur Zahlung von Preisauflagen bei höheren Tierschutzstandards verwiesen.

Um eine Politik für einen verbesserten Tierschutz zu formulieren, ist zweierlei erforderlich:

- Zum einen ist festzulegen, mit welchen Kriterien Tierschutz gemessen werden soll. Hier stellt sich die Frage, ob neben den bisher vorherrschenden verfahrenstechnischen Indikatoren künftig verstärkt ergebnisbezogene Kriterien einbezogen werden sollten.
- Zum anderen ist festzulegen, mit welchen Politikinstrumenten die Landwirte dazu gebracht werden sollen, ihre Produktionssysteme in die gewünschte Richtung weiterzuentwickeln.

3.1 Mit welchen Kriterien lässt sich Tierschutz messen?

Die durch den Gesetzgeber in den Verordnungen zum Tierschutzgesetz festgelegten Mindestanforderungen beschränken sich im Wesentlichen auf Indikatoren zu spezifischen Haltungsbedingungen. Mit einer Erhöhung der Mindestanforderungen z. B. durch eine Ausweitung der Bewegungsfläche und Vorgaben zur Beschaffenheit der Liegefläche gehen gewisse Vorteile hinsichtlich der Möglichkeiten zur Ausübung art eigenen Verhaltens einher. Tiergesundheitsaspekte bleiben von Mindestanforderungen jedoch weitgehend unberührt. Während die Ausübung art eigenen Verhaltens an räumliche Bedingungen geknüpft ist, spielen haltungsspezifische Faktoren für die Tiergesundheit eine eher untergeordnete Rolle. Maßgeblich ist vielmehr die Befähigung des Managements, die betrieblichen Faktoren (Genetik, Fütterung, Haltungsverfahren, Hygienemaßnahmen, Tierbetreuung) so aufeinander abzustimmen, dass daraus ein möglichst geringes Erkrankungsrisiko für die Nutztiere resultiert. Der Erklärungsgehalt von haltungsspezifischen Mindestanforderungen bleibt daher weitgehend auf Verhaltensaspekte beschränkt. Deshalb dürfen Anhebungen von Mindestanforderungen hinsichtlich ihrer Tierschutzrelevanz nicht überbewertet werden. Wirksame Tierschutzmaßnahmen sollten in Zukunft nicht nur auf verfahrensbezogene Vorgaben zielen, sondern stärker ergebnisorientiert an Tiergesundheitskriterien wie das Freisein von spezifischen Erkrankungen ausgerichtet werden.

Die traditionelle Schlachtier- und Fleischuntersuchung (SFU) am Schlachtbetrieb fungiert vorrangig als „Endpunkt-Kontrolle“, die sich im Hinblick auf den Verbraucherschutz als zweckmäßig und wertvoll erwiesen hat. Eine weitergehende human- und tiergesundheitliche Prävention erfordert darüber hinaus die Einbeziehung der Primärproduktionsebene. Von Seiten des Gemeinschaftsrechts werden die Ansprüche der Verbraucher an die Lebensmittelsicherheit durch die in der EG-Verordnung Nr. 178/2002 enthaltenden Leitlinien für die Neuorientierung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie durch das in der EG-VO Nr. 854/2004 ausgeführte Konzept „from stable to table“ unterstützt. Als Ziele der SFU werden darin die Gewährleistung der Humangesundheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes im Rahmen eines EU-weit einheitlichen Systems gefordert, das für alle Bereiche der Lebensmittelerzeugung einschließlich der Primärproduktion gelten soll.

Mit Einführung des Grundsatzes „vom Erzeuger zum Verbraucher“ verlagert sich die Verantwortlichkeit für die Lebensmittelsicherheit auf die Unternehmen. Den Mitgliedsstaaten obliegt dabei die Kontrolle der Kontrolle. Präzisierungen zur Ausgestaltung der Maßnahmen stehen bislang allerdings noch aus.

Die unterschiedlichen Voraussetzungen für Tiergesundheit und Tierverhalten bedingen für das Tierschutzanliegen eine zweigleisige Strategie. Der vergleichsweise hohe Erklärungsgehalt von haltungstechnischen Indikatoren für die Ausübung art eigenen Verhaltens legt nahe, diesen Aspekt über Mindestanforderungen zu regeln. Die Verbesserung der Tiergesundheit verlangt jedoch nach einer ergebnisorientierten einzelbetrieblichen Prüfung des Gesundheitsstatus (u. a. durch Mortalitäts- und Morbiditätsraten sowie Schlachtkörper- und Organbefunde).

3.2 Mit welchen Anreizen und Sanktionen kann Tierschutz verbessert werden?

Das klassische Instrument, mit dem die Politik auf die gestiegenen Wünsche der Bevölkerung im Bereich Tierschutz reagiert, ist bis heute die Erhöhung von Tierschutzauflagen. Im Zuge der fortschreitenden Liberalisierung der Agrarhandelspolitik und der Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen stößt dieses Instrument jedoch zunehmend an Grenzen, weil folgende Wirkungskette in Gang gesetzt wird:

- Für alle inländischen Produzenten erhöhen sich (allerdings oft erst nach Ablauf der bisweilen langen Übergangsfristen) die Produktionskosten.
- Ein kleiner Teil der Verbraucher ist bereit, höhere Preise für tiergerechter erzeugte Produkte zu bezahlen. Hierfür kann die Wirtschaft mit der Etablierung bzw. Ausweitung eines Premium-Segmentes ein adäquates Angebot schaffen.
- Der größere Teil der Verbraucher orientiert sich weiterhin vorrangig am Produktpreis. Der Preiswettbewerb führt dazu, dass der Handel in verstärktem Maße preisgünstige Produkte aus dem Ausland zukaufte, weil die Anbieter dort ohne die tierschutzbedingten Mehrkosten produzieren können.

Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, dass dieser Prozess in der Realität durch verschiedene Phänomene überlagert, ergänzt oder abgeschwächt wird:

- Viele Verbraucher lassen sich nicht ausschließlich der einen oder der anderen Gruppe zurechnen, sondern kaufen je nach Anlass und Verfügbarkeit einmal im Premium- und ein anderes Mal im Discount-Bereich.
- Ein Teil der Tierschutzauflagen verändert die Gesamtkosten der Tierhaltung nur geringfügig. Außerdem sehen viele Regelungen zum Teil lange Übergangsfristen vor. Hinzu kommt, dass Familienbetriebe relativ lange von der Substanz leben können,

bevor sie zum Aufgeben gezwungen werden. Daher fällt der durch Tierschutzauflagen induzierte Strukturwandel zunächst schwach aus.

- Wenn ein Land im Tierschutzbereich voranschreitet, beeinflusst es damit die politische Diskussion in anderen Ländern. Das kann dazu führen, dass die Politiker dort ebenfalls eine Verschärfung der Tierschutzgesetze vornehmen, so dass der Wettbewerbsnachteil des zunächst voranschreitenden Landes reduziert wird oder sich zu einem Wettbewerbsvorteil wandeln kann.

Für die ökonomische Analyse ist es von Bedeutung, dass sich einseitig verhängte Tierschutzauflagen derzeit noch unter einem hohen Zollschutz befinden. Zölle bewirken, dass inländische Produzenten gegenüber ausländischen Produzenten einen Wettbewerbsvorteil haben. Bei hohen Zöllen bleibt dieser Wettbewerbsvorteil auch dann erhalten, wenn Tierschutzauflagen die inländische Produktion deutlich verteuern. Die durch den Tierschutz verursachten Mehrkosten der inländischen Produktion werden dann letztlich über die erhöhten Preise von allen inländischen Verbrauchern getragen, weil diese nicht auf preisgünstigere ausländische Ware ausweichen können.

Die derzeitige Schutzfunktion durch Zölle wird voraussichtlich in Zukunft an Bedeutung verlieren, da der Trend in der Handelspolitik in Richtung Freihandel geht. Maßgeblich ist dann das „Freihandelsszenario“, in dem erhöhte Tierschutzauflagen letztlich zu einer Abwanderung der Produktion führen, weil die meisten Verbraucher auf billigere ausländische Nahrungsmittel ausweichen.

Eine auflagenbedingte Abwanderung der Tierhaltung in das Ausland ist kein wünschenswertes Ergebnis für die Politik, wenn sie nicht durch andere volkswirtschaftliche Vorteile kompensiert wird. Zum einen ist das Ergebnis unter Einkommens- und Arbeitsmarktaspekten unbefriedigend. Zum anderen wird auch das eigentliche Tierschutzziel zumindest teilweise verfehlt, weil die abgewanderte Tierproduktion im Ausland zu Bedingungen fortgeführt wird, die unter Umständen sogar noch schlechter sind als jene, die man hier für unzureichend hielt und mit den verschärften Auflagen weiter verbessern wollte.

Eine einfache Lösung für diese Problematik gibt es nicht. In den nachfolgenden Kapiteln (ab Kapitel 3.2.2) werden unterschiedliche Lösungsansätze vorgestellt und ihre Vor- und Nachteile aufgezeigt.

3.2.1 Exkurs: Prüf- und Zulassungsverfahren für Stalleinrichtungen

In die Rubrik „Auflagen“ fällt auch der von verschiedenen Organisationen (u. a. Deutscher Tierschutzbund, BUND, Verbraucherzentrale) erhobene Vorschlag, ein bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren zur Sicherstellung der Tiergerechtigkeit von Auf-

stallungssystemen und Stalleinrichtungen („Tierschutz-TÜV“) nach Schweizer Vorbild zu etablieren.

Der Vorschlag der Organisationen basiert auf der Prämisse, dass von Haltungssystemen und Stalleinrichtungen eine maßgebliche Wirkung auf tierbezogene Kriterien der Tiergesundheit und des Tierverhaltens ausgehen. Während dieser Zusammenhang für das Tierverhalten nahe liegt (s. Kapitel 3.1), werden die Auswirkungen der Haltungsbedingungen auf die Tiergesundheit, vor allem von betriebsspezifischen und managementrelevanten Faktoren, überlagert. Damit kann die Tiergerechtigkeit nicht hinreichend über eine Prüfung von Aufstallungssystemen und Stalleinrichtungen sichergestellt werden.

Bereits jetzt werden Stalleinrichtungen auf freiwilliger Basis u. a. im Hinblick auf Kriterien der Tiergerechtigkeit von der DLG geprüft. Die dort und in anderen inländischen und ausländischen (Schweiz, Schweden etc.) Einrichtungen gemachten Erfahrungen und Prüfungsergebnisse sollten in einer zentralen Datenbank zusammengefasst werden, auf die von interessierter Seite zurückgegriffen werden kann.

Der Wissenschaftliche Beirat vertritt daher die Auffassung, dass der Vorschlag, ein bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren zur Sicherstellung der Tiergerechtigkeit von Aufstallungssystemen und Stalleinrichtungen zu etablieren, nicht weiter verfolgt werden sollte. Eine solche Einrichtung würde lediglich einseitige Signale setzen („Tierschutz mit dem Zollstock“) und Ressourcen binden, die effizienter in die Verbesserung der Tierschutzleistungen auf der betrieblichen Ebene durch Schaffung von Anreizen und Sicherungssystemen und durch eine systematische wissenschaftliche Begleitforschung investiert werden sollten.

3.2.2 Verbesserung der Verbraucherinformationen

Viele Politiker hoffen darauf, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher auf freiwilliger Basis ihren Beitrag zum Tierschutz leisten, indem sie trotz der höheren Preise zu solchen Produkten greifen, die unter erhöhten Tierschutzauflagen erzeugt wurden. Solch ein Verbraucherverhalten würde letztlich dazu beitragen, dass die Tierproduktion trotz erhöhter Auflagen nicht in das Ausland abwandert.

Die Kaufentscheidungen vieler Verbraucher stehen allerdings im krassen Widerspruch zu den von ihnen geäußerten Wünschen. An der Ladentheke bzw. im Kühlregal sind die wichtigsten Kriterien für die Kaufentscheidung (a) der Preis und (b) die Produktqualität und -sicherheit. Demgegenüber spielen Prozessqualitäten wie Tiergerechtigkeit und Umweltverträglichkeit eine untergeordnete Rolle.

In dem Maße, wie dieses Verbraucherverhalten auf mangelnder Information oder gar Desinformation beruht, bietet eine verbraucherorientierte Politik die Chance, die Abwanderung der Tierhaltung in das Ausland (als Anpassungsreaktion auf verschärfte Tierschutzaufgaben) zu verhindern, weil die inländischen Tierhalter für ihre Produkte höhere Preise erzielen und dadurch die aufgabenbedingten Kostensteigerungen kompensieren können.

Im Einzelnen könnte die Politik zum Beispiel folgende Maßnahmen ergreifen:

- verstärkte Aufklärungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Augen zu führen, dass sie durch ihr Kaufverhalten auch den Tierschutz bei den landwirtschaftlichen Nutztieren verbessern können;
- transparentere Dokumentation und Kommunikation der Auswirkungen verschiedener Haltungsverfahren auf den Tierschutz; Aufklärung über den Unterschied zwischen Produktqualität und Prozessqualität;
- Förderung der Kennzeichnung von Produkten aus besonders tiergerechter Haltung bei gleichzeitiger transparenter Darstellung der Kriterien, die der Kennzeichnung zugrunde liegen. Die Entwicklung von tierschutzorientierten Gütesiegeln durch den Staat war bislang wenig erfolgreich. Es sollte der Wirtschaft überlassen bleiben, entsprechende Markenprogramme einzuführen. Einer Positivdeklaration steht nichts im Wege;
- Unterstützung von Aktivitäten der Agrar- und Ernährungswirtschaft und des Handels, Label-Programme für Produkte aus tiergerechter Haltung aufzulegen und organisatorisch zu unterfüttern (Entwicklung von Kriterien; transparente Darstellung dieser Kriterien; Einrichtung effizienter Kontrollsysteme, Schutz vor irreführender Werbung).

Staatliches Handeln könnte erforderlich sein, wenn es darum geht, die Verbraucherinnen und Verbraucher vor irreführenden Informationen zu schützen. Die Werbestrategen in den Lebensmittelkonzernen vermögen mit viel Phantasie attraktive Texte und Bilder zu entwerfen. Daher ist für die Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht erkennbar, unter welchen Prozessbedingungen die Waren tatsächlich hergestellt wurden. Hier könnte der Staat einen Beitrag dazu leisten, indem er einfach zu kommunizierende Kategorien und tierschutzbezogene Qualitätsniveaus entwickelt, um Informationsasymmetrien abzubauen.

Dies ist allerdings eine schwierige Aufgabe. Bei der Abschätzung der Erfolgsaussichten von Lösungsstrategien, die auf eine verbesserte Verbraucherinformation abzielen, ist zu bedenken, dass die Überforderung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit der Anzahl unterschiedlicher Label immer mehr zunimmt. Die Gruppe der Verbraucher, die überhaupt auf Label reagiert, wird im Nahrungsmittelbereich z. B. mit (a) dem Biosiegel, (b) dem QS-Siegel und (c) zahlreichen Hersteller- und Handelsmarken konfrontiert. Ein Zurecht-

finden wird da immer schwieriger. Insgesamt erscheint es daher fraglich, ob eine verstärkte Verbraucherinformation allein ausreicht, um wesentliche Impulse für eine gesteigerte Nachfrage nach Produkten tierischen Ursprungs aus besonders tiergerechter Haltung zu generieren.

3.2.3 Internationale Harmonisierung der Standards auf hohem Niveau

Diese Möglichkeit wird häufig von Vertretern des landwirtschaftlichen Berufsstandes in die Diskussion gebracht: Die Agrarpolitik möge für eine internationale Angleichung der Standards sorgen, m. a. W., man solle mit einer Verschärfung der inländischen Standards erst dann anfangen, wenn alle Staaten bereit sind, hierbei mitzumachen.

Diese Strategie hat eine gewisse Aussicht auf Erfolg, solange es „nur“ um die Anhebung der Standards innerhalb der EU (bzw. ihre Angleichung auf hohem Niveau) geht. Denn es ist davon auszugehen, dass sich innerhalb des gemeinsamen Kulturraumes Europa im Laufe der Zeit noch am ehesten eine übereinstimmende Grundhaltung zum Thema Tierschutz herausbildet. Innerhalb der EU ist eine Angleichung der Standards auch besonders wichtig, weil nationale Alleingänge bei den Standards wegen des gut funktionierenden europäischen Binnenmarkts besonders leicht zu regionalen Produktionsverlagerungen führen können.

Ein EU-einheitliches Vorgehen bei den Tierschutzstandards stellt jedoch auf lange Sicht allein keine Lösung des eigentlichen Problems dar, weil die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik voranschreitet und es dadurch rentabel wird, Produktionsanlagen (mit dem Ziel des Exports in die EU) in Regionen außerhalb der EU zu verlagern.

3.2.4 Förderung des Tierschutzes durch freiwillige Anreizprogramme

Ein wichtiger Grundstein für die Strategie der Förderung des Tierschutzes durch freiwillige Anreizprogramme wurde von der EU bereits Anfang der 1990er Jahre mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik gelegt. Die Mitgliedsstaaten machen den Landwirten seither das Angebot, freiwillig an Agrarumweltprogrammen teilzunehmen. Die Landwirte können selbst entscheiden, ob sie teilnehmen oder nicht. Sie entschließen sich vor allem in solchen Fällen zur Teilnahme, in denen der Zusatzverdienst durch die Bereitstellung der öffentlich erwünschten „Zielgüter“ höher ausfällt als ihre zusätzlichen Kosten bzw. die entgangenen Erlöse. Daher wirkt sich die Teilnahme in der Mehrzahl der Fälle auch günstig auf die Einkommenssituation der Betriebe aus.

Dieser Politikbereich wurde in der Agenda 2000 im Rahmen der so genannten „zweiten Säule“, in der die landwirtschaftsnahen strukturpolitischen Maßnahmen für den ländlichen Raum zusammengefasst sind, weiter entwickelt und finanziell verstärkt. Wenn die Politik die Veränderung landwirtschaftlicher Produktionssysteme vorantreiben und zugleich die Abwanderung der Tierproduktion in andere Länder verhindern will, dann findet sie in der zweiten Säule der Agenda 2000 grundsätzlich einen Erfolg versprechenden Ansatzpunkt. Um nennenswerte Wirkung zu erzielen, müsste sie diesen Bereich allerdings finanziell aufstocken und auch inhaltlich weiterentwickeln.

Bislang ist die Mittelverfügbarkeit in der zweiten Säule relativ gering. Die Berufsverbände stehen einer Umschichtung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule kritisch gegenüber. Im Hinblick auf eine solche Umschichtung ist ferner zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen der zweiten Säule kofinanziert werden müssen. In Abhängigkeit von ihrem künftigen Umfang könnten damit erhebliche finanzielle Belastungen für Bundes- und Landeshaushalte verbunden sein.

Bei der inhaltlichen Weiterentwicklung wäre es erforderlich, die Produktionsverfahren der Tierhaltung und hier besonders die intensiven Haltungssysteme der Schweine-, Geflügel- und Kälberhaltung in die Programme einzubeziehen, weil sich zum einen die gesellschaftliche Kritik besonders auf die intensive Veredlungswirtschaft bezieht. Zum anderen ist die bodenunabhängige Veredlung im Falle von zusätzlichen Auflagen besonders abwanderungsgefährdet.

Dieser Weg erscheint grundsätzlich gangbar und Erfolg versprechend, doch ist auch er nicht ohne Risiken:

- Zum einen erhebt sich die Frage, ob nicht mit solchen Regelungen ein Präjudiz für viele andere Wirtschaftsbereiche geschaffen würde. Hierzu ist festzustellen, dass es grundsätzlich durchaus zu den Aufgaben des Staates gehört, mit Steuergeldern öffentliche Güter und positive externe Effekte „einzukaufen“, wenn der Markt diese Güter bzw. Effekte ohne staatliches Zutun nicht in hinreichendem Maße hervorbringt. Dies wird in zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens praktiziert (Förderung der Bildung, der Kultur, der Forschung, der entlegenen Regionen usw.).
- Wenn sich der Staat in der Tierschutzpolitik auf diesen Weg einlässt, kann dies genauso wie in der Kulturpolitik dazu führen, dass z. B. bei Steuermindereinnahmen weniger Geld zum „Einkauf“ der öffentlichen Güter bereitsteht. Da öffentliches Geld knapp ist, konkurrieren die öffentlichen Ausgaben für das Tierschutzziel mit denen für andere Ziele. Die Prioritätensetzung ist Aufgabe der Politik. Angesichts der Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte, insbesondere in einigen Bundesländern, ist es fraglich, ob eine generelle Erhöhung der Tierschutzstandards auf diesem Wege machbar ist.

3.2.5 Kompensation auflagenbedingter Kostennachteile durch die zweite Säule

Bei der bisherigen Ausgestaltung der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden in Einzelfällen auch Maßnahmen verankert, die nicht mehr den Charakter eines rein freiwilligen Anreizprogramms tragen. Dieser Ansatzpunkt könnte weiter ausgebaut werden zu einer Politik, bei der die Landwirte einen Anspruch auf finanziellen Ausgleich für Nachteile erhalten, die ihnen durch auferlegte Tierschutzmaßnahmen entstanden sind.

Die Kritik „Tierschutz nach Kassenlage“ wäre damit nicht vollständig entschärft, weil der Staat bei knappen öffentlichen Mitteln ein Interesse daran hat, die Tierschutzauflagen nicht zu kostenträchtig werden zu lassen. Diese Sparsamkeitsüberlegung bringt aber letztlich zum Ausdruck, dass Tierschutz nur eines von vielen staatlichen Zielen ist, die miteinander konkurrieren und eine Abwägungsentscheidung erfordern. Kritiker sollten auch bedenken, dass bei der Alternative „Auflage ohne Entschädigung“ überhaupt kein Geld zur Verfügung stünde und daher eine weitaus stärkere Abwanderung der Tierhaltung in Regionen mit niedrigeren Standards zu erwarten wäre.

Ein nicht unerheblicher Einwand gegen diese Lösungsvariante lautet, dass sie den reichen Ländern der Erde die Möglichkeit gibt, die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik auszuhebeln und über das Vehikel der Tierschutzpolitik ihre Landwirtschaft weiterhin gegen den internationalen Wettbewerb abzuschotten. Diese Kritik ist berechtigt. Bei geschickter Handhabung der zweiten Säule (besondere Anforderungen, hoher Ausgleich) und entsprechendem finanziellen Ausgleich kann die EU potenzielle Wettbewerber aus Übersee sogar noch stärker zurückdrängen als das bei dem klassischen handelspolitischen Instrumentarium bisher möglich war. In Anbetracht der finanziellen Perspektiven ist diese Option allerdings wenig wahrscheinlich.

3.2.6 Importverbot für Waren mit unzureichender Prozessqualität?

Könnte die EU den Import von Nahrungsmitteln verbieten bzw. einschränken, bei deren Herstellung die hohen europäischen Standards nicht eingehalten werden, dann würde eine Verschärfung der EU-Auflagen nicht mehr zwangsläufig zu einer Abwanderung der Tierhaltung in Drittländer führen.

Gegenwärtig sind die Möglichkeiten, Erzeugnisse ausländischer Anbieter mit dem Verweis auf unzureichende Qualitäten außer Landes zu halten, sehr eng begrenzt. Solche Möglichkeiten bestehen im Wesentlichen nur dann, wenn im Importland Risiken für die Menschen oder die Umwelt zu befürchten wären und hierüber ein wissenschaftlich akzeptierter Nachweis geführt werden kann. Insoweit Tiergesundheit und Tierschutz als Teil

des gesundheitlichen Verbraucherschutzes verstanden werden, bietet das 1994 von den WTO-Gründungsländern unterzeichnete SPS-Abkommen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures) einen Ansatzpunkt, um die Einhaltung von definierten Standards der Lebensmittelsicherheit als Voraussetzung für die Einfuhr von Produkten zu fordern. Danach können sich Länder mit einem hohen Lebensmittelsicherheitsstandard gegen die Einfuhr von Lebensmitteln mit einem niedrigen oder unbekanntem Standard schützen. Es ist hingegen im Rahmen der WTO nicht möglich und handelspolitisch auch nicht wünschenswert, Importe mit dem Hinweis auf eine minderwertige Prozessqualität (Mängel in Haltungsbedingungen, Umweltschutz etc.) abzuwehren. Verbesserte Prozessqualitäten sind im Rahmen anderer internationaler Abkommen (z. B. im Rahmen des Codes des internationalen Tierseuchenamtes) auszuhandeln.

3.3 Empfehlungen

Die Diskussion der verschiedenen Lösungsansätze hat gezeigt, dass die zur Verfügung stehenden Optionen entweder nur einen relativ geringen Beitrag zur Problemlösung leisten können oder aber gravierende Nebenwirkungen beinhalten. Nach Abwägung der Vor- und Nachteile empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat:

- Bei der nationalen Ausgestaltung tierhaltungsbezogener Politikmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass die innergemeinschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Viehhaltenden Betriebe nicht geschwächt wird.
- Die Aufzeichnungen und Meldungen über Tierbestände, Tierbewegungen, Befunde und Tierbehandlungen sollten so weiterentwickelt werden, dass eine Rückkoppelung zu den Nutztierhaltern erfolgen kann. Dabei ist eine bundeseinheitliche Regelung anzustreben, damit die Vergleichbarkeit überregional sichergestellt wird.
- Im Rahmen von Anreizprogrammen sollten Monitoring-Programme etabliert werden, mit denen der Gesundheitszustand der Tiere besser erfasst und dokumentiert (z. B. über Schlachtkörperbefunde), den Landwirten entsprechende Informationen rückgemeldet und die Erkenntnisse über die Ursache-Wirkungs-Beziehungen verbessert werden. Die Anreizprogramme der zweiten Säule sollten genutzt werden, den Landwirten einen finanziellen Anreiz zur Teilnahme an Monitoring-Programmen und zur Lieferung ergänzender betrieblicher Daten zu geben. Dabei sollten landwirtschaftliche Betriebe basierend auf der Höhe der Erkrankungsraten bzw. der Befundlage in verschiedene Kategorien eingeteilt werden, anhand derer Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Ein vergleichbares Konzept wird bereits bei der Bekämpfung der Salmonellose in der dänischen Schweinehaltung praktiziert.
- Im Rahmen der zweiten Säule sollte ferner eine Unterstützung von Tierhaltern und einschlägig tätigen Organisationen erfolgen, die erfolgreich an Programmen zur Ver-

besserung des Tierschutzes und der Tiergesundheit teilnehmen bzw. solche entwickeln.

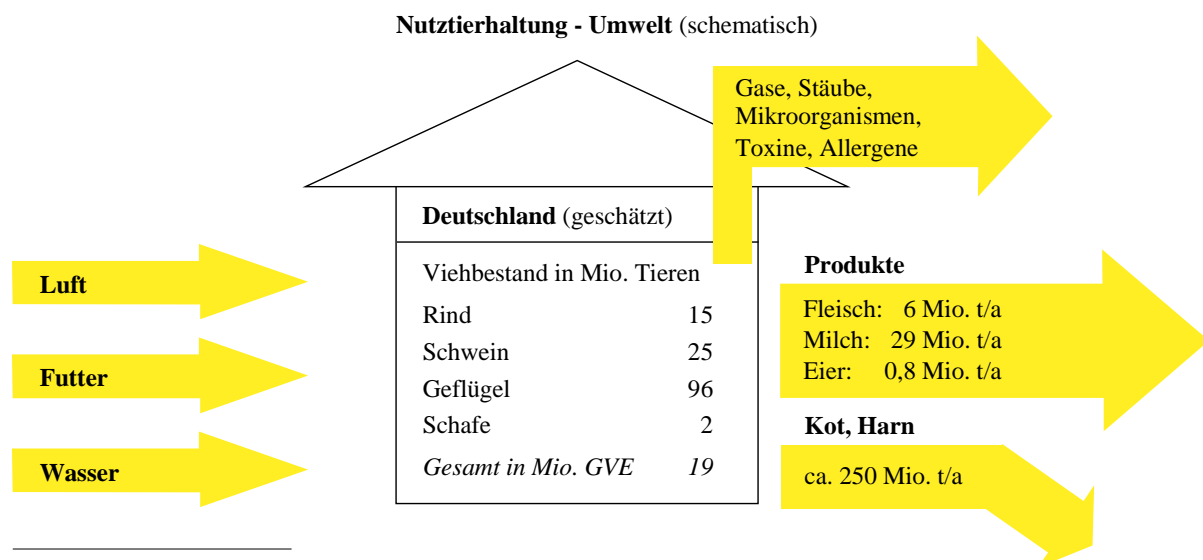
- Die Einführung von Prüf- und Zulassungsverfahren für Stalleinrichtungen sollte nicht weiter verfolgt werden. Gleichwohl ist Transparenz über die vorhandenen Prüfergebnisse (DLG, Schweiz etc.) z. B. im Rahmen einer zentralen Datenbank sicherzustellen. Ferner sollten Instrumente für die Beurteilung von Tierverhalten und Tiergesundheit auf der betrieblichen Ebene sowie Möglichkeiten der Kontrolle weiterentwickelt werden.
- Die Landwirte sollten möglichst frühzeitig und umfassend über die aktuellen Entwicklungen bezüglich der künftigen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit informiert werden, so dass eine Umorientierung zu einer stärkeren Berücksichtigung tiergesundheitlicher Aspekte und Maßnahmen zur Reduzierung von Erkrankungsraten in den Nutztierbeständen eingeleitet werden können.
- Zur Realisierung der im EG-Recht für Lebensmittelsicherheit verankerten Vorgaben zur Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und des tierschutzrelevanten Vorsorgeprinzips ist die Bundesregierung verpflichtet, bis zum Beginn des Jahres 2006 für den Bereich der Primärproduktion konkrete Ausführungsbestimmungen und Leitlinien zu erarbeiten. Dabei bedarf es insbesondere der Entwicklung von Zieldefinitionen und Kriterien zur Beurteilung des Freiseins von spezifischen Erkrankungen von Lebensmittel liefernden Tieren und des Präventiv- und Gesundheitsstatus auf der Produktionsebene. Ferner muss konkretisiert werden, wie die Kontrolle der Kontrolle umgesetzt werden wird.
- Ferner sollte geprüft werden, inwieweit in Anlehnung an die EG-Verordnungen Nr. 178/2002 und Nr. 854/2004 über das Freisein von spezifischen Erkrankungen und über den Gesundheitsstatus Lebensmittel liefernder Tiere Konsequenzen für die Einfuhr von Produkten mit niedrigem Standard hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit abgeleitet werden können und inwieweit dies mit dem SPS-Abkommen der WTO kompatibel ist.

4 Umweltschutz

Die Nutztierhaltung weist neben positiven externen Effekten auch negative Effekte auf die Umwelt auf. Der Wirtschaftsdünger ist wegen seiner spezifischen Eigenschaften ein wertvolles Wirtschaftsgut. Er enthält pflanzenverfügbare Nährstoffe in vielfältiger Zusammensetzung und Bindungsform, unterstützt das Bodenleben und trägt damit zur Erhöhung der Bodenfruchtbarkeit und Humusbildung bei. Wirtschaftsdünger darf nur nach guter fachlicher Praxis und pflanzenbedarfsgerecht eingesetzt werden. Zu diesem Zweck sind Art und Menge des Wirtschaftsdüngers sowie landwirtschaftliche Einzelmaßnahmen als Regelungstatbestände in der Düngeverordnung enthalten.

Andererseits ist die Nutztierhaltung auch eine bedeutende Quelle für feste, flüssige und luftgetragene Emissionen, die sowohl belästigend für Anwohner als auch schädigend für die Umwelt sein können. Emissionen treten vermehrt bei starker regionaler Konzentration der Tierhaltung auf. Geplante Baumaßnahmen zum Neubau von Tierställen stoßen auf zunehmenden lokalen Widerstand in der Bevölkerung. Hohe Tierkonzentrationen stellen auch stets ein hohes Risiko für die Ausbreitung von Tierseuchen dar, die unabhängig von der Tierschutzrelevanz zu erheblichen volkswirtschaftlichen Verlusten führen können. Die Beziehung zwischen der Nutztierhaltung und der Umwelt ist vereinfacht in Form eines Fließschemas in Abbildung 2 dargestellt.

Abbildung 2: Input- und Output-Größen in der Nutztierhaltung



Bei der Tierhaltung werden Nährstoffe ausgeschieden, die vor allem in den Zentren der Tierproduktion nur zum Teil als Wirtschaftsdünger verwendet werden können und deren Beseitigung oder Aufarbeitung erhebliche Kosten verursachen würde. So gelangen große

Mengen an Nitrat, Phosphat, Schwermetallen und andere Stoffe (z. B. Antibiotika) über die Ausbringung von Wirtschaftsdünger und bei der Weidehaltung in die Umwelt. Gase, Gerüche, Stäube, Mikroorganismen und Endotoxine gehen vorrangig von Stallanlagen und Güllelagern aus. Quellen für die luftgetragenen Stoffe sind die Tiere und ihre Ausscheidungen sowie das Futter und die Einstreu.

4.1 Umweltwirkungen der Nutztierhaltung im Überblick

Die Veränderungen, die durch Emissionen aus der Tierhaltung in Wasser, Boden, Luft und an Flora und Fauna entstehen können, sind regional und zeitlich unterschiedlich verteilt. Die meisten Gase und Geruchsstoffe, Bioaerosole, Stickstoff, Phosphat und Schwermetalle haben vielfach direkte lokale oder regionale Auswirkungen. Gase wie Methan und Distickstoffoxid sowie Feinstpartikel wirken hingegen vorwiegend indirekt und global.

Fest- und Flüssigmist sowie Abwässer enthalten in erheblichem Umfang Stickstoff und Phosphat, die als essentielle Pflanzennährstoffe wichtige Bestandteile des Wirtschaftsdüngers sind. Wenn sie in zu hohen Mengen oder zum falschen Zeitpunkt ausgebracht werden, können sie zur Verunreinigung von Grundwasser (Nitrat, Keime) und Oberflächengewässern (Eutrophierung) führen. Ein in den letzten Jahren zunehmendes Problem sind die hohen Gehalte an Schwermetallen wie Zink und Kupfer in den Wirtschaftsdüngern, die als Wachstumsförderer den Futtermitteln zugesetzt werden und im Boden akkumulieren. Die dritte Gruppe von potenziell nachteiligen Substanzen bilden die Medikamentenrückstände wie z. B. Antibiotika, die mit Kot und Harn beim Weidegang, über die Wirtschaftsdünger oder auch über die Stallabluft an Staubpartikel gebunden in die Umwelt gelangen, wo sie zur Resistenzbildung bei Bodenbakterien beitragen können. Über die Rolle von Medikamentenrückständen und ihrer Metabolite in der Umwelt ist noch wenig bekannt. Nachteilige Effekte der Überdüngung für den Menschen können verunreinigtes Trinkwasser und eine erhöhte Luftbelastung mit Gasen, Gerüchen und Bioaerosolen sein. Für Flora und Fauna der Agrar- und Grünlandökosysteme in dem betroffenen Gebiet kann dies deutliche Folgen wie Veränderungen von Artenspektren sowie Rückgang und Ausfall von Arten bedeuten.

Zu den wichtigsten luftgetragenen Emissionen zählt nach wie vor der Geruch, der in der näheren Umgebung von Tierställen und bei der Ausbringung von Fest- und Flüssigmist zu erheblichen Belästigungen in der näheren Umgebung bei Anwohnern führen kann. Zunehmend werden aus Furcht vor gesundheitlichen Nachteilen auch die Emissionen von Stallstäuben und Mikroorganismen als Grund für Einwände gegen Neu- oder Erweiterungsbauten von Ställen angeführt. Die Kenntnisse über „sichere Abstände“ zwischen Stall- und Wohngebieten für nachteilige Stoffe wie Mikroorganismen und Staub sind noch unzureichend.

Feinstpartikel, die nach neueren Erkenntnissen in erheblichem Umfang aus der Nutztierhaltung und anderen landwirtschaftlichen Quellen freigesetzt werden, tragen zur Entwicklung von Atemwegserkrankungen des Menschen bei und fördern durch ihre lange Verweilzeit in der Atmosphäre wesentlich den „Treibhauseffekt“.

Gase wie Methan (CH_4) und Distickstoffoxid (N_2O) werden sensorisch nicht wahrgenommen, sind jedoch besonders klimarelevante Treibhausgase. Es wird geschätzt, dass die Landwirtschaft an den Emissionen klimarelevanter Gase wie Lachgas und Methan zu etwa 50 bzw. 45 % des Ausstoßes in Deutschland beteiligt ist. Der größte Anteil stammt aus der Tierhaltung. Ammoniak ist an der Eutrophierung von Oberflächengewässern, der Bodenversauerung und am komplexen Geschehen des Waldsterbens beteiligt. Etwa 65 % der globalen Ammoniakemissionen gehen von der Landwirtschaft (51 % Tierhaltung, 14 % Mineraldünger) aus. In Deutschland werden die Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung bzw. Mineraldüngung auf etwa 80 bzw. 11 % der gesamten Treibhausgasemissionen geschätzt.

Einträge von gasförmigen Stoffen und festen Stoffen in die Umwelt sind bei der Haltung von Nutztieren unvermeidlich. Umweltbelastungen entstehen jedoch erst, wenn ein bestimmter Umfang an Einträgen überschritten wird. Die Toleranzschwelle ist stoffspezifisch und von der Aufnahmefähigkeit des betroffenen Agrarökosystems abhängig. Marginale Agrarstandorte, die nicht landwirtschaftlich genutzt werden, haben beispielsweise für Stickstoff nur eine relativ niedrige Aufnahmefähigkeit von 3 bis 15 kg N/ha und Jahr. Werden diese Einträge überschritten, kann es zur Eutrophierung, Bodenversauerung oder Austrag von Nitrat in das Grundwasser und in der Folge zu Artenveränderungen in der Vegetation kommen. Eintrag und Entzug müssen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen und durch entsprechende Managementmaßnahmen gesichert werden. In Gebieten mit hohen Tierdichten sind solche Anforderungen nur mit erhöhtem Aufwand umzusetzen, da weite Wege für die Gülleausbringung oder zusätzliche Kosten für die Aufarbeitung von tierischen Abfällen in Kauf genommen werden müssen. Hier ist es Aufgabe der Politik, mit Anreizen und Sanktionen die Betriebsleiter von der Notwendigkeit umweltschonender Maßnahmen zu überzeugen.

Andererseits ist die Nutztierhaltung und Landwirtschaft auch von anthropogenen Emissionen wie Schwermetalle oder Dioxine betroffen, die vielfach aus industriellen Prozessen stammen und über die Aufnahme der Tiere in die Lebensmittelkette gelangen können.

4.2 Umweltpolitische Optionen

Für die Gestaltung der Umweltpolitik gilt der gleiche Grundsatz wie für die Gestaltung der Tierschutzpolitik (s. Kapitel 3), d. h., es muss entschieden werden, anhand welcher Kriterien die Umweltentlastung konkret bestimmt werden soll (Umweltindikatoren) und mit welchen Anreiz- bzw. Sanktionsmechanismen die Unternehmen dazu gebracht werden sollen, die Umwelt zu verbessern. Angesichts der Vielfalt der Umweltwirkungen, der großen Zahl möglicher Umweltindikatoren und der verschiedenen Anreiz- und Sanktionsmöglichkeiten ergibt sich im Politikfeld „Tierhaltung und Umwelt“ eine große Zahl von Kombinationsmöglichkeiten, die für die Ausgestaltung der Umweltpolitik in Betracht zu ziehen sind.

Es ist nicht Aufgabe des Gutachtens, dies systematisch und im Detail ausführlich abzuarbeiten. Im Folgenden wird daher nur auf solche Politikoptionen eingegangen, die dem Wissenschaftlichen Beirat besonders diskussionswürdig erscheinen. Aspekte der regionalen Konzentration werden gesondert in Kapitel 5 behandelt, weil hier zusätzliche Aspekte wie die Tierseuchenproblematik und Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit einfließen.

Zusammenhänge zwischen Emissionen einerseits und Beeinträchtigungen von Umweltgütern (z. B. Wasser, Boden, Luft) andererseits bestehen oft nur indirekt. Eine unmittelbar ergebnisorientierte Ausgestaltung umweltpolitischer Maßnahmen ist daher nur sehr eingeschränkt möglich. Es muss auf Umweltindikatoren zurückgegriffen werden, d. h. auf Merkmale der Produktionssysteme, von denen angenommen werden kann, dass sie in Beziehung zur Umweltwirkung stehen (handlungsorientierter Ansatz).

Im Folgenden werden zunächst Politikmaßnahmen erörtert, die unmittelbar an einzelnen Merkmalen der Produktionsverfahren ansetzen, bevor dann im weiteren Verlauf Bilanzierungsmaßnahmen auf der Betriebsebene besprochen werden.

4.2.1 Ansatzstelle Produktionstechnik

Die Forderung nach emissionsarmen Haltungssystemen wird seit vielen Jahren erhoben. Wissenschaft und Wirtschaft haben hierauf reagiert und erhebliche Anstrengungen unternommen. In vielen Fällen hat die Entwicklungsarbeit Früchte getragen. Beispiele hierfür sind

- die Kotbandbelüftung in Legehennenhaltungen,
- die Phasenfütterung in der Schweinehaltung,
- die Güllelagerung in geschlossenen Behältern oder
- die Gülleausbringung mit Schleppschläuchen bzw. die Gülleinjektion.

Der Idealfall ist gegeben, wenn neue Technologien den herkömmlichen sowohl hinsichtlich der Umweltwirkung als auch hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit überlegen sind, so dass emissionsmindernde Technologien dank ihrer Wettbewerbsfähigkeit Eingang in die praktische Landwirtschaft finden. Dieser Idealfall ist leider nicht sehr häufig gegeben. Praxisnahe, interdisziplinär betriebene Agrarforschung trägt dazu bei, die Häufigkeit solcher Ereignisse zu erhöhen.

Wenn neue, emissionsmindernde Technologien zu teuer und daher betriebswirtschaftlich nicht rentabel sind, muss die Umweltpolitik nachhelfen. Hierzu hat sie grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- Entweder sieht sie im Einzelfall eine finanzielle Förderung für bestimmte Technologien vor (z. B. im Rahmen der freiwilligen Agrarumweltprogramme) bzw. verpflichtet die Landwirte zur Übernahme dieser genau zu definierenden Technologien (z. B. durch Auflagen) oder
- sie setzt Obergrenzen bezüglich des betrieblichen Stickstoffbilanzsaldos fest und überlässt es den Betrieben, auf welche Weise diese die Bilanzziele erreichen (s. Kapitel 4.2.2).

Beide Möglichkeiten haben Vor- und Nachteile. Ein großer Vorteil der Maßnahmen, die konkret auf bestimmte bauliche Einrichtungen oder landwirtschaftliche Maschinen abstellen, liegt darin, dass sie relativ einfach und sicher kontrolliert werden können.

Die Schwachstellen einer Agrarumweltpolitik, die sich allein auf technische Lösungen stützt, lassen sich folgendermaßen skizzieren:

- Wenn die Politik es den Betrieben überlässt, mit welchen Mitteln sie die umweltpolitische Zielvorgabe erreichen, können sich diese individuell anpassen und die für sie kostenminimale Emissionsminderungsstrategie wählen. Dies hat betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Vorteile. Es funktioniert allerdings nur dann, wenn die umweltpolitische Zielvorgabe (z. B. ein bestimmter betrieblicher N-Saldo) justitiabel kontrolliert werden kann (s. Kapitel 4.2.2).
- In der landwirtschaftlichen Praxis wird der Umfang der Emissionen nicht nur durch das Haltungssystem, sondern auch ganz wesentlich durch das betriebliche Management bestimmt. Es kann also durchaus vorkommen, dass ein Landwirt zwar eine emissionsmindernde Technik installiert hat, diese aber nicht sorgfältig bedient und daher hohe Emissionen verursacht. Umgekehrt kann ein Landwirt seinen Betrieb auch ohne größeren technischen Aufwand allein durch Reduktion der Nährstoffimporte mit geringen Emissionen führen.
- Wenn es gelingt, die Emissionen an einer Stelle des Produktionssystems durch geeignete Technologien zu mindern, so kann dies unter Umständen zu verstärkten Emissionen an einer anderen Stelle des Produktionssystems führen. Je besser es beispielswei-

se gelingt, die Emission von Stickstoffgasen in die Luft zu verhindern (z. B. Mehrphasenfütterung und häufiges Spülen der Gänge), desto mehr Stickstoff findet sich in der Gülle, so dass eine unverminderte Güllegabe bei gleichzeitig hohem Mineraldüngereinsatz zu vermehrten Emissionen oder zum Eintrag von Nitrat in das Grundwasser führen kann.

Alle drei Argumente sprechen auf den ersten Blick dafür, anstelle der einzelnen technologischen Maßnahme besser die (geschätzten) Gesamtemission des Betriebes zu sanktionieren.

Wenn sich jedoch herausstellt, dass eine Sanktionierung der Gesamtemissionen des Betriebes nicht zum gewünschten Erfolg führt, weil die Betriebe mit Anpassungen nur pro forma ausweichen und der Staat hiergegen kein wirksames Mittel findet (s. Kapitel 4.2.2), kommt man zu einer anderen Empfehlung.

Es könnte sich dann als sinnvoller erweisen, die Betriebe lediglich zu einer Stickstoffbilanzierung zu verpflichten, ohne dass die dort ausgewiesenen Bilanzüberschüsse mit Sanktionen bewehrt werden. Bei dieser Strategie würde man eher darauf setzen, die Landwirte durch Aufklärung und Überzeugungsarbeit zu einer Änderung ihrer Produktionsprozesse zu veranlassen. Das stößt jedoch dort an Grenzen, wo Investitionen in emissionsmindernde Technologien betriebswirtschaftlich unrentabel sind. Deshalb können Fördermaßnahmen, die eine Verbilligung umweltschonender Technologien herbeiführen, durchaus ein wichtiges Element einer umweltpolitischen Gesamtstrategie bilden. Unter diesem Aspekt ist aber auch darauf hinzuweisen, dass Landwirte um so stärker an einer Vermeidung von Nährstoffverlusten interessiert sind und um so eher Investitionen in emissionsmindernde Technologien vornehmen, je wertvoller die in der Gülle enthaltenen Nährstoffe sind. Dies wiederum hängt maßgeblich vom Preis für mineralische Düngemittel ab.

4.2.2 Ansatzstelle Nährstoffbilanzen

Um die von einem landwirtschaftlichen Betrieb ausgehenden Umweltbelastungen beurteilen zu können, kann mittels eines Bilanzverfahrens auf der Betriebsebene eine erste, mit vergleichsweise geringem Aufwand verbundene Einschätzung des Nährstoffaustrages vorgenommen werden. Nährstoffbilanzen stellen innerhalb definierter Systemgrenzen den Input an Material-, Stoffmengen sowie den Output an Produkten, Reststoffen und Emissionen dar. Trotz seiner Unvollkommenheit hat sich der Indikator „Bilanzüberschuss“ in der Praxis als wichtiger Bestandteil von einzelbetrieblichen Umweltinformationssystemen etabliert. Der Ansatz auf Hoforbasis entspricht den betrieblichen Gegebenheiten am ehesten, da im Vergleich zum Ansatz auf Feld-Stall-Basis weniger Schätzgrößen eingesetzt werden. Da die Betriebe gemäß der Düngeverordnung jährliche Stickstoffzu- und -

abfuhrgrößen erfassen müssen, liegt bereits eine Datengrundlage vor, die für Beratungs- und Kontrollzwecke genutzt werden kann.

In der Nutztierhaltung sind vor allem Veredlungsbetriebe und intensive Futterbaubetriebe durch einen hohen Nährstoffimport in den Betrieb in Form von Dünge- und Zukauffuttermitteln gekennzeichnet. Ein hoher Nährstoffimport führt insbesondere bei einer geringen Verwertung der betriebseigenen und zugekauften Düngemittel zu erheblichen Nährstoffsalden. Aufgrund der preiswerten Verfügbarkeit von mineralischen Düngemitteln und deren Anwendungsmöglichkeiten fehlt vielen landwirtschaftlichen Betrieben der Anreiz, den Einsatz von mineralischen Düngemitteln deutlich zu reduzieren und wirtschaftseigene Düngemittel effizienter zu verwerten.

Eine drastische Reduzierung oder der Verzicht auf mineralische Düngemittel, wie er z. B. in der ökologischen Landwirtschaft praktiziert wird, kann in Kombination mit einer Flächenbindung der Nutztierhaltung zu deutlich herabgesetzten Nährstoffsalden führen.

Nährstoffbilanzen sind wichtige Steuerungsinstrumente. Eine Bilanzierung setzt voraus, dass die im System befindlichen Stoffmengen umfassend erfasst werden und dabei auch der Auf- und Abbau von Lagerbeständen berücksichtigt wird. Deshalb sollten bei der Kalkulation nach Möglichkeit mehrere Wirtschaftsjahre berücksichtigt werden. Der in der Bilanz ausgewiesene Überschuss kann entweder gasförmig entbunden (Denitrifikation, NH_3 -Entgasung) oder mit dem Sickerwasser verlagert werden. Eine Zuordnung auf die Verlustwege kann mit der Bilanzierung nicht erfolgen. Auch sind keine Aussagen über die spezifischen Emissionen von klimarelevanten Gasen möglich. Betriebsbilanzen erlauben – für sich genommen – noch keine Aussagen über potenzielle Schwachstellen innerhalb der Prozesskette. Allerdings kann die gleichzeitige Durchführung von Feld-, Stall- und Hoftorbilanzen wesentlich zu einer Eingrenzung der Ursachen potenzieller innerbetrieblicher Nährstoffverluste beitragen.

Gegen die Nutzung des Indikators Bilanzüberschuss in umweltpolitischen Maßnahmen wird eingewandt, dass zum einen bei der Berechnung teilweise Standardwerte herangezogen werden müssen, die von den tatsächlichen einzelbetrieblichen Werten erheblich abweichen können. Zum anderen besteht eine Missbrauchsgefahr. Insbesondere solche Betriebe, die keine steuerliche Buchführung betreiben, könnten diesen Indikator z. B. durch Angabe „überhöhter“ Erträge für Marktfrüchte und Futterpflanzen günstig gestalten und sich dadurch eine bessere Ausgangsposition verschaffen (geringere Steuern oder höhere Subventionen).

Während es weitgehend unstrittig ist, dass landwirtschaftliche Betriebe zur Führung von Nährstoffbilanzen verpflichtet sein sollten, wird kontrovers diskutiert, ob eine Überschreitung bestimmter Obergrenzen zu Sanktionen führen sollte oder nicht.

Für Sanktionen spricht, dass der Indikator „Bilanzüberschuss“ eine enge kausale Verknüpfung mit der Umweltproblematik aufweist, und dass die Sanktionen die Verursacher unmittelbar treffen und somit (anders als z. B. die Mineralstickstoffabgabe) als gerechte Maßnahme empfunden wird.

Gegen Sanktionen spricht, dass es den betroffenen Betrieben relativ leicht fallen dürfte, ihre Bilanzen zu schönen, während es dem Staat schwer fallen dürfte, derartige Verstöße rechtlich wirksam zu verfolgen und zu ahnden.

- Eine Verbesserung des rechnerischen Stickstoffbilanzüberschusses lässt sich zum Beispiel dadurch erzielen, dass weiter entfernte Flächen angepachtet oder per Bewirtschaftungsvertrag übernommen werden. Es dürfte den Behörden schwer fallen, mit vertretbarem Aufwand die tatsächliche innerbetriebliche Verteilung der Nährstoffe zu kontrollieren.
- In ähnlicher Weise können die Betriebe ihre Bilanzen „auf dem Papier“ schönen, indem sie z. B. Gülleabnahmeverträge mit anderen Betrieben schließen, ohne die vereinbarten Mengen auch tatsächlich zu transportieren, oder indem sie ihren Düngestreuer einige Male beim benachbarten Ackerbaubetrieb füllen, oder indem sie – sofern sie nicht buchführungspflichtig sind – überhöhte Pflanzenerträge angeben.

In allen Fällen weichen die Betriebe erfolgreich den Sanktionen aus, ohne dass sich dadurch die tatsächliche Umweltbelastung verringert. Hinzu kommt, dass die Betriebe ihre (falschen) Bilanzen umso weniger als Hilfe zur verbesserten Betriebsführung verwenden, je stärker ihr Inhalt von den tatsächlichen Verhältnissen abweicht.

4.3 Empfehlungen

Einen einfachen Lösungsansatz zur Reduzierung von Umweltbelastungen gibt es nicht. Vor dem Hintergrund empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat ein abgestuftes Vorgehen.

- Es sollte zunächst an der Verbesserung der einzelbetrieblichen und sektoralen Datengrundlage über umweltbelastende Stoffe aus der Tierhaltung gearbeitet werden. Gesamtbetriebliche Nährstoffbilanzen, die Wirtschafts- und Mineraldünger einschließen, sind hierfür eine wichtige Grundlage und müssten daher von allen landwirtschaftlichen Betrieben erstellt werden. Diese Betriebsbilanzen sollten unter Beachtung des Datenschutzes an die zuständigen Behörden geliefert und dort aufbereitet werden, um auf diese Weise eine bessere Grundlage für das Umwelt-Monitoring zu schaffen.
- Den Umwelt-Audits, die in der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik als freiwillige Maßnahmen einzuführen sind, ist ein hoher Stellenwert beizumessen. Dabei sollte untersucht werden, wie dieses Instrument möglichst effizient gestaltet werden kann. Daten, die in staatlich geförderten Audits bzw. Umweltinformationssystemen erhoben

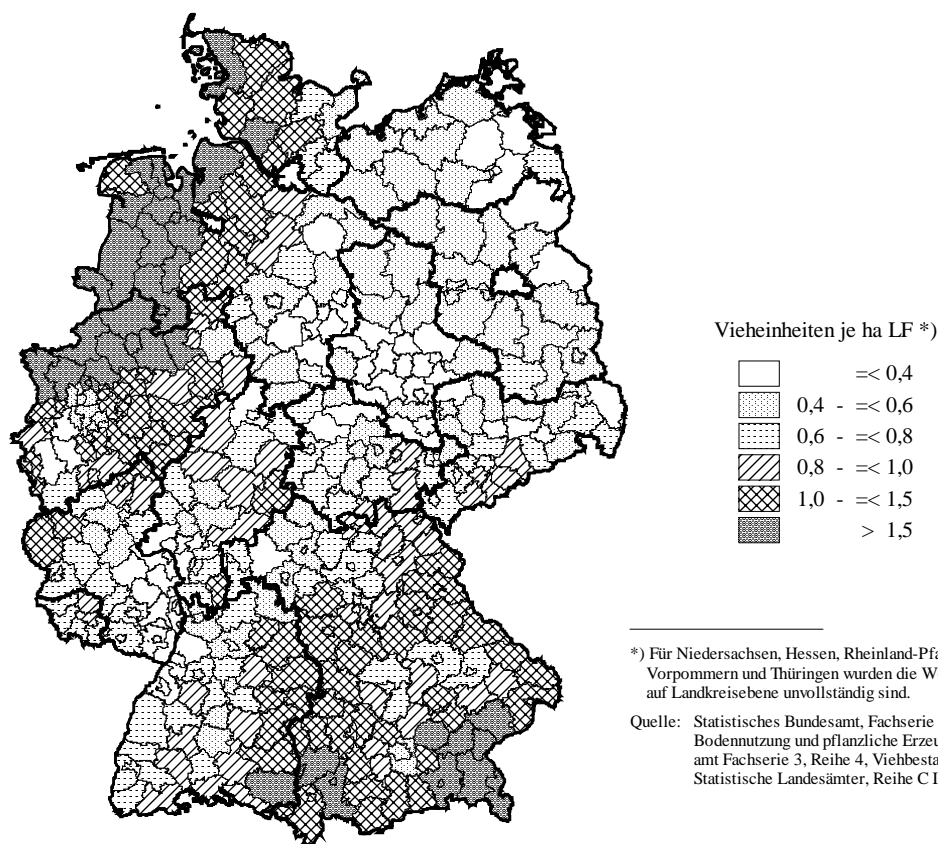
werden, sollten im Laufe der Zeit immer stärker zur regionalen, nationalen und internationalen Umweltberichterstattung herangezogen werden. Der Staat sollte darauf hinwirken, dass die verschiedenen Datenerfassungssysteme besser aufeinander abgestimmt werden, um den Aufwand zu verringern und die Nutzbarkeit der Indikatoren zu verbessern.

- Landwirte sollten stärker über die Folgen der Umweltbelastung aufgeklärt werden. Gleichzeitig sollte die Entwicklung von emissionsarmen Haltungsverfahren vorangerieben werden. Dabei sollten nicht nur technische Lösungen angestrebt, sondern auch das Management berücksichtigt werden.
- Falls die aufgeführten Maßnahmen nicht fruchten und sich technische Lösungen als zu aufwändig erweisen, so dass z. B. der sektorale Stickstoffüberschuss über Jahre hinweg auf einem zu hohen Niveau verbleibt, sind weitere Maßnahmen zu prüfen. Die Option, die Mineraldüngemittel zu verteuern, hat der Wissenschaftliche Beirat bereits 1993 intensiv diskutiert. Die zukünftige Entwicklung der Nutztierhaltung weltweit macht es erforderlich, dass sich die Politik verstärkt auch auf globaler Ebene der Problematik der Nährstoffakkumulation zuwendet.
- Über Umfang und Wirkung von Emissionen aus der Nutztierhaltung wie Medikamentenrückstände und Feinststäube auf Mensch, Tier und Umwelt sollten die Kenntnisse ebenso verbessert werden wie über die Bedeutung von auf die Tierbestände einwirkenden Immissionen (z. B. Dioxin, Schwermetalle).
- „Sichere Abstände“ zwischen Ställen und Wohnbebauung sollten zum Schutz von Anwohnern vor Gesundheitsgefahren eingeführt werden. In kritischen Lagen mit engen Nachbarschaften sollten Abluftfilter eingesetzt werden.

5 Entzerrung der regionalen Konzentration?

Die Nutztierhaltung weist in Deutschland eine sehr starke regionale Konzentration auf. Betroffen sind insbesondere Regionen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Schleswig-Holstein (Abbildung 3). Aus den meisten Ackerbauregionen ist die Viehhaltung dagegen weitgehend abgewandert. Zwar hat die Konzentration der Tierbestände im vergangenen Jahrzehnt nur noch leicht zugenommen, eine Trendwende ist jedoch noch nicht erfolgt.

Abbildung 3: Viehbestand und tierische Erzeugung in Deutschland im Jahr 1999



5.1 Auswirkungen der Viehdichte in den Konzentrationsgebieten

5.1.1 Umweltschutz

In den Verdichtungsgebieten gibt es Umweltbelastungen und Risiken, die nicht nur für die Region, sondern auch überregional von Bedeutung sind. Zum einen ist es mit erheblichen negativen Umweltwirkungen verbunden, wenn die wirtschaftseigenen Düngemittel nicht effizient verwertet werden und dadurch in die Umwelt entweichen. In den fast viehlosen

Ackerbaugebieten bleiben dagegen Chancen ungenutzt, Ackerbau und Tierhaltung ökologisch und ökonomisch vorteilhaft miteinander zu verknüpfen.

Die in Kapitel 4 aufgelisteten Empfehlungen tragen dazu bei, die Umweltbelastungen auch in den Verdichtungsgebieten zu vermindern. Jedoch liegt in diesen Gebieten ein geringeres wirtschaftliches Interesse an einer optimalen Ausnutzung der Gülle- und Nährstoffe vor, weil Gülle im Übermaß vorhanden ist. Da die umweltpolitischen Maßnahmen schwierig zu kontrollieren sind, ist die Entzerrung der Tierhaltung eine wichtige ergänzende Maßnahme zur Reduzierung der Umweltbelastung.

5.1.2 Tierseuchen

Je höher die Viehdichte in einer Region, desto größer ist die Gefahr der Verbreitung von spezifischen und unspezifischen endemisch verlaufenden Infektionskrankheiten und von Tierseuchen. Die Kosten für den Schweinepestzug in Niedersachsen in den Jahren 1993 bis 1995 beliefen sich auf ca. 180 Mio. € für Entschädigung von Tierverlusten, Laborkosten und Marktstützungsmaßnahmen. In den Niederlanden wurden die Kosten für den Seuchenzug in den Jahren 1997-98 gar auf ca. 1,26 Mrd. € geschätzt.

In viehdichten Regionen müssen alle Maßnahmen der Betriebsabschirmung besonders sorgfältig durchgeführt werden. Dies schließt Maßnahmen im Tiermanagement (z. B. Rein-Raus-Verfahren, Zukauf nur aus zertifizierten Herden, Quarantäneställe) und in der Abschirmung auf Betriebsebene (Stall- und Fahrzeugdesinfektion, Kleiderwechsel, Beschränkung des Personenverkehrs) sowie Impfprogramme für die Tierbestände ein. In besonders exponierten Lagen ist auch die Filterung der Zu- und der Abluft mit Biofiltern oder Biowäschern in Betracht zu ziehen. Zum Rückhaltevermögen von solchen Systemen für Infektionserreger oder beispielsweise Endotoxine liegen derzeit allerdings nur sehr wenige Kenntnisse vor. Die Kontrolle der Einhaltung entsprechender Maßnahmen durch die Veterinärbehörden und die Abstimmung untereinander ist zu intensivieren.

Die Mitgliedsstaaten der EU unterstützen und fordern „Landwirtschaftliche Versicherungen und Risikomanagement in der Landwirtschaft“. Eine Möglichkeit, die Risiken der Landwirtschaft zu mindern, bieten Versicherungen gegen Ertragsausfälle wie die Mehrgefahrenversicherung, die es in anderen EU-Ländern bereits gibt. Es liegen Modellvorschläge für die Absicherung von Ertragsausfällen vor, so dass eine Einführung und Nutzung zur Diskussion steht. Während der Übergangsphase bis zur Etablierung der Querversicherung, hat die Tierversicherungswirtschaft für risikoreiche Regionen Höchstgrenzen bei den Tierbeständen ermittelt und den Versicherungsschutz auf diese begrenzt, allerdings bisher nur auf der Ebene einzelner Versicherungsgesellschaften.

Unter der Voraussetzung, dass die Versicherungswirtschaft eine einheitliche Vorgehensweise etabliert, beinhaltet dieser Ansatz das Potenzial für eine Verringerung der regionalen Tierkonzentrationen.

5.1.3 Wettbewerbsfähigkeit

Aus den regionalen Konzentrationsprozessen der Nutztierhaltung erwachsen den beteiligten Betrieben diverse Wettbewerbsvorteile (Nutzung von Infrastrukturen, Kostenvorteile beim Kauf von Produktionsmitteln, Nähe zu Schlachtstätten und Verarbeitungsbetrieben). Aus seuchenhygienischer Sicht, der Verbesserung der Lebensqualität in den Regionen und aus umwelthygienischer Sicht wäre allerdings eine Reduktion der Viehdichte in den Veredelungszentren wünschenswert.

Es kann erwartet werden, dass sich die Wettbewerbsvorteile der Intensivregionen vermindern, wenn in allen Politikbereichen die aus der Agglomeration entstehenden externen Kosten konsequent den Betrieben aufgebürdet werden (Tierseuchenrisiko, Umweltschutz).

Auf der anderen Seite können in viehschwachen Regionen Produktionsvorteile aufgrund der geringeren Folgekosten genutzt werden, die bislang nicht zu Buche geschlagen sind. Dagegen stehen allerdings: der erhebliche Kapitalbedarf, ein Mangel an Infrastruktur, die Gefahr einer Zersiedlung der Landschaft und mögliche lokale Widerstände aus der Bevölkerung.

5.2 Empfehlungen

Angesichts der Bedeutung der regionalen Konzentration für die Umweltschutz- und Tierseuchenproblematik hält es der Wissenschaftliche Beirat für wichtig, auf eine Entzerrung der regionalen Tierkonzentrationen hinzuwirken. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat:

- Betriebe in viehstarken Regionen sollten grundsätzlich keine einzelbetriebliche Investitionsförderung erhalten, wenn diese zu einer Aufstockung der regionalen Tierbestände führt.
- In viehstarken Regionen sollte besonders intensiv überprüft werden, ob die in den Nährstoffbilanzen ausgewiesenen Nährstoffüberschüsse einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt werden.
- Bezüglich der Tierseuchengefahr sollte das Risikobewusstsein der Nutztierhalter geschärft werden. Außerdem sollten die versicherungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen so weiterentwickelt werden, dass alle Nutztierbestände zu versichern sind und die Beiträge mit dem tatsächlichen Tierseuchenrisiko korrespondieren.

5.3 Ausweitung der Nutztierhaltung in vielschwachen Regionen

5.3.1 Hintergründe

Die Erfahrung zeigt, dass Ansiedlung und Ausweitung von Nutztierbeständen auf einen zunehmenden Widerstand in der Bevölkerung vor Ort stoßen. Zu Konflikten kommt es insbesondere bei Um- und Neubaumaßnahmen. Dabei vermischen sich Argumente aus drei Problemkreisen:

- Beeinträchtigung der lokalen Lebensqualität durch Geruchsbelästigung und vermutete Gesundheitsgefahren durch Mikroorganismen und Stäube,
- Belastung von Boden, Grundwasser, Oberflächengewässern und der Atmosphäre durch Stoffe wie Nitrat, Phosphat, Ammoniak, Schwermetalle, Arzneimittelrückstände, Methan und Distickstoffoxid, die im Überschuss aus flüssigen und festen tierischen Abgängen und über die Abluft der Stallanlagen abgegeben werden und
- die Ablehnung jeglicher Intensivtierhaltung aus ethischen Gründen.

Lokaler Widerstand gegen geplante Baumaßnahmen ist allerdings kein spezielles Problem der Tierhaltung, sondern er entsteht auch bei anderen Baumaßnahmen (z. B. Straßenbau, Industrieanlagen). Wenn sich die Gesellschaft dabei nach sorgfältiger Abwägung gegen eine Baumaßnahme entscheidet, so ist hiergegen prinzipiell nichts einzuwenden. Es ist allerdings zu prüfen, ob die Entscheidungsstrukturen effizient sind und ob dabei alle Aspekte angemessen einfließen. Das ansonsten bei Investitionsdebatten wichtige Argument „Schaffung von Arbeitsplätzen“ hat in den Debatten relativ wenig Gewicht, weil bei den in Deutschland vorherrschenden Größenordnungen pro Viehstall meist nur wenige Arbeitsplätze geschaffen werden.

5.3.2 Lösungsansätze

Verbesserung der finanziellen Regelkreise

Bürger, die in der Umgebung der Neubauställe wohnen, bekommen vor allem die Nachteile dieser Investition (Geruchsbelästigung, Lärm, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, Wertminderung der Grundstücke) zu spüren. Mit den Neuinvestitionen sind zwar finanzielle Vorteile durch die Sicherung von Arbeitsplätzen, Kaufkraft und Steueraufkommen in der Region verbunden, diese kommen aber in der Regel nicht bei den Betroffenen an.

Es sollte daher untersucht werden, wie die finanziellen Regelkreise in solchen Fällen verlaufen und ob man sie so verändern kann, dass die benachteiligten Bürger die Vorteile der Investition unmittelbar zu spüren bekommen.

Verbesserung der Kommunikation in den ländlichen Räumen

Die Bevölkerung der ländlichen Räume hat immer weniger Kenntnis über die Abläufe und die wirtschaftlichen Zwänge in den landwirtschaftlichen Betrieben. Landwirte sollten daher rechtzeitig, d. h. nicht erst dann, wenn sie bauen wollen, das Gespräch mit der lokalen Bevölkerung suchen und ihr Anliegen transparent machen. Die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung bei der Entscheidung darüber, wo der Stall genau stehen soll, könnte zum Abbau von Widerständen beitragen. Ferner sollte die Politik mithelfen, der Bevölkerung ein realistisches Bild von der Landwirtschaft zu vermitteln und ein Gegengewicht zu den romantisch verklärten Bildern, welche die Werbung und die Medien verbreiten, aufzubauen.

Um die Bürger frühzeitig in die Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden, ist es sinnvoll, z. B. „Runde Tische“ im ländlichen Raum einzurichten. Auf diesem Wege kommen Landwirte und ländliche Bevölkerung wieder stärker ins Gespräch. In solchen Gesprächen kann gegenseitiges Verständnis für die wirtschaftlichen Notwendigkeiten der Landwirte und für die Sorgen der Anwohner erzeugt werden, und es kann nach konkreten Lösungsmöglichkeiten vor Ort gesucht werden. Dies ist ein langfristiger Prozess, der Geduld, Vermittlung von Sachkenntnis und besonders den Aufbau von Vertrauen erfordert. Er ist auch der Ausdruck einer gewandelten Planungskultur im ländlichen Raum.

5.4 Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat:

- Es sollte untersucht werden, wie sich die Interessenlage der Beteiligten darstellt und welche Möglichkeiten bestehen, Einvernehmen zu den Investitionsmaßnahmen herbeizuführen. Insbesondere sollte analysiert werden, wie es in den Regionen mit einer erfolgreichen Ansiedlung von Tierbeständen gelungen ist, anfängliche Widerstände zu überwinden.
- Darüber hinaus sollten verbesserte Rahmenbedingungen für Investitionen zur Etablierung der Nutztierhaltung in vielschwachen Regionen geschaffen werden. Insbesondere sollten im Rahmen der zweiten Säule Maßnahmen fortgeführt bzw. ausgeweitet werden, welche eine gesellschaftlich erwünschte Nutzung von ertragsschwachen Grünlandstandorten sicherstellen.
- Ferner sollten verstärkt „Runde Tische“ und andere Formen der Partizipation und Mediation zur Konfliktprävention und zur Konfliktminderung genutzt werden. In diesem Sinne sollten auch Planungs- und Genehmigungsverfahren transparenter und mitwirkungsorientierter ausgestaltet werden.

6 Auswirkungen der Leistungssteigerung

Kennzeichnend für die Entwicklung der tierischen Erzeugung in den zurückliegenden Jahrzehnten ist eine hohe Steigerung der naturalen Leistungen je Einzeltier. So haben sich die Milchleistung der Rinder und die Legeleistung der Hühner seit 1925 um das Drei- bis Vierfache erhöht. In der Schweinezucht wurde die Rückenspeckdicke erheblich reduziert und die Futtermittelverwertung verbessert. Die Leistungssteigerungen basieren sowohl auf der Anhebung des genetischen Leistungspotenzials als auch auf den parallel laufenden Verbesserungen der Nährstoffversorgung und der Haltungsverfahren. Absolute Grenzen bezüglich der Leistungssteigerungen konnten bislang nicht nachgewiesen werden. Allerdings bereiten die negativen Veränderungen der so genannten funktionalen Merkmale (u. a. Fruchtbarkeit, Geburtsverlauf, Vitalität) sowie die hohen Erkrankungsraten in den Nutztierbeständen zunehmend Probleme.

Die permanente Erhöhung der Leistungen je Einzeltier ist letztlich darauf zurückzuführen, dass höhere Tierleistungen eine Verbesserung des betriebswirtschaftlichen Erfolges ermöglichen. Es ist davon auszugehen, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Allerdings gilt dies nur solange, wie die Nebenwirkungen einer allzu einseitigen Ausrichtung nicht zu wirtschaftlichen Verlusten führen.

6.1 Leistung und Umweltschutz

In weiten Bereichen führt eine Leistungssteigerung zu verbesserten Input-Output-Relationen auf der Einzeltierebene, d. h. die ausgeschiedene Menge an Stickstoff, Phosphat, Methan etc. geht produktmengenbezogen zurück.

Allerdings ist dieser Grundsatz in mehrfacher Hinsicht zu relativieren:

- Leistungssteigerungen führen in der Regel dazu, dass die Vieh haltenden Betriebe vermehrt Futtermittel- und damit Nährstoffe zukaufen. Damit verschlechtert sich insbesondere bei intensiv geführten, flächenknappen Betrieben die Nährstoffbilanz.
- Bei steigender Milchleistung je Kuh und insgesamt konstanter Milchproduktion werden weniger Kälber geboren. Soll die Rindfleischproduktion im gleichen Umfang aufrechterhalten bleiben, so ist eine Ausdehnung der Mutterkuhhaltung unumgänglich. Dies führt zu zusätzlichen Nährstoffausscheidungen und Treibhausgasemissionen.
- Die Grünlandnutzung verliert in den hochleistenden Milchviehbeständen aufgrund begrenzter Futterqualitätspotenziale zunehmend an Bedeutung, so dass frei werdende Grünlandflächen alternativ genutzt werden müssen oder brach fallen.

Insbesondere für die Rinderhaltung ist festzuhalten, dass für eine Beurteilung der Umweltwirkungen von Leistungssteigerungen eine alleinige Betrachtung der Ausscheidungsmengen je Kilogramm produziertes Produkt nicht ausreicht.

6.2 Leistung und Tiergesundheit

Wird die Tierzucht einseitig auf die Leistungsparameter ausgerichtet, ohne dabei die Entwicklung anderer funktionaler Merkmale angemessen zu berücksichtigen, können unerwünschte Folgewirkungen für die Tiergesundheit entstehen. Dies soll exemplarisch für die Geflügelzucht veranschaulicht werden.

Auf der einen Seite konnte dieser Produktionszweig besonders große Leistungszuwächse verzeichnen. Auf der anderen Seite wurden gerade hier unerwünschte Nebenwirkungen besonders deutlich. Bei Broilern und Puten besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Anstieg der Wachstumsgeschwindigkeit und dem Auftreten von stoffwechselbedingten Krankheitsbildern, einer geschwächten Immunabwehr und einer erhöhten Anfälligkeit für Infektionskrankheiten. Bei dem raschen Muskelwachstum stellen sich das Herz-Kreislauf-System, der Bewegungsapparat und die Stoffwechselorgane als schwächste Glieder im Organismus der Tiere dar. Der Anteil der Beinschäden und Skelettanomalien nahm in den letzten Jahren ständig zu und gehört heute zu den häufigsten Abgangsursachen in der intensiven Broiler- und Putenmast.

Die einseitige Ausrichtung des Zuchtzieles auf Mast- bzw. Legeleistung bedingt, dass die „männlichen Leger“ im Vergleich zu den Broilern inzwischen viel zu geringe Zunahmen aufweisen, um sie unter den derzeitigen Rahmenbedingungen wirtschaftlich mästen zu können. Ihre täglichen Zunahmen liegen ca. 60 bis 70 % unter denen von schnell wachsenden Linien. Daher werden allein in Deutschland jährlich ca. 40 Mio. Eintagsküken von Legehybriden getötet.

Die Ursachen für hohe Erkrankungsraten und gesundheitliche Beeinträchtigungen der Nutztiere werden einerseits durch Merkmalsantagonismen zwischen produktions- und gesundheitsrelevanten Merkmalen hervorgerufen. Andererseits sind mit Leistungssteigerungen erhöhte Anforderungen an die Nährstoffversorgung, Umweltgestaltung und Tierbetreuung verbunden, denen auf der Betriebsebene nicht immer in angemessener Weise Rechnung getragen wird und werden kann.

Die landwirtschaftlichen Betriebe werden künftig noch stärker als bisher gezwungen sein, sich durch Vergrößerung ihrer Tierbestände an die veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen anzupassen. Wenn die Tierbestände vergrößert werden, kommt es insbesondere in Familienbetrieben oft zu einer erhöhten Arbeitsbelastung der

tierbetreuenden Personen. Die Spielräume für eine angemessene Tierbetreuung und für die Umsetzung von Gesundheitsvorsorgemaßnahmen werden weiter eingengt.

Vor diesem Hintergrund ist es wünschenswert, dass die Landwirte bei ihren Züchtungsstrategien neben der Leistungssteigerung auch andere Richtungen des biologisch-technischen Fortschritts (insbesondere Verbesserung der Tiergesundheit und der Fruchtbarkeit) verstärkt berücksichtigen. Die Politik kann dies unterstützen, indem sie die in Kapitel 3 (Tierschutz) vorgeschlagenen Maßnahmen konsequent umsetzt und auf diese Weise die Landwirte mit verbesserten Informationen und Anreizen versorgt.

6.3 Lösungsansätze

6.3.1 Tierzuchtmaßnahmen

Die Deutsche Gesellschaft für Züchtungskunde empfiehlt, dass sich die Zuchtverbände und Zuchtorganisationen auf freiwilliger Basis verpflichten, ihre Zuchtprogramme um den Bereich „Strategie zur Vermeidung tierschutzrechtlich relevanter Nebeneffekte der Selektion“ erweitern. Innerhalb dieser Strategie sollen tierschutzrelevante Merkmale angemessen im Zuchtziel berücksichtigt und das begleitende Monitoring weiterentwickelt werden, um negative genetische Trends in den funktionalen und tierschutzrelevanten Merkmalen zu verringern. Die Rinderzuchtorganisationen haben die Gewichtung der Merkmale bereits deutlich verändert. Angesichts der dominierenden ökonomischen Interessenslage, der internationalen Verflechtung der Züchtung und der auf Freiwilligkeit basierenden Strategie der Zuchtorganisationen können von den vorgeschlagenen Maßnahmen allerdings keine nachhaltigen, gegen den Trend und gegen die anhaltende Steigerung des genetischen Leistungspotenzials gerichtete Veränderungen erwartet werden. Die Gesundheitsprobleme in den Nutztierbeständen werden nicht primär durch die Genetik, sondern vor allem durch Begrenzungen im Management und in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der tierischen Erzeugung hervorgerufen. Veränderungen in Teildisziplinen können daher allenfalls unterstützende, aber keine grundlegende Verbesserung der Situation bewirken.

6.3.2 Tiergesundheitsmaßnahmen

Die bisweilen vorgebrachte Argumentation, hohe Tierleistungen könnten nur von gesunden Tieren erbracht werden und daher sei das ständig steigende Leistungsniveau Ausdruck eines sehr guten Tiergesundheitsniveaus, stellt eine unzulässige Verkürzung der tatsächlichen Zusammenhänge dar. Zwar existiert innerhalb gewisser Leistungsniveaus ein gleichgerichteter Zusammenhang zwischen Tiergesundheit und Tierleistungen, doch treten im

Bereich von Höchstleistungen vermehrt Merkmalsantagonismen zwischen Leistung und Gesundheit zutage.

Eine Abschwächung des Zielkonfliktes kann erwartet werden, wenn es gelingt, den funktionalen und tiergesundheitsrelevanten Merkmalen eine höhere ökonomische Relevanz beizumessen, die als Gegengewicht zur quantitativen Produktionsausrichtung wirken kann. Erst wenn das Bemühen um mehr Tiergesundheit und mehr Tierschutz honoriert und ökonomisch wirksam wird, ist zu erwarten, dass die Landwirte die für das Erreichen eines solchen Produktionszieles erforderlichen Ressourcen an Arbeitszeit und an Finanzmitteln bereitstellen.

Wie die ausführliche Diskussion der verschiedenen tierschutzpolitischen Optionen in Kapitel 3 gezeigt hat, bedeutet die Umsetzung der Erkenntnisse in praktische Politik eine große Herausforderung. Um den Erfahrungshorizont in diesem Bereich zu erweitern, ist es grundsätzlich sinnvoll, dass die Politik im Rahmen der zweiten Säule verschiedene Optionen erprobt (z. B. Unterstützung von Landwirten, die an Monitoring-Maßnahmen bzw. einschlägigen angewandten Forschungsvorhaben teilnehmen). Eine höhere Gewichtung des Produktionszieles „Tiergesundheit/ Tierschutz“ im ökonomischen Kalkül der Landwirte hätte zur Folge, dass sich eine größere Zahl von Betrieben freiwillig für eine weniger leistungsbetonte Ausrichtung entscheiden würde. In der politischen Praxis entsteht hier jedoch das Problem, dass Züchtungsstrategien langfristig wirken und daher die Landwirte kaum bereit sein werden, ihre Strategie an ein Förderungsprogramm anzupassen, das auf wenige Jahre begrenzt ist.

6.4 Empfehlungen

Im Wesentlichen gelten die Politikempfehlungen, die zum Problemkreis „Tierschutz/Tiergesundheit“ in Kapitel 3.3.7 zusammengefasst wurden, auch im Hinblick auf die hier diskutierten Probleme. Darüber hinaus empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat mit speziellem Bezug zur Tierzüchtung:

- Funktionale Merkmale (z. B. Fruchtbarkeit, Nutzungsdauer, Erkrankungsraten) sollten stärker in der Zucht- und Produktionsstufe berücksichtigt werden. Durch entsprechende Forschungsprojekte sollte untersucht werden, welche Relevanz diese Parameter für die Wirtschaftlichkeit haben bzw. bei veränderten Rahmenbedingungen haben könnten (z. B. Marketingstrategien).
- Es sollten Monitoring-Programme entwickelt werden, um den Landwirten verbesserte Informationen zur Optimierung der Züchtung und des Managements zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig mehr Transparenz über die tiergesundheitliche Situation auf den Praxisbetrieben zu schaffen (Finanzierung durch die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik).

7 Zusammenfassung der Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates

Die Nutztierhaltung in Deutschland ist sowohl mit den Entwicklungen auf der globalen und europäischen Ebene als auch mit Änderungen der Rahmenbedingungen auf der regionalen und lokalen Ebene konfrontiert. Im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen kommt es zu Konflikten, vor allem in den Bereichen Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz.

Die Möglichkeiten zur Auflösung der Zielkonflikte sind eng begrenzt, einfache Lösungen gibt es in aller Regel nicht. Daher ist es oft sinnvoll, Politikmaßnahmen schrittweise zu implementieren und die dabei gewonnenen Erfahrungen sukzessive zur Nachjustierung des eingeschlagenen Weges zu nutzen. Außerdem ist es ratsam, manche Maßnahmen erst in einzelnen Regionen auszuprobieren und dabei einer sorgfältigen wissenschaftlichen Begleitung zu unterziehen. Vor dem Hintergrund der speziellen Standortsituation in Deutschland ist die Fokussierung auf ein einziges Leitbild nicht ratsam; stattdessen ist davon auszugehen, dass es eher einer noch stärkeren Differenzierung und Diversifizierung der tierischen Erzeugung bedarf, um sowohl gegenüber den Mitkonkurrenten wettbewerbsfähig zu bleiben als auch die Nähe zum heimischen Absatzmarkt als Standortvorteil nutzen zu können.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat

im Hinblick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen:

- Bei der nationalen Ausgestaltung tierhaltungsbezogener Politikmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass die innergemeinschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Viehhaltenden Betriebe nicht geschwächt wird.
- Die tatsächliche Wettbewerbsrelevanz der unterschiedlichen nationalen Ausgestaltung politischer Maßnahmen und rechtlicher Rahmenbedingungen sollte wissenschaftlich untersucht werden.
- Es sollten verbesserte institutionelle Rahmenbedingungen für eine weitere Differenzierung der Produktpalette geschaffen werden, die es den am Markt Beteiligten ermöglichen, ihre Wertschöpfungsstrategie an die Anforderungen unterschiedlicher Märkte (Discount- oder Premium-Märkte mit zusätzlichen Attributen der Produkt- und Prozessqualität) anzupassen.
- Die Politik sollte auf ein investitionsfreundliches Klima für die Nutztierhaltung hinwirken, damit jene Tierhaltenden Betriebe, die über eine hinreichende Perspektive verfügen, die erforderlichen Anpassungsprozesse bewältigen können. Die staatliche Investitionsförderung ist zwar problematisch, jedoch in den nächsten Jahren noch erforderlich, um die erheblichen strukturellen Anpassungen an die grundlegend geänderten Rahmenbedingungen zu unterstützen. Vorübergehend könnte sogar eine finanzielle Aufstockung der Förderung geboten sein.

- Bezüglich der Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik sollte darauf geachtet werden, dass bereits mit der Halbzeitbewertung 2009 in allen Mitgliedsstaaten der EU eine vollständige Entkopplung aller Direktzahlungen von der Produktion erfolgt. Die 2003 und 2004 beschlossenen Regelungen (Teilkopplung in zahlreichen Mitgliedstaaten) benachteiligen tendenziell die Mutterkuhhalter und Rindermäster in Deutschland. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des europäischen Binnenmarktes.
- Für die laufenden WTO-Verhandlungen hat die EU durch die Entkopplung der Direktzahlungen bereits wichtige Vorleistungen erbracht. Von den Verhandlungspartnern wird auch der Verzicht auf Exportsubventionen gefordert; dieser Forderung sollte entsprochen werden. Im Bereich des Importschutzes sollte demgegenüber bei der Festlegung der Abbauschritte für die Zollsätze Rücksicht genommen werden auf die erheblichen Anpassungslasten, die dem europäischen Agrarsektor ohnehin schon bevorstehen.

im Hinblick auf den Tierschutz:

- Bei der nationalen Ausgestaltung tierhaltungsbezogener Politikmaßnahmen sollte darauf geachtet werden, dass die innergemeinschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Viehhaltenden Betriebe nicht geschwächt wird.
- Die Aufzeichnungen und Meldungen über Tierbestände, Tierbewegungen, Befunde und Tierbehandlungen sollten so weiterentwickelt werden, dass eine Rückkoppelung zu den Nutztierhaltern erfolgen kann. Dabei ist eine bundeseinheitliche Regelung anzustreben, damit die Vergleichbarkeit überregional sichergestellt wird.
- Im Rahmen von Anreizprogrammen sollten Monitoring-Programme etabliert werden, mit denen der Gesundheitszustand der Tiere besser erfasst und dokumentiert (z. B. über Schlachtkörperbefunde), den Landwirten entsprechende Informationen rückgemeldet und die Erkenntnisse über die Ursache-Wirkungs-Beziehungen verbessert werden. Die Anreizprogramme der zweiten Säule sollten genutzt werden, den Landwirten einen finanziellen Anreiz zur Teilnahme an Monitoring-Programmen und zur Lieferung ergänzender betrieblicher Daten zu geben. Dabei sollten landwirtschaftliche Betriebe basierend auf der Höhe der Erkrankungsraten bzw. der Befundlage in verschiedene Kategorien eingeteilt werden, anhand derer Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden können. Ein vergleichbares Konzept wird bereits bei der Bekämpfung der Salmonellose in der dänischen Schweinehaltung praktiziert.
- Im Rahmen der zweiten Säule sollte ferner eine Unterstützung von Tierhaltern und einschlägig tätigen Organisationen erfolgen, die erfolgreich an Programmen zur Verbesserung des Tierschutzes und der Tiergesundheit teilnehmen bzw. solche entwickeln.

- Die Einführung von Prüf- und Zulassungsverfahren für Stalleinrichtungen sollte nicht weiter verfolgt werden. Gleichwohl ist Transparenz über die vorhandenen Prüfergebnisse (DLG, Schweiz etc.) z. B. im Rahmen einer zentralen Datenbank sicherzustellen. Ferner sollten Instrumente für die Beurteilung von Tierverhalten und Tiergesundheit auf der betrieblichen Ebene sowie Möglichkeiten der Kontrolle weiterentwickelt werden.
- Die Landwirte sollten möglichst frühzeitig und umfassend über die aktuellen Entwicklungen bezüglich der künftigen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit informiert werden, so dass eine Umorientierung zu einer stärkeren Berücksichtigung tiergesundheitslicher Aspekte und Maßnahmen zur Reduzierung von Erkrankungsraten in den Nutztierbeständen eingeleitet werden können.
- Zur Realisierung der im EG-Recht für Lebensmittelsicherheit verankerten Vorgaben zur Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und des tierschutzrelevanten Vorsorgeprinzips ist die Bundesregierung verpflichtet, bis zu Beginn des Jahres 2006 für den Bereich der Primärproduktion konkrete Ausführungsbestimmungen und Leitlinien zu erarbeiten. Dabei bedarf es insbesondere der Entwicklung von Zieldefinitionen und Kriterien zur Beurteilung des Freiseins von spezifischen Erkrankungen von Lebensmittel liefernden Tieren und des Präventiv- und Gesundheitsstatus auf der Produktionsebene. Ferner muss konkretisiert werden, wie die Kontrolle der Kontrolle umgesetzt werden wird.
- Ferner sollte geprüft werden, inwieweit in Anlehnung an die EG-Verordnungen Nr. 178/2002 und Nr. 854/2004 über das Freisein von spezifischen Erkrankungen und über den Gesundheitsstatus Lebensmittel liefernder Tiere Konsequenzen für die Einfuhr von Produkten mit niedrigerem Standard hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit abgeleitet werden können und inwieweit dies mit dem SPS-Abkommen der WTO kompatibel ist.
- Funktionale Merkmale (z. B. Fruchtbarkeit, Nutzungsdauer, Erkrankungsraten) sollten stärker in der Zucht- und Produktionsstufe berücksichtigt werden. Durch entsprechende Forschungsprojekte sollte untersucht werden, welche Relevanz diese Parameter für die Wirtschaftlichkeit haben bzw. bei veränderten Rahmenbedingungen haben könnten.
- Es sollten Monitoring-Programme entwickelt werden, um den Landwirten verbesserte Informationen zur Optimierung der Züchtung und des Managements zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig mehr Transparenz über die tiergesundheitsliche Situation auf den Praxisbetrieben zu schaffen.

im Hinblick auf den Umweltschutz:

- Es sollte zunächst an der Verbesserung der einzelbetrieblichen und sektoralen Datengrundlage über umweltbelastende Stoffe aus der Tierhaltung gearbeitet werden. Gesamtbetriebliche Nährstoffbilanzen, die Wirtschaftsdünger und Mineraldünger einschließen, sind hierfür eine wichtige Grundlage und müssten daher von allen landwirtschaftlichen Betrieben erstellt werden. Diese Betriebsbilanzen sollten unter Beachtung des Datenschutzes an die zuständigen Behörden geliefert und dort aufbereitet werden, um auf diese Weise eine bessere Grundlage für das Umwelt-Monitoring zu schaffen.
- Den Umwelt-Audits, die in der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik als freiwillige Maßnahmen einzuführen sind, ist ein hoher Stellenwert beizumessen. Dabei sollte untersucht werden, wie dieses Instrument möglichst effizient gestaltet werden kann. Daten, die in staatlich geförderten Audits bzw. Umweltinformationssystemen erhoben werden, sollten im Laufe der Zeit immer stärker zur regionalen, nationalen und internationalen Umweltberichterstattung herangezogen werden. Der Staat sollte darauf hinwirken, dass die verschiedenen Datenerfassungssysteme besser aufeinander abgestimmt werden, um den Aufwand zu verringern und die Nutzbarkeit der Indikatoren zu verbessern.
- Landwirte sollten stärker über die Folgen der Umweltbelastung aufgeklärt werden. Gleichzeitig sollte die Entwicklung von emissionsarmen Haltungsverfahren vorangetrieben werden. Dabei sollten nicht nur technische Lösungen angestrebt, sondern auch das Management berücksichtigt werden.
- Falls die aufgeführten Maßnahmen nicht fruchten und sich technische Lösungen als zu aufwändig erweisen, so dass z. B. der sektorale Stickstoffüberschuss über Jahre hinweg auf einem zu hohen Niveau verbleibt, sind weitere Maßnahmen zu prüfen. Die Option, die Mineraldüngemittel zu verteuern, hat der Wissenschaftliche Beirat bereits 1993 intensiv diskutiert. Die zukünftige Entwicklung der Nutztierhaltung weltweit macht es erforderlich, dass sich die Politik verstärkt auch auf globaler Ebene der Problematik der Nährstoffakkumulation zuwendet.
- Über Umfang und Wirkung von Emissionen aus der Nutztierhaltung wie Medikamentenrückstände und Feinststäube auf Mensch, Tier und Umwelt sollten die Kenntnisse ebenso verbessert werden wie über die Bedeutung von auf die Tierbestände einwirkenden Immissionen (z. B. Dioxin, Schwermetalle).
- „Sichere Abstände“ zwischen Ställen und Wohnbebauung sollten zum Schutz von Anwohnern vor Gesundheitsgefahren eingeführt werden. In kritischen Lagen mit engen Nachbarschaften sollten Abluftfilter eingesetzt werden.

im Hinblick auf die regionale Tierkonzentration und viehchwache Regionen:

- Betriebe in viehstarken Regionen sollten grundsätzlich keine einzelbetriebliche Investitionsförderung erhalten, wenn diese zu einer Aufstockung der regionalen Tierbestände führt.
- In viehstarken Regionen sollte besonders intensiv überprüft werden, ob die in den Nährstoffbilanzen ausgewiesenen Nährstoffüberschüsse einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt werden.
- Bezüglich der Tierseuchengefahr sollte das Risikobewusstsein der Nutztierhalter geschärft werden. Außerdem sollten die versicherungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen so weiterentwickelt werden, dass alle Nutztierbestände zu versichern sind und die Beiträge mit dem tatsächlichen Tierseuchenrisiko korrespondieren.
- Es sollte untersucht werden, wie sich die Interessenlage der Beteiligten darstellt und welche Möglichkeiten bestehen, Einvernehmen zu den Investitionsmaßnahmen herbeizuführen. Insbesondere sollte analysiert werden, wie es in den Regionen mit einer erfolgreichen Ansiedlung von Tierbeständen gelungen ist, anfängliche Widerstände zu überwinden.
- Darüber hinaus sollten verbesserte Rahmenbedingungen für Investitionen zur Etablierung der Nutztierhaltung in viehchwachen Regionen geschaffen werden. Insbesondere sollten im Rahmen der zweiten Säule Maßnahmen fortgeführt bzw. ausgeweitet werden, welche eine gesellschaftlich erwünschte Nutzung von ertragsschwachen Grünlandstandorten sicherstellen.
- Ferner sollten verstärkt „Runde Tische“ und andere Formen der Partizipation und Mediation zur Konfliktprävention und zur Konfliktminderung genutzt werden. In diesem Sinne sollten auch Planungs- und Genehmigungsverfahren transparenter und mitwirkungsorientierter ausgestaltet werden.