

Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung¹

19. April 2022

Das Kompetenznetzwerk begrüßt die grundsätzliche politische Zustimmung zu seinen Empfehlungen vom Februar 2020 durch Bundestag (Beschluss vom 03.07.2020), Bundesrat (Beschluss vom 05.03.2021 sowie vom 17.09.2021), Agrarministerkonferenz (Beschluss zuletzt vom 01.04.2022) sowie Zukunftskommission Landwirtschaft (Juli 2021). Allerdings zeichnet sich eine entsprechende Umsetzung bisher nicht ab. Vor diesem Hintergrund bringt das Kompetenznetzwerk seine Sorge zum Ausdruck, dass die Chance für einen flächendeckenden Umbau der deutschen Nutztierhaltung verpasst wird. Es erinnert an seine Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Ordnungs- und Genehmigungsrechts als wichtige Bestandteile einer Nutztierstrategie. Eine Öffnung des Bau- und Genehmigungsrecht für Ställe, die ein hohes Tierwohlniveau ermöglichen, ist notwendig für eine flächendeckende Weiterentwicklung der Nutztierhaltung in Deutschland. Ebenfalls erneuert das Kompetenznetzwerk seine Empfehlung, das Ordnungsrecht weiterzuentwickeln. Erstens sollten gesetzliche Mindeststandards für bisher nicht einbezogene Bereiche formuliert werden. Zweitens sollten die nationalen gesetzlichen Mindeststandards in der Breite der Nutztierhaltung nach hinreichend langen Übergangszeiträumen und unter Fortführung der unten empfohlenen staatlichen Förderung angehoben werden, beispielsweise auf die Stufe „Stall plus“ im Jahr 2030 und die Stufe „Außenklima“ im Jahr 2040. Eine solche Anhebung der ordnungsrechtlichen Standards deutlich über das EU-Niveau und insbesondere über das Niveau in den wichtigsten EU-Wettbewerbsländern hinaus muss durch staatliche Tierwohlprämien begleitet werden, die den Wettbewerbsnachteil ausgleichen. Hierfür ist es erforderlich, rechtzeitig die notwendigen beihilferechtlichen Voraussetzungen für eine Fortführung der Förderung auf EU-Ebene zu schaffen.

Das Kompetenznetzwerk aktualisiert im Folgenden seine Empfehlungen zu den Themen Honorierung und Finanzierung von Tierwohl sowie Haltungskennzeichnung.

Honorierung und Finanzierung von Tierwohl

1. Die gegenwärtig von der Bundesregierung vorgesehene Finanzierung von 1 Mrd. €, verteilt auf einen Zeitraum von 4 Jahren, ist als Anschubfinanzierung begrüßenswert, bleibt aber weit hinter dem vom Kompetenznetzwerk (11.2.2020) sowie in der Machbarkeitsstudie (Karpenstein et al., 1.3.2021) und der Folgenabschätzung (Deblitz et al., 30.4.2021) abgeschätzten Budget zurück. Ein Umbau kann so nicht gelingen. Das Kompetenznetzwerk empfiehlt, das Mittelvolumen aufzustocken.
2. Das Kompetenznetzwerk hat im Februar 2020 empfohlen, die laufenden Kosten tiergerechter Haltungsverfahren in allen Haltungsformen zu einem hohen Anteil durch

¹ Das Kompetenznetzwerkmitglied Hubert Heigl trägt diese Empfehlungen nicht mit.

staatliche Zahlungen auszugleichen. Es hält dies weiterhin auch in einer „Differenzierungsstufe Stall plus“ insbesondere dann für erforderlich, wenn die Bundesregierung anstrebt, dass möglichst viele oder alle Tiere in naher Zukunft mindestens in dieser Haltungsstufe gehalten werden, und wenn die Haltungskriterien solch einer Stufe deutlich oberhalb des gegenwärtigen Standards der Initiative Tierwohl (ITW) liegen. Falls die Bundesregierung die staatlichen Finanzmittel allerdings ausschließlich auf die hohen Tierwohlstufen (ab Außenklima) konzentrieren möchte, ist es wichtig, dass die Finanzierung von Tierwohlmaßnahmen in der Differenzierungsstufe Stall plus noch über viele Jahre hinweg durch die Initiative Tierwohl erfolgt. Daher empfiehlt das Kompetenznetzwerk der Bundesregierung, sich hinsichtlich der Gesamtarchitektur der Tierwohlstrategie enger als bisher mit der ITW abzustimmen.

3. Bezüglich der staatlichen Finanzierung erneuert das Kompetenznetzwerk seine Empfehlung, Mittel für den Umbau der Nutztierhaltung nicht vorrangig in Form von Investitionsförderung, sondern vorrangig in Form laufender jährlicher Tierwohlzahlungen zu gewähren, da die laufenden Kosten den größten Anteil an den Gesamtkosten des Tierwohls ausmachen, und diese in langfristigen Verträgen verlässlich zu gestalten. Dies würde es auch ermöglichen, die Tierwohlzahlungen nicht nur an die Haltungssysteme zu koppeln, sondern auch an Tierwohlindikatoren, um damit den tatsächlich auf den Betrieben erreichten Status an Tierwohl stärker zu berücksichtigen. Tierwohlindikatoren sind eine wesentliche Triebfeder für das Erreichen eines höheren Tierwohlniveaus. Der Nachweis, dass die Umsetzung der Haltungskriterien auch tatsächlich einen Mehrwert für die Nutztiere erbringt, muss transparent entlang der gesamten Wertschöpfungskette kommuniziert werden. Tierwohlindikatoren sind quantifizierbare Parameter, an denen das innerhalb eines Produktionssystems erreichte Tierwohl abgelesen werden kann. Sie sind die Basis einer wissenschaftlich gestützten Transformation der Nutztierhaltung. Schließlich sollte die Förderung den unterschiedlichen Strukturen der Nutztierhaltung in den Ländern Rechnung tragen und grundsätzlich allen Betriebsformen offenstehen, so auch gewerblichen Betrieben, um eine Erhöhung des Tierwohls in der gesamten Breite der Nutztierhaltung zu erreichen.
4. Das Kompetenznetzwerk hat als mögliche Finanzierungsinstrumente eine Rücknahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte oder die Einführung einer mengenbezogenen staatlichen Tierwohlabgabe vorgeschlagen. Vor- und Nachteile beider Optionen werden in den Empfehlungen vom 11. Februar 2020 diskutiert. Die vom BMEL beauftragte Machbarkeitsstudie hat die grundsätzliche Umsetzbarkeit beider Optionen bestätigt, aber auf den höheren administrativen Aufwand für die Einführung einer Verbrauchssteuer hingewiesen. Vor diesem Hintergrund sieht das Kompetenznetzwerk die Rücknahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte (sowohl Mono- als auch verarbeitete Produkte inkl. Importe) als politische Chance, noch in dieser Legislaturperiode eine Umsetzung zu erreichen. Gleichzeitig

hält das Kompetenznetzwerk weiterhin auch eine mengenbezogene, als Verbrauchssteuer umgesetzte Tierwohlabgabe für eine geeignete Option. Unabhängig von der Frage, ob eine Finanzierung durch eine Umsatzsteuererhöhung oder eine staatliche Tierwohlabgabe erfolgt, empfiehlt das Kompetenznetz weiterhin eine sozialpolitische Flankierung. So könnten die Einkommenswirkungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen etwa durch eine Anhebung der Hartz-IV-Sätze sowie eine Absenkung der Einkommensteuer in niedrigen Einkommensgruppen oder durch pauschale Transfers an Haushalte mit niedrigem Einkommen erfolgen.

Haltungskennzeichnung

Das Kompetenznetzwerk begrüßt die im Koalitionsvertrag festgehaltene Vereinbarung, eine verpflichtende staatliche Haltungskennzeichnung einzuführen. Es weist allerdings darauf hin, dass sich die privatwirtschaftliche Kennzeichnungslandschaft seit Februar 2020 verändert hat. Es gibt seit dem 01.04.2019 eine Haltungsformkennzeichnung des LEH in den Stufen 1 (gesetzlicher Standard) bis 4 (Premium), die sich auf alle wesentlichen Tierarten erstreckt, inzwischen weit verbreitet ist und über eine große Bekanntheit bei den Verbrauchern verfügt (s. Forsa Umfrage von 12/2021). Die dortigen Stufen orientieren sich in ihrer Systematik an den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks. Das Kompetenznetzwerk empfiehlt mit Nachdruck, eine staatliche Haltungskennzeichnung so zu gestalten, dass bisher erreichte Fortschritte nicht zunichte gemacht werden, und folgende Aspekte zu berücksichtigen:

1. Das Kompetenznetzwerk empfiehlt, eine Stufe „Stall plus“ oberhalb des gesetzlichen Mindeststandards auszuweisen, die deutliche Verbesserungen in bestehenden Stallsystemen (mehr Platz und mehr Beschäftigungsmaterial) sichtbar macht. Es empfiehlt außerdem, die Anforderungen für eine staatliche Stufe „Stall plus“ deutlich oberhalb der gegenwärtigen Anforderungen der ITW anzusiedeln. In Haltungssystemen, die etwas höhere Anforderungen als die rechtlichen Mindestanforderungen erfüllen (Stufe 2 der Kennzeichnung des LEH) stehen in Deutschland inzwischen etwa 80% der Masthühner und Puten sowie 50% der Mastschweine. Bei Nichtausweisung dieser Haltungsformen besteht die Gefahr, dass die hier mitwirkenden Betriebe wieder zum gesetzlichen Standard zurückkehren, was eine Erhöhung des Tierbesatzes in den betreffenden Ställen um ca. 10% zur Folge hätte.
2. Das Kompetenznetzwerk empfiehlt, die höchste Haltungsstufe („Premium“ o. ä.) an den Haltungskriterien des ökologischen Landbaus auszurichten, aber sowohl für ökologische wie auch für konventionelle Betriebe zugänglich zu machen. Das Kriterium „Bio“ wird heute schon durch die verbindliche EU-Kennzeichnung wie auch das deutsche Biosiegel sichtbar, die einen hohen Bekanntheitsgrad haben. Eine auch für konventionelle Betriebe zugängliche Premiumstufe ist vor allem wichtig, um möglichst viele Betriebe für eine Umstellung auf ein hohes Tierwohlniveau zu gewinnen und die entsprechenden Anreize nicht auf ökologisch wirtschaftende Betriebe zu begrenzen.

3. Eine Nummerierung der verschiedenen Haltungsformen sollte nicht im Konflikt mit der Haltungsformkennzeichnung des Handels stehen – eine Ziffernreihenfolge von 0 (Bio/Premium) bis 3 (gesetzlicher Standard) würde im Nebeneinander mit der bei gutem Bekanntheitsgrad etablierten privatwirtschaftlichen Kennzeichnung von 1 (Stallhaltung) bis 4 (Premium) erhebliche Verwirrung unter Konsumentinnen und Konsumenten stiften. Solch ein Nebeneinander wäre angesichts der vorerst nur für die Schweinemast geplanten staatlichen Kennzeichnung aber auf längere Zeit absehbar. Das Kompetenznetzwerk empfiehlt deshalb, entweder die privatwirtschaftliche Ziffernreihenfolge von 1 bis 4 aufzugreifen oder ganz auf die Ausweisung einer numerischen oder alphanumerischen Ordnung zu verzichten und stattdessen leicht memorierbare und intuitiv verständliche Begriffe zu wählen. Dies würde eine harmonisierte Koexistenz der staatlichen und der privatwirtschaftlichen Kennzeichnung ermöglichen. Hierdurch entstünden große Vorteile einer für Konsumentinnen und Konsumenten transparenten Kennzeichnung insbesondere, da es voraussichtlich nicht für alle tierischen Produkte eine staatliche Kennzeichnung geben wird (z.B. Einschränkung im Bereich Hähnchenfleisch durch EU-Vermarktungsnormen) und die staatliche Kennzeichnung erst langsam und schrittweise für die verschiedenen Tierarten aufgebaut wird, während die Haltungsformkennzeichnung des Handels schon für alle wichtigen Tierarten Anwendung findet.

Sollte die Bundesregierung einen Beschluss über eine staatliche Finanzierung des Umbaus der Nutztierhaltung auch in der laufenden Legislaturperiode nicht herbeiführen und eine zielführende Kennzeichnung nicht umsetzen, sollte sie dies ebenso wie die daraus resultierenden Folgen ehrlich kommunizieren: Tierwohlnischen könnten am Markt zwar ausgebaut werden, aber ein flächendeckender Umbau der Nutztierhaltung würde nicht erfolgen.

Die sowohl von zentralen Stakeholdern wie auch von Bundesrat, Bundestag und Agrarministerkonferenz unterstützte Tierwohlstrategie des Kompetenznetzwerkes für die Nutztierhaltung bietet die große Chance auf eine Nutztierhaltung, die gesellschaftlich deutlich breitere Akzeptanz als bisher erfährt und deren Wettbewerbsfähigkeit dennoch erhalten bleibt. Sie bietet aufgrund der implizierten Reduzierung der Bestandsgrößen und der Tierzahlen auch Chancen für den Klimaschutz. Die hierfür erforderlichen rechtlichen und förderpolitischen Rahmenbedingungen können nur durch die Politik geschaffen werden.