

Quo vadis Nutztierstrategie? Inwertsetzung von Tierwohleleistungen

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Thünen-Institut, Braunschweig

Kurzfassung für die DAF-Tagung am 09.10.2014 in Frankfurt

Warum eine Nutztierstrategie?

Bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts waren die Rahmenbedingungen für Nutztierhalter in Deutschland noch vergleichsweise klar überschaubar:

- Die EU-Politik hatte die Agrarmärkte seit den 80er Jahren liberalisiert. Im weiteren Verlauf zeigte sich die deutsche Nutztierbranche bemerkenswert wettbewerbsfähig und gewann bis 2015 Marktanteile hinzu.
- Dieses Wachstum konzentrierte sich allerdings auf einige Kernregionen, und die Produktionsstrukturen, die sich dabei herausbildeten, wurden in der öffentlichen Meinung immer stärker kritisiert.
- Die Kritik bezog sich teilweise auf die Umweltwirkungen, noch stärker jedoch auf die Haltungsbedingungen in großen Anlagen, angeprangert als „Massentierhaltung“. Tierwohl wurde zum dominierenden Thema.
- An den Märkten bildeten sich Label heraus, die Verbrauchern Produkte aus besseren Haltungssystemen anboten. Der Aufpreis war allerdings erheblich, und die Marktanteile blieben sehr gering.

In dieser Lage fanden es die meisten Landwirte bis ca. 2015 besser, ihre Betriebe auf die (als verlässlich empfundenen) Weltmärkte auszurichten und sich mit den niedrigen internationalen Preisen abzufinden. Die Alternative, mit hohen Kosten in eine besonders tiergerechte Haltung einzusteigen, war den meisten Betrieben angesichts der Marktrisiken zu unsicher. Schließlich hatte es in den Jahrzehnten zuvor schon viele Experimente mit Markenfleischprogrammen gegeben, die für die Landwirte nicht immer gut ausgegangen sind.

Im Laufe des letzten Jahrzehnts kippte jedoch die Stimmung. Die Kritik der Öffentlichkeit an den praktizierten Haltungssystemen wurde immer lauter, und auch innerhalb des Agrarsektors wuchs der Zweifel, ob eine Nutztierhaltung, die primär auf Kostenführerschaft im internationalen Wettbewerb ausgerichtet ist, für den Standort Deutschland das passende Zielbild ist. Die Politik setzte zahlreiche Expertengremien ein. Wissenschaftliche Stellungnahmen zeigten: Das Problem lässt sich mit kosmetischen Änderungen an den derzeitigen Haltungssystemen nicht lösen; um eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung zu erreichen, sind fundamentale Kurskorrekturen erforderlich. Für die landwirtschaftliche Praxis besonders alarmierend waren schließlich einige Gerichtsurteile. Sie ließen keinen Zweifel daran, dass manche der kostengünstigen Haltungssysteme, die international üblich sind und letztlich zu den niedrigen Weltmarktpreisen führen, künftig für die deutsche Landwirtschaft nicht mehr zur Verfügung stehen werden.

Insbesondere junge Landwirte, die ihre Tierhaltung mit Investitionen zukunftsfähig aufstellen wollen, sind damit in eine äußerst prekäre Lage geraten. Sie haben nunmehr (gefühlte) eine 50%-Chance auf Fehlinvestition: Entscheiden sie sich für weltmarktorientierte, kostengünstige Haltungssysteme, laufen sie Gefahr, dass künftige Gerichtsurteile ihnen die Produktion untersagen oder dass der deutsche Lebensmitteleinzelhandel ihre Produkte nicht mehr listet, da sie dessen hohe Tierwohl-Anforderungen nicht erfüllen. Entscheiden sie sich aber für teure Haltungssysteme mit hohem Tierwohlniveau, laufen sie Gefahr, dass der Lebensmittelhandel sich künftig von seinen aktuellen Selbstverpflichtungen für hohes Tierwohl wieder verabschiedet (z. B. mit dem Argument, es stehe nicht genügend Ware zur Verfügung) oder dass die Preiszuschläge, die für Tierwohlprodukte gezahlt werden, letztlich nicht kostendeckend sind. Außerdem gibt es zusätzliche Investitionsrisiken, die nicht in der fernerer Zukunft liegen, sondern schon unmittelbar mit der bau- und umweltrechtlichen Genehmigung beginnen: Aktuell haben nicht nur „industrielle“ Tierhaltungsanlagen Schwierigkeiten, eine Baugenehmigung zu erhalten, sondern auch Landwirte, die ihre bestehenden Ställe zu Offenställen umgestalten wollen.

Tierwohl: Warum das „Borchert-Konzept“, warum keine Alternativ-Konzepte?

Bei der Frage, wer die dringend benötigte Planungssicherheit herbeiführen kann, richtet sich der Blick in der Agrarpolitik traditionell zunächst einmal auf die Europäische Union. Schließlich wird Agrarpolitik überwiegend auf dieser Ebene gestaltet. Doch zeigt schon ein flüchtiger Blick in die Rechtstexte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), dass der wesentliche Impuls zur Lösung der Tierwohl-Problematik wohl nicht aus Brüssel kommen wird. Tierwohl ist im Zielkatalog der GAP nur eine Randerscheinung, und im Budgetplan ist es nicht anders. Auch bezüglich des Ordnungsrechts sind in absehbarer Zeit keine entscheidenden Impulse aus Brüssel zu erwarten. Jedenfalls wäre es unrealistisch anzunehmen, auf EU-Ebene würden schon bald verpflichtende Tierwohlstandards auf einem Tierwohlniveau festgeschrieben, welches den derzeit in Deutschland diskutierten, hohen Zielvorstellungen entspricht.

Daher erscheint eine Doppelstrategie sinnvoll: Grundsätzlich sollte das Ziel, hohe Tierwohlstandards EU-weit festzuschreiben, nicht aus den Augen verloren werden. Kurz- und mittelfristig wird sich Planungssicherheit für die deutsche Landwirtschaft nur erreichen lassen, wenn Deutschland eine eigenständige nationale Nutztierstrategie entwickelt und umsetzt.

Ausgehend von diesem Leitgedanken hat das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (die sogenannte „Borchert-Kommission“) im Februar 2020 ein Konzept vorgelegt, welches klare Ziele und Maßnahmen formuliert:

- Alle tierhaltenden Betriebe Deutschlands sollen in spätestens 20 Jahren ein hohes Tierwohl-Niveau haben.
- Die zu erreichenden Zielbilder werden für alle Tierarten mit Hilfe von Indikatoren klar definiert.
- Der Staat übernimmt den größten Teil der Tierwohl-bedingten Mehrkosten, indem er den Landwirten (a) eine Investitionsförderung und (b) eine jährliche Tierwohlprämie zahlt, wenn sie die Anforderungen erfüllen.
- Um Planungssicherheit für die Landwirtschaft zu schaffen, schließt der Staat langfristige Verträge mit allen Landwirten, die die Tierwohlprämie in Anspruch nehmen.
- Um sich für diese Aufgabe zu refinanzieren, belastet der Staat den Verbrauch tierischer Produkte finanziell. Am einfachsten ist dies möglich, indem die nach wie vor bestehende Mehrwertsteuer-Vergünstigung (12 Prozent) abgeschafft wird.
- Neben dieser „Anreiz-Komponente“ enthält das Konzept aber auch eine „Druck-Komponente“: Haltungssysteme der niedrigen Haltungsstufen würden in Deutschland im Laufe der Jahre schrittweise verboten werden, sofern dieses nationale Verbot nicht zu Einschränkungen in der Höhe der Tierwohlprämien führt. Um hierfür die Voraussetzungen zu schaffen, sind noch Verhandlungen mit der EU-Kommission zu führen.

Ein weiteres Element des Politikvorschlags ist die Kennzeichnung von Tierwohlprodukten. Auf diese Weise erhalten die Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit, mit ihrer Kaufentscheidung ebenfalls einen Beitrag zum Tierwohl zu leisten. Für das Gelingen der vollständigen sektoralen Transformation ist aber nicht die Kennzeichnung entscheidend, sondern die vertraglich zugesicherte Tierwohlprämie.

Das Borchert-Konzept war keine „fixe Idee“, sondern wurde auf der Grundlage mehrjähriger Vorarbeiten der Wissenschaft und eingehender Beratungen mit Wirtschafts-, Umwelt- und Tierschutzverbänden entwickelt. Bundesländer waren intensiv eingebunden, Bundestag und Bundesrat haben sich in Entschließungsanträgen hinter das Konzept gestellt, die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) ebenfalls, außerdem hat ein renommiertes Expertenkonsortium die rechtliche Machbarkeit bestätigt, und es wurde eine umfassende Folgenabschätzung durchgeführt. Mehr Strategie und mehr Rückenwind war eigentlich kaum noch vorstellbar.

Auch auf EU-Ebene wurden im Jahr 2021 die ersten wichtigen Weichen gestellt, damit Deutschland das Borchert-Konzept umsetzen kann. Erstens wurde in den Rechtstexten der GAP bekräftigt, dass jeder Mitgliedstaat auch künftig mit nationalen Haushaltsmitteln höhere Tierwohlstandards finanzieren darf, sofern er das wünscht. Zweitens wurde neu festgelegt, dass ein Mitgliedstaat mit seinen Landwirten längerfristige Verträge schließen

darf, in denen er die Finanzierungszusagen für höheres Tierwohl verbindlich absichert. Dieser Punkt ist für die Planungssicherheit der Landwirte entscheidend.

Das Borchert-Konzept ist selbstverständlich nicht alternativlos. Es leitet sich konsequent von der Zielsetzung ab, binnen 20 Jahren den gesamten nationalen Tierhaltungssektor auf ein hohes Tierwohlniveau zu bringen. Sofern der Deutsche Bundestag ein anderes Tierwohlziel priorisieren möchte, können andere Politikkonzepte vorzüglicher werden. Zwei Zielvorstellungen seien exemplarisch genannt:

- Die Verbraucher sollen durch ihr Einkaufsverhalten über die Höhe des Tierwohls entscheiden. Das entspricht im Wesentlichen der gegenwärtigen Situation, so dass eigentlich kein weiteres politisches Handeln erforderlich ist. Indem die Politik die Verantwortung für das Tierwohl an die Verbraucher zurücküberträgt, verabschiedet sie sich ein Stück weit vom Staatsziel Tierschutz. Es bleibt dann abzuwarten, wie die Gerichte dieses Staatsziel im Detail auslegen und die nationale Politik zu einer Verschärfung des Ordnungsrechts zwingen werden. Für die Landwirtschaft entsteht keine Planungssicherheit.
- Die Wirtschaftsbeteiligten im Nutztiersektor sollen gemeinschaftlich entscheiden und regulieren, welches Tierwohlniveau angemessen ist. Die Initiative Tierwohl hat hierzu vor Jahren beachtliche Vorleistungen erbracht. Das entwickelte Konzept entsprach zunächst weitgehend dem Borchert-Konzept, indem es eine Tierwohlprämie für die Landwirte ins Zentrum rückte. Die Finanzierung erfolgte durch freiwillige Beiträge des Lebensmitteleinzelhandels. Hier kamen zwar große Summen zusammen, doch zeigte sich, dass diese bei weitem nicht ausreichen, um den gesamten Sektor auf ein hohes Tierwohlniveau führen zu können. Einer weiteren Aufstockung stehen unter anderem die Bestimmungen des Kartellrechts entgegen. Inzwischen wurde die Architektur der Initiative Tierwohl geändert. Die Landwirte erhalten keine Tierwohlprämie mehr, sondern Preisaufschläge, die der Handel allerdings am Markt erwirtschaften muss. Es ist fraglich, ob dieses Konzept geeignet ist, den gesamten Nutztiersektor auf ein hohes Tierwohlniveau zu bringen.

Rückblickend ist festzuhalten, dass sich die Politik in der laufenden Legislaturperiode nicht darauf verständigen konnte, das Borchert-Konzept konsequent umzusetzen. Offenbar konnte das Ziel, den gesamten Nutztiersektor auf ein hohes Tierwohlniveau zu bringen, im politischen Raum nicht genügend Zustimmung auslösen, geschweige denn Begeisterung. Die Probleme für den Tierschutz und für die Landwirtschaft bleiben damit weitgehend ungelöst.

Nutztierstrategie: Nicht nur auf Tierwohl fokussieren

Die Rahmenbedingungen haben sich seit Februar 2020 drastisch verändert. Mehrere globale Krisen haben Politik und Wirtschaft vor immense Herausforderungen gestellt, allen voran die Corona-Pandemie und der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, aber auch der Klimawandel mit seinen Wetterextremen. Immer klarer zeichnet sich ab, dass sich diese Krisen auch auf die Zukunft der deutschen Nutztierhaltung auswirken werden.

Das gilt insbesondere für die Klimapolitik. Drei Viertel der Emissionen, die der menschliche Nahrungsmittelverbrauch letztlich verursacht, sind auf die Erzeugung tierischer Lebensmittel zurückzuführen. Somit wird die Reduzierung der Tierhaltung immer stärker in den Fokus der Klimapolitik rücken. Das hat auch die Ernährungswirtschaft erkannt; sie arbeitet weltweit intensiv an pflanzlichen Ersatzprodukten für tierische Lebensmittel und richtet ihre Werbekampagnen entsprechend aus. Es ist also absehbar, dass der Verbrauch tierischer Lebensmittel zwar langsam, aber doch stetig sinken wird und dass die Wettbewerbsfähigkeit der Tierhaltung durch klimapolitische Maßnahmen zunehmend belastet werden wird (z.B. Vernässung von Moorböden, Auflagen für Wirtschaftsdünger).

Andererseits gilt es zu beachten, dass die Tierhaltung (a) im Nährstoffkreislauf landwirtschaftlicher Produktionssysteme eine wichtige Rolle spielt und (b) für die Aufrechterhaltung der Grünlandwirtschaft (mit ihren zahlreichen umwelt- und klimapolitischen Vorteilen) von zentraler Bedeutung ist.

Eine umfassende nationale Nutztierstrategie sollte daher ihren Blick nicht nur auf die Tierwohlfrage verengen. Das Zielbündel ist vermutlich zu erweitern in Richtung: „Weniger Tiere, an den richtigen Standorten, mit deutlich

mehr Tierwohl, gut planbar für die Landwirte, außerdem eine deutliche Verringerung des Verbrauchs tierischer Produkte“. Für die Tierwohl-Komponente dieses Zielbündels braucht das Rad kein zweites Mal erfunden zu werden; hier kann nahtlos an die Arbeiten der Borchert-Kommission angeknüpft werden. Für die Komponente „weniger Tiere, standortgerecht“ gibt es aber bisher noch gar keinen Plan. Deshalb wäre zu überlegen, analog zur Borchert-Kommission eine Kommission zu installieren, die sich mit einem klaren, zeitlich eng bemessenen Auftrag dem Thema „Künftige Landnutzung“ zuwendet.