

Stellungnahme zur Nutztierhaltungsstrategie des BMEL

Es ist ein zentrales Anliegen des Ökologischen Landbaus Tiere artgerecht zu halten und negative Umweltauswirkungen der Tierhaltung zu minimieren. Tausende Landwirte, Verarbeiter und Händler in Deutschland zeigen, mit Unterstützung ihrer Kunden, wie mit Bio mehr Tierschutz und eine umweltgerechte Produktion, Kennzeichnung, Kontrolle und Vertrieb möglich sind.

Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBA) „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ machte, wie auch andere Studien deutlich, welcher Handlungsbedarf besteht, um die Tierhaltung in Deutschland zu verbessern.

Daher begrüßt der BÖLW grundsätzlich die Vorlage einer Nutztierhaltungsstrategie (NTHS) durch das BMEL. Wir möchten anregen sie mit der Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau zu verschränken, um die Potentiale von Bio für die Verbesserung der Nutztierhaltung in Deutschland und die Erhöhung der Wertschöpfung im ländlichen Raum noch besser zu nutzen.

Grundsätzliches

Die vorgeschlagene Strategie beleibt weit hinter dem WBA-Gutachten zurück. Sowohl im Hinblick auf die formulierten Leitlinien für die Entwicklung einer zukunftsfähigen Tierhaltung als auch für Vorschläge einer ausreichenden Finanzierung der Umsetzung. Der WBA schätzt den Finanzbedarf für den notwendigen Umbau der Tierhaltung auf 3-5 Mrd. Euro pro Jahr.

Der NTHS fehlt ein konkretes Zielbild der Nutztierhaltung aus dem sich die Maßnahmenpakete, der Finanzierungsbedarf, die notwendigen Instrumente sowie Zeitpläne ableiten lassen. Damit gibt sie auch der Wirtschaft nicht die notwendige Orientierung, die für einen ambitionierten Umbau erforderlich ist.

Die Strategie listet eine Reihe von (bereits bestehenden) Instrumenten und Einzelmaßnahmen, meist ohne Konkretisierung, auf. Zudem bleibt unklar, wie der Umbau der Tierhaltung finanziert werden soll. Irritierend sind dabei Aussagen wie „Insbesondere in der langfristigen Perspektive erscheint die Option „eingesparter Kosten“ besonders vielversprechend.“

Neben den fehlenden Zielbildern, Finanzierungsinstrumenten und Zeitplänen haben auch die genannten Handlungsfelder und Maßnahmenvorschläge noch Entwicklungspotential. Wir teilen nicht die Auffassung, dass das vorgeschlagene Bundesprogramm Nachhaltige Nutztierhaltung mit den genannten Maßnahmen als „übergeordnetes Lenkungs- und Finanzierungsinstrument besonders geeignet ist“. Vielmehr sollte es in eine in sich schlüssige Gesamtstrategie für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft eingebunden werden.

Das BMEL setzt vor allem auf freiwillige Vereinbarungen und zieht diese dem Ordnungsrecht vor. Da sich mit diesem Ansatz nur ein sehr begrenzter Teil der Haltungsbedingungen und Umweltwirkungen verändern lässt, greift der Ansatz zu kurz. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers nichtakzeptable Haltungspraktiken wirksam auszuschließen. Ebenso nicht akzeptable Umweltauswirkungen. Das Ordnungsrecht und auch fiskalische Maßnahmen, die zu einer Verteuerung unerwünschter Praktiken führen müssen zentraler Teil der Strategie des Umbaus sein.

Nach Auffassung des BÖLW müsste ein kohärentes Gesamtkonzept sowohl die Formulierung konkreter Zielbilder der Nutztierhaltung beinhalten als auch einen entsprechenden Instrumentenmix zur Umsetzung, der auch Fragen des Konsums tierischer Lebensmittel umfasst:

- Ordnungsrecht (Tierschutz, Umweltschutz, Landwirtschaft, Baurecht)
- Schaffung ausreichender (und neuer) Finanzierungsinstrumente
- Konzept zur Reduzierung des Tierbestandes und zur regionalen Verteilung der Nutztierhaltung in Deutschland (inkl. Förderung und Ordnungsrecht)
- Konzept zur Reduzierung des Konsums tierischer Lebensmittel in Anlehnung an die Empfehlungen der DGE
- Konzept zur Konzentration der Produktion auf europäische und regionale Märkte
- Konzept für die Einrichtung eines Europäischen Außenhandelsschutzes zur Absicherung höherer Standards
- Umfassende verpflichtende staatliche Kennzeichnung der Haltungsverfahren für tierische Lebensmittel
- Kohärentes Förderpaket (Neuausrichtung der GAP, Investiv, AUKM....)
- Umfassende Forschungs- und Beratungsförderung

Die Bezeichnung der Strategie sollte in „Nutztierstrategie“ verändert werden, da sich die NTHS nicht nur zur „Haltung der Tiere“ äußert.

Hinweise zu einzelnen Maßnahmenvorschlägen:

Die Notwendigkeit einer **flächengebundenen Tierhaltung** wird in der NTHS angesprochen – aber nur als langfristiges Ziel (S. 46). Dem muss widersprochen werden. Denn eine zeitnahe Zielerreichung einer flächengebundenen Tierhaltung insbesondere in den Problemgebieten ist eine zentrale Grundlage zur Erreichung wichtiger europäischer und nationaler Umweltvorgaben und –ziele in den Bereichen Gewässerschutz, Klimaschutz, Emissionsschutz und Biodiversität. Notwendig ist daher ein Konzept und Maßnahmenpaket für die **gezielte Reduzierung der Tierbestände** in Gebieten mit zu hohem Viehbesatz und für eine bessere Verteilung der Tierhaltung in den Regionen. Dem Ordnungsrecht kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu. Die NTHS spricht das Problem von Gebieten mit zu hohen Viehbesätzen lediglich im Rahmen des AFP an. In der AFP Förderung soll Ländern mehr Handlungsspielraum zur „Entzerrung der regionalen Konzentration eingeräumt werden“(S. 37). Die hier fehlende Erläuterung und Konkretisierung sollte ergänzt werden.

Ein **freiwilliges staatliches Tierwohl-Label** hält der BÖLW für unzureichend. Nur durch eine verbindliche staatliche Haltungskennzeichnung für alle tierischen Produkte können sich Verbraucherinnen und Verbraucher bewusst für mehr Tierwohl und Umweltschutz entscheiden. An dieser Stelle verweisen wir auf unsere Stellungnahmen, die wir im Rahmen der Diskussion zur Erstellung der Label-Kriterien im Schweinebereich eingereicht haben.

Das BMEL setzt in der NTHS weiter auf Agrarexporte. Neu ist dabei die Strategie von **Exporten auf Premiumniveau**. Das wird jedoch nur für kleine Märkte und Spezialitäten funktionieren aber nicht für Massenmärkte – dort geht es um globale Kostenführerschaft. Statt weiter auf Exportmärkte außerhalb Europas zu setzen, schlägt der BÖLW vor, regionale Märkte gezielt auszubauen und die Wertschöpfung für Qualitäts-Produkte auch für Landwirte deutlich zu erhöhen. Nur so wird es möglich sein, dass Verbraucher einen wesentlichen Teil des „Umbaus der Nutztierhaltung“ finanzieren. Dem Ausbau des ökologischen Landbaus und der ökologischen Tierhaltung kommt dabei eine zentrale Rolle zu.

Daher sollte der **Ausbau des ökologischen Landbaus** gemäß dem 20 Prozentziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZÖL) nicht nur im Kapitel „Zwischenbilanz Ausgangspunkt“ erwähnt werden sondern eine weitaus zentralere Rolle bei der NTHS bekommen. So sollte er bei den Handlungsfeldern konkrete Erwähnung finden. Ebenso bei den darauf aufbauenden Maßnahmenvorschlägen der NTHS (z.B. bei der Förderung).

Der ökologische Landbau mit dem 20 Prozentziel und der ZÖL muss zu einem wesentlichen Baustein der Nutztierstrategie werden. Dafür bedarf es eines kohärenten Umsetzungs-Konzeptes und der Verknüpfung von Nutztierstrategie mit der ZÖL.

Die Aussagen zur künftigen **EU-Agrarpolitik (GAP)** beschränken sich auf die Aussage, dass die Direktzahlungen „stärker auf kleine und mittlere Betriebe und damit auf Betriebe mit Viehhaltung konzentriert werden“ sollen (S. 51). Allein daraus ist jedoch keine Qualifizierung für das Tierwohl abzuleiten. Statt pauschaler Direktzahlungen der 1. Säule müssen die EU-Agrargelder zielgerichtet für Leistungen der Landwirte in den Bereichen Umwelt, Klima und Tierschutz eingesetzt werden. Das Positionspapier des BÖLW zur Weiterentwicklung der GAP finden Sie hier ([Verlinkung BÖLW GAP-Papier](#)).

Zudem kritisiert der BÖLW, dass in der laufenden GAP-Periode bis 2020 die nationale Möglichkeit zur weiteren Umschichtung von Finanzmitteln der 1. Säule bis zu 15 Prozent in die 2. Säule nicht genutzt wurden. Dies steht im Widerspruch zu folgenden Vorschlägen der NTHS:

- „Bund und Länder stellen **zusätzliche Finanzmittel** für Neu- und Umbauten von tierwohl- und umweltgerechteren Haltungsverfahren bereit“ (S. 37).
- „Bei der Überarbeitung des GAK-Rahmenplans 2018 werden die MSUL-Maßnahmen durch eine grundlegende Überarbeitung zu einem **breiten, attraktiven Angebot** für mehr Tierwohl und Umweltschutz weiterentwickelt“ (S. 37).

Die **Ankündigung einer „Grünlandstrategie“**, mit der auch eine Erhöhung des Grünlandanteils erreicht werden soll, begrüßt der BÖLW. Die NTHS sollte konkreter als bisher Anforderungen an diese Strategie formulieren. Die Maßnahmen der Grünlandstrategie sollten genauso wie die der NTHS mit den Zielen und Maßnahmen der ZÖL verknüpft werden.

Die NTHS macht Vorschläge zur Weiterentwicklung der GAK-Grundsätze für die **einzelbetriebliche Investitionsförderung (AFP)**. Danach sollen die baulichen Anforderungen unter dem Motto der passgenauen Investitionsförderung zwischen AFP-Kriterien mit dem Tierwohllabel verknüpft werden. Zeitgleich mit der Einführung des freiwilligen staatlichen Tierwohllabels soll deshalb ein überarbeiteter Fördergrundsatz für die Förderung von Stallbauinvestitionen in Kraft treten.

Eine Investitionsförderung im AFP sollte es künftig nur für sehr anspruchsvolle bauliche Anforderungen an das Tierwohl geben. Investiv gefördert sollten nur Stallsysteme, die bestimmte im Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ genannten Leitlinien des WBA erfüllen:

- Zugang aller Nutztiere zu verschiedenen Klimazonen, vorzugsweise Außenklima,
- Angebot unterschiedlicher Funktionsbereiche mit verschiedenen Bodenbelägen,
- Angebot von ausreichend Platz,
- Verzicht auf Amputationen
- Angebot von Einrichtungen, Stoffen und Reizen zur artgemäßen Beschäftigung, Nahrungsaufnahme und Körperpflege.

Um ein Höchstmaß an Tierwohl zu erreichen und zwischen den unterschiedlichen Strategien des BMEL Kohärenz herzustellen sollte künftig kein Stallbau mehr gefördert werden, bei dessen Planung keine einfache Umnutzung in ein Haltungssystem gemäß den Anforderungen des Ökologischen Landbaus vorgesehen wird. Nur so lässt sich die unternehmerische Freiheit der Landwirte absichern der Marktsituation entsprechend reagieren zu können. Sicher gestellt werden kann dies, indem die Investitionsförderung auf die sogenannte „Premiumförderung“ beschränkt wird.

Wir bekräftigen an dieser Stelle unsere grundsätzliche Kritik an einem staatlichen freiwilligen Tierwohllabel (s.o.). Eine direkte Verknüpfung der Stufen/Kriterien zwischen Tierwohllabel und AFP und damit eine Investitionsförderung niedrighschwelliger Tierwohlkriterien (analog der heutigen Basisförderung) und damit „Manifestierung“ entsprechender Stallsysteme lehnt der BÖLW ab.

Wir begrüßen den Ansatz der NTHS, dass für die Förderung zusätzliche Mittel bereitgestellt und auf eine flächengebundene Nutztierhaltung sowie eine Entzerrung der regionalen Konzentration ausgerichtet werden soll. Allerdings wird dies nur im Textabschnitt zur AFP-Förderung angesprochen und sollte als generelle Zielsetzung gelten und somit breiteren Raum in der Strategie einnehmen.

Eine Förderung niederschwelliger Tierwohlkriterien mit dem AFP lehnen wir als nicht zielführend ab. Die bisherige „Basisförderung“ sollte abgeschafft werden.

Forderung des Kompetenzkreis Tierwohl beim BMEL, „aus dem AFP nur noch Ställe zu fördern, die eine besonders artgerechte Haltung und damit **eine vollständige Ausübung artgerechten Verhaltens** ermöglichen“.

Der erhöhte Fördersatz von 40 % sollte für die baulichen Anforderungen nach den Kriterien des Ökologischen Landbaus gelten (Kohärenz herstellen). Diesbezüglich besteht gegenüber dem derzeitigen Stand der AFP Kriterien Anpassungsbedarf. Sollte es zur Einführung des geplanten staatlichen Tierwohllabels kommen, könnte die höchste Stufe des Labels mit 20 % Zuschuss gefördert werden und die jetzige „Basisförderung“ ersetzen.

Die Investitionsförderung muss auf einen maximalen Tierbesatz von 2 Großvieheinheiten/ha begrenzt werden, um negative Umweltwirkungen zu vermeiden und eine regionale Entzerrung der Tierhaltung zu erreichen. Zudem könnte damit auch eine bäuerliche Landwirtschaft gestärkt werden.

In der Förderung von Milchviehställen sollten zukünftig Stallsysteme ohne die Möglichkeit zum Weidegang nicht mehr gefördert werden. Der Trend zu ganzjähriger Stallhaltung (mit kleinem befestigtem Auslauf) darf nicht noch mit investiver Förderung verstärkt werden. Zudem würde eine Förderung ganzjähriger Stallhaltung der Analyse und Intention der „Gründungsstrategie“ der NTHS z.B. über eine Ausdehnung der Weidehaltung widersprechen.

Die NTHS schlägt erweiterte Maßnahmenangebote der „**markt- und standortangepassten sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung**“ vor. Eine Konkretisierung fehlt allerdings. Bisher üben die Bundesländer eine große Zurückhaltung im Angebot der bisherigen Fördermaßnahmen. Sie scheuen insbesondere den hohen Kontroll- und Verwaltungsaufwand und damit verbundene Anlastungsrisiken. Die NTHS sollte verdeutlichen wie sie dieses Manko überwinden will.

Grundsätzlich muss aus Sicht des BÖLW sehr gut überlegt und begründet werden, welche Tierwohlleistungen zeitlich begrenzt (Einführungsförderung) und welche dauerhaft (Beibehaltungsförderung) gefördert werden sollen. Eine Förderung (=Steuergeld) ist nur für ein hohes Niveau von Tierwohlleistungen begründbar (siehe Ausführungen zum AFP). Hierfür ist zunächst eine Zielperspektive für die gewünschten Haltungsverfahren zu entwickeln. Alle Fördermöglichkeiten müssen für ökologisch wirtschaftende Betriebe aufsattelbar sein. Bisher berechnet sich die Flächenprämie für die ökologische Bewirtschaftung aus den Mindererträgen im Pflanzenbau. Leistungen im Bereich Tierwohl werden damit nicht abgegolten. Das Fördergefüge darf in keiner Weise so ausgerichtet sein, dass die relative Vorzüglichkeit des

Ökologischen Landbaus im Vergleich zu konventionellen Tierhaltungsverfahren sinkt. Dies würde der Intention des 20 % Flächenziels der Bundesregierung sowie der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau zuwiderlaufen.

Berlin, den 4. Oktober 2017