

Ein Ausstieg wäre machbar

Folgenabschätzung eines Verbotes der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen

von Angela Bergschmidt

Die Anbindehaltung von Rindern wird von der Gesellschaft kritisch gesehen und stellt gemäß dem Stand der wissenschaftlichen Beurteilung kein tiergerechtes Haltungsverfahren dar. Als besonders problematisch gilt die ganzjährige Anbindehaltung, bei der die Tiere das gesamte Jahr über im Anbindestand stehen und keinen Zugang zur Weide oder einem Auslauf haben. Das Verbot ganzjähriger Anbindehaltung von Milchkühen ist politisch ein »heißes Eisen«, da gerade die kleinen Familienbetriebe in Süddeutschland stark davon betroffen wären. Betriebe in enger Dorflage, die keine Möglichkeit haben, Weide oder Auslauf zu bieten, müssten die Milcherzeugung an diesem Standort einstellen. Selbst bei einer zehnjährigen Übergangsfrist wären von einem Verbot immer noch circa 13.000 Betriebe mit rund 270.000 Kühen betroffen. Die Bundesregierung hat das Thünen-Institut mit der Abschätzung der Folgen eines Verbotes beauftragt. Nachfolgender Beitrag, geschrieben von einer Autorin des Berichts, zeigt neben den sozioökonomischen Auswirkungen einen Verbots auch Möglichkeiten auf, diese Betriebe so zu unterstützen, dass ihre Milchviehhaltung zukunfts- und gesellschaftsfähig wird.

Auf Antrag des Landes Hessen hat sich der Bundesrat im April 2016 für ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern in Deutschland ausgesprochen. Unter »ganzjähriger Anbindehaltung« wird ein Haltungsverfahren verstanden, in dem die Tiere das gesamte Jahr über im Anbindestand stehen und keinen Zugang zur Weide oder einen Auslauf haben. Die Bundesregierung lehnte das vom Bundesrat geforderte Verbot im August 2016 ab, unter anderem, weil keine Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen eines Verbotes vorläge. Vor diesem Hintergrund wurde das Thünen-Institut für Betriebswirtschaft beauftragt, die Folgen eines Verbotes der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen bei einer zehnjährigen Übergangsfrist abzuschätzen.¹

Um diesen Auftrag zu erfüllen, wurde nach einer kurzen Einordnung des Tierwohls in der ganzjährigen Anbindehaltung:

- die Anzahl der Tiere und Betriebe, die von einem solchen Verbot betroffen wären geschätzt und deren Charakteristika analysiert;
- die Optionen, die die Betriebe im Falle eines Verbots haben, dargestellt;

- die Kosten der verschiedenen Alternativen auf einzelbetrieblicher Ebene berechnet und
- die agrarpolitischen Fördermöglichkeiten sowie deren Finanzvolumen quantifiziert.

Tierwohl und Anbindehaltung

Von einer guten Tierwohlsituation und damit einer tiergerechten Haltung kann ausgegangen werden, wenn die Tiere gesund sind, ihr Normalverhalten ausführen können und negative Emotionen vermeiden werden.² Eine Bewertung des Tierwohls in der Anbindehaltung kann z. B. dem *Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren* entnommen werden.³ Das Normalverhalten in der Anbindehaltung wird hier in sechs der acht Funktionskreise⁴ als stark eingeschränkt bis nicht ausführbar bewertet: Dieses betrifft das Sozialverhalten, die Fortbewegung, Ruhen und Schlafen, die Fortpflanzung und den Komfort (Körperpflege). Lediglich die Futteraufnahme und die Ausscheidung sind uneingeschränkt ausführbar. Im Vergleich zur Anbindehaltung schränken Boxenlaufställe das Normalverhalten in deutlich geringerem Umfang ein. Allerdings können die Fixierung und die

fehlenden Sozialkontakte in Anbindeställen für rangniedere Tiere Vorteile haben, da sie so ungestört Futter aufnehmen können und keinen Rangkämpfen auf Laufgängen und in Liegeboxen ausgesetzt sind.

Die ganzjährige Anbindehaltung wird in der Gesamtbewertung des *Nationalen Bewertungsrahmens*, aber auch im Bewertungssystem des Europäischen »Welfare Quality«-Projekts⁵ als nicht tiergerechtes Verfahren beurteilt, da es das Tierverhalten stark einschränkt. Dieser Einschätzung folgen inzwischen auch viele Verbände. Einige, wie der Deutsche Bauernverband, wenden sich allerdings gegen ein gesetzliches Verbot. Dabei werden keine »Tierwohlargumente« vorgebracht, sondern als Hauptgrund die zu erwartenden großen Strukturbrüche genannt. Das Thema wird auch von der Verarbeitung (Molkereien) und vom Lebensmitteleinzelhandel diskutiert, die Produktkennzeichnungen, Vorgaben an Produzenten und Preisaufschläge einsetzen, um die vom Konsumenten gewünschten Haltungsverfahren zu erreichen. Die Vereinigungen des Tierschutzes engagieren sich zum Teil gemeinsam mit den Akteuren der Verarbeitung und Vermarktung für Tierwohl-Produktkennzeichnungen, sind aber auch geschlossen für ein generelles Verbot der Anbindehaltung.

Wie viele Kühe und Betriebe ...

Eine Statistik zur Anzahl der Betriebe oder zur Anzahl der Kühe in ganzjähriger Anbindehaltung gibt es nicht. Wir mussten daher Schätzungen vornehmen und haben dafür die Angaben aus der kombinierten Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung (LZ/ASE) von 2010 verwendet, bei der 25 Prozent der Betriebe zu ihren Haltungsverfahren und zur Weide befragt wurden.⁶ Um die Anzahl der ganzjährigen Anbindehaltungen und der Tiere in diesen Verfahren für das Erhebungsjahr 2010 zu ermitteln, wurden die Angaben der Betriebe zum Haltungsverfahren (Anzahl Stallplätze) und zur Weide (Anzahl Tiere) kombiniert und dabei unplausible Angaben korrigiert.

Ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung ab 2017 mit zehnjähriger Übergangsfrist betrifft Betriebe, die im Jahr 2027 noch Milchkühe in ganzjähriger Anbindehaltung halten würden. Die Erhebung von 2010 zeigte, dass 80 Prozent der Haltungsplätze in der Anbindehaltung in Betrieben mit weniger als 50 Kühen vorzufinden waren. Daher ist der Strukturwandel, den diese Gruppe vollziehen wird, von besonderer Bedeutung für unsere Abschätzung. Er wurde berücksichtigt, um die Anzahl ganzjähriger Anbindehaltungen im Jahr 2027 abzuschätzen.

Der geschätzte Anteil der Betriebe mit ganzjähriger Anbindehaltung lag im Jahr 2010 bei circa 32.000 Betrieben (35 Prozent der Betriebe). Betrachtet man die

Stallplätze, so waren rund 650.000 bzw. 15 Prozent der Stallplätze für Milchkühe in ganzjähriger Anbindehaltung. Deutlich ist eine ausgeprägte regionale Verteilung dieser Betriebe: In Bayern lebten 2010 41 Prozent der Kühe in ganzjähriger Anbindehaltung und in Baden-Württemberg immerhin noch 21 Prozent. In Thüringen, Sachsen und Nordrhein-Westfalen hingegen waren es nur rund zwei Prozent.⁷

Die Projektion für das Jahr 2017 zeigt einen Umfang von circa 21.000 Betrieben mit ganzjähriger Anbindehaltung. Bei gleichbleibendem Strukturwandel werden von diesen Betrieben rund 8.000 Betriebe bis zum Jahr 2027 ausgeschieden sein, sodass noch 13.000 Milchviehbetriebe mit 270.000 Milchkühen in ganzjähriger Anbindehaltung wirtschaften würden. Das entspricht einem Anteil von über sechs Prozent der 2016 gehaltenen Milchkühe. Die Anbindehaltung ist daher kein Thema, das sich »von selbst« erledigt. Erst 2050 wäre der Anteil der Milchkühe in ganzjähriger Anbindehaltung auf unter ein Prozent gefallen, wenn man die Projektion so fortschreiben würde.

... und welche Betriebe?

Betriebe mit ganzjähriger Anbindehaltung von Milchkühen hatten 2010 folgende Charakteristika:

- Sie haben deutlich niedrigere Bestandsgrößen als der Durchschnitt der Milchviehalter.
- Sie sind zu über zwei Drittel spezialisierte Milchviehbetriebe.
- Sie haben zu rund 36 Prozent ein höheres Einkommen aus außerbetrieblichen Quellen als aus der Landwirtschaft.
- Sie haben zu 40 Prozent Einkommenskombinationen (z. B. Urlaub auf dem Bauernhof).
- Sie haben zu 22 Prozent ein Einkommen, das ausschließlich aus der Landwirtschaft stammt.

Mit anderen Worten: es sind überwiegend kleine, auf Milchviehhaltung spezialisierte Betriebe, die noch weitere Einkommensquellen haben.

Alternativen und ihre Kosten

Welche Alternativen gibt es für die von einem Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung betroffenen Betriebe? Mit Hilfe der Veröffentlichungen zu diesem Thema und Expertenbefragungen konnten wir folgende Alternativen identifizieren:

- Angebot von Weidegang,
- Bau eines Laufhofes,
- Umbau des Anbindestalls zum Laufstall und
- Neubau eines Laufstalls.

Der *Weidegang* ist eine Alternative bei der kein Stalmbau notwendig ist, für den aber hofnahe Flächen (kurze Treibwege) zur Verfügung stehen müssen. Auf der »Kostenseite« ist der Weidegang mit Investitionskosten für die notwendige Umzäunung verbunden. Zudem erhöht sich der Arbeitsaufwand durch das Raus- und Reintreiben und das Ab- und Anketten der Kühe. Im Hinblick auf das Management bedeutet Weidegang eine Herausforderung für die bedarfsgerechte Fütterung der Kühe sowie die gezielte Ausbringung des Wirtschaftsdüngers.

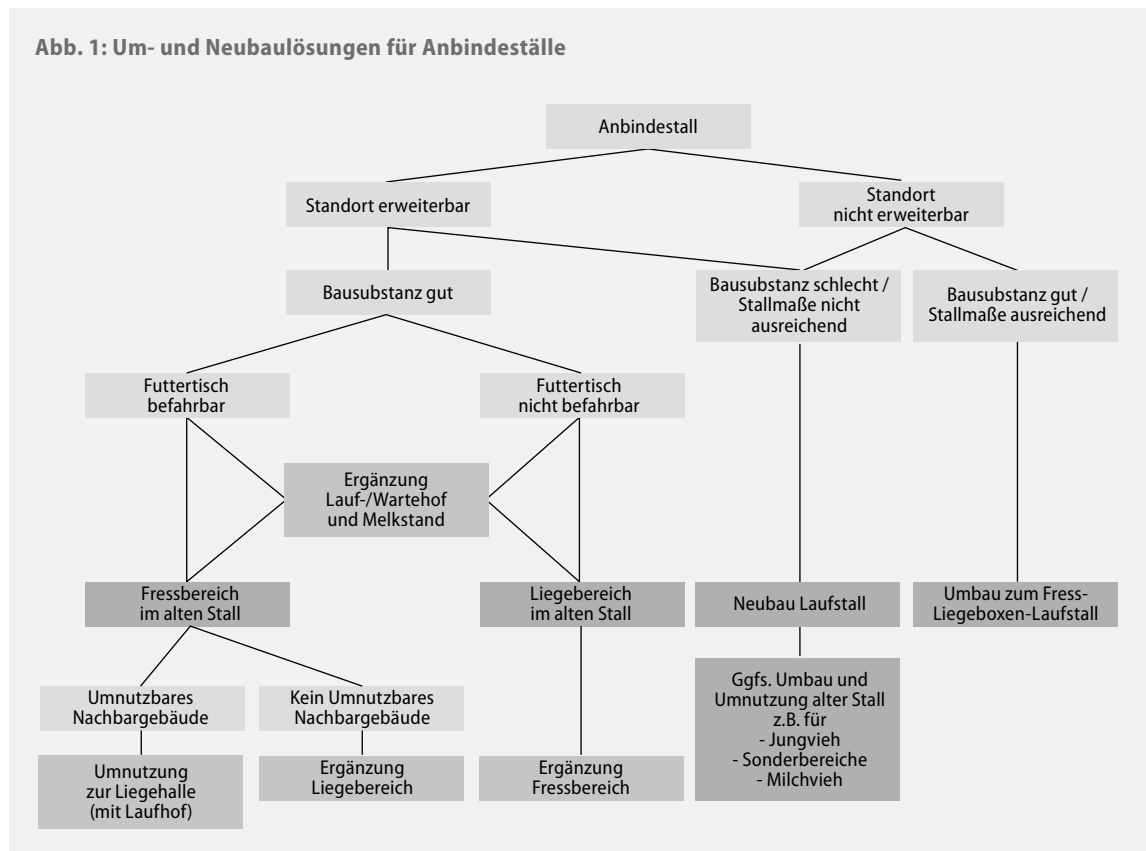
Geringe bauliche Eingriffe bringt der Bau eines *Laufhofes* mit sich. Voraussetzung ist, dass dafür eine geeignete die Hoffläche vorhanden ist, was für Betriebe in beengter Dorflage ein Problem sein kann. Auch durch die Schaffung einer Auslaufmöglichkeit entsteht ein erhöhter Arbeitsaufwand.

Diverse *Umbauvarianten* des existierenden Anbindestalls zu Laufställen sind möglich. Sie unterscheiden sich in ihren Kosten deutlich, je nachdem, ob nur kleine Anbauten notwendig sind oder in tragende Wände eingegriffen werden muss. In letzterem Fall lassen sie die Kosten pro Kuhplatz deutlich ansteigen und machen oftmals den Einsatz von Fremdkapital sowie einer Baugenehmigung notwendig.

Die vierte und üblicherweise kostenintensivste Variante ist der *Neubau* eines Stalles. Wesentliche Voraussetzungen sind der Zugang zu Kapital, Fläche und eine Baugenehmigung. Betriebe in Dorflage können gezwungen sein, Teile des Betriebes auszulagern. Gerade in den süddeutschen Regionen können Hanglagen und unebene Flächen die Baukosten erhöhen. Uwe Eilers⁸ hat die betriebsspezifischen Entwicklungsschritte von der ganzjährigen Anbindehaltung hin zu einem Laufstall systematisch zusammengestellt (Abb. 1) und zeigt damit dass die Ausgangssituation ausschlaggebend für die Optionen der Betriebe ist.

Die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) und das Landwirtschaftliche Zentrum Baden-Württemberg (LAZBW) haben sich intensiv mit den Alternativen zur ganzjährigen Anbindehaltung befasst. In ihren Planungsbeispielen liegen die Investitionskosten pro Kuhplatz bei 300 Euro für den Bau eines Laufhofes, 1.100 bis 9.600 Euro für Umbaulösungen und 8.300 bis 15.000 Euro für einen Neubau. Wesentlich sind die Standortbedingungen, aber auch, inwieweit vorhandene Stallungen und Infrastruktur genutzt werden können. Aus Bayern stammen folgende Erfahrungswerte: 580 Betriebe, die zwischen Juli 2013 und Juni 2016 ihren Anbindestall umgebaut haben,

Abb. 1: Um- und Neubaulösungen für Anbindeställe



Quelle: Thünen-Institut⁹

hatten durchschnittliche Neubaukosten in Höhe von 8.900 Euro pro Kuhplatz.¹⁰

Betriebe in eingeschränkter Dorflage können vielfach entsprechende Umbauten oder Ausläufe nicht realisieren. Für sie bleibt »nur« der Neubau auf der grünen Wiese mit einer Verlegung der Infrastruktur, Hofbefestigung sowie des Gülle- und Futterlagers, die zusätzliche Mehrkosten mit sich bringen.

Um abschätzen zu können, welche Alternativen bei einem Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung in der Praxis in der am stärksten betroffenen Region umgesetzt würden, wurden Milchexperten der LfL und des Landeskontrollverbandes (LKV) Bayern befragt. Aus ihrer Sicht:

- ist der Weidegang keine Alternative, da diejenigen Betriebe, die diese Option haben, ihre Kühe bereits auf die Weide lassen würden;
- wären Umbaumöglichkeiten bei vielen Betrieben gegeben, in manchen Fällen müsste für den Umbau allerdings die Kuhzahl reduziert werden;
- sind Neubauten für Betriebe, die 30 und mehr Kühe haben, eine realistische Alternative;
- werden 30 bis 40 Prozent der Betriebe mit ganzjähriger Anbindehaltung keine der Alternativen umsetzen, da die notwendigen Investitionen die Milchherzeugung unwirtschaftlich machen.

Notwendige Mehrerlöse

Um zu berechnen, um welchen Betrag die Erlöse steigen müssten, um die mit einem Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung bei den betroffenen Betrieben entstehenden Kosten auszugleichen, haben wir die Mehrkosten je Kilogramm Milch berechnet. Dabei wurden die Investitionskosten (also Abschreibungen, Zinsen, Gebäudeversicherung) berücksichtigt, die sich zwischen den Varianten »ganzjährige Anbindehaltung« und »nicht ganzjährige Anbindehaltung« unterscheiden. Die Arbeiterledigungskosten konnten nicht einbezogen werden, weil die Verwendung von Durchschnittswerten aufgrund der Heterogenität der Betriebe und der regionalen sowie räumlichen Bedingungen nicht sinnvoll ist. Bei der Ermittlung der Kostenänderung in Cent/Kilogramm Milch spielt die angenommene Milchleistung eine große Rolle. Hier wurde der Durchschnittswert Bayerns (2016 rund 7.700 Liter pro Kuh und Jahr) angenommen. Die Kosten pro Stallplatz wurden durch die durchschnittliche jährliche Milchleistung je Kuh dividiert. Den Berechnungen zufolge müsste der Milchpreis

um 0,26 bis 13,42 Cent pro Kilogramm steigen, um die durch ein Verbot der Anbindehaltung ausgelösten Investitionskosten zu kompensieren.

Ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung würde dementsprechend für die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Betriebe sehr unterschiedliche, zum Teil aber erhebliche Auswirkungen haben. Dies liegt daran, dass den Mehrkosten keine Mehreinnahmen (höhere Erlöse für Milch aus »nicht ganzjähriger Anbindehaltung«) gegenüberstehen. Allerdings muss angemerkt werden, dass die Betriebe mit Anbindehaltung im Gegensatz zu ihren »investierenden« Berufskollegen über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte eben auch geringere Fixkosten hatten, da sie schon lange auf der Basis abgeschriebener Stallungen wirtschaften.

Mögliche Unterstützungen

Die Abschätzungen und Kostenberechnungen zeigen, dass ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung für die Betriebe zu sehr unterschiedlichen, aber zum Teil ausgeprägten Mehrkosten führen würde. Mit einer flankierenden Förderung könnten diese Zusatzkosten (zumindest teilweise) kompensiert werden. Da insbesondere kleine Familienbetriebe mit einer diversifizierten Betriebsstruktur von einem Verbot betroffen sein würden, also Betriebe, die dem gesellschaftlichen Idealbild einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft entsprechen, kann davon ausgegangen werden, dass solche Maßnahmen auf gesellschaftliche Zustimmung stoßen würden.

Wie also könnten die Betriebe in der Umstellung von der ganzjährigen Anbindehaltung auf tiergerechtere Verfahren unterstützt werden? – Hierfür kommen verschiedene Fördermaßnahmen in Frage. Neben dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP), mit dem ein Zuschuss zu den Investitionskosten gezahlt wird, sind dies Prämien für die höheren laufenden Kosten des Weidegangs sowie kostenlose Betriebsberatungen für die betroffenen Landwirte.

Tab. 1: Potenzielle staatliche Ausgaben für Fördermaßnahmen zur Flankierung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen (angenommener AFP-Fördersatz 40 Prozent)

	Mio. Euro für 2017–2027
Beratung (alle Betriebe)	10,1
Weideprämie (10 % der Betriebe)	16,2
AFP - Laufhof (20 % der Betriebe)	6,5
AFP – Umbau zum Boxenlaufstall (20 % der Betriebe)	108,0
AFP – Neubau Boxenlaufstall (15 % der Betriebe)	145,8
<i>Summe</i>	286,6

Folgerungen & Forderungen

- Die ganzjährige Anbindehaltung ist ein Haltungsverfahren, das es den Tieren nicht ermöglicht, ihr Normalverhalten auszuführen und ist daher nicht tiergerecht.
- Ohne ein Verbot wird die Anzahl der Kühe in ganzjähriger Anbindehaltung zwar zurückgehen, es würde aber bis zum Jahr 2050 dauern, bis der Anteil unter ein Prozent fällt.
- Aufgrund der geringen Produktionskosten der Milcherzeugung in den existierenden Anbindeställen (abgeschriebene Ställe, geringer Arbeitsaufwand) führt eine Umstellung in andere Verfahren zu erheblichen Mehrkosten.
- Um ein Verbot sozialverträglich zu gestalten, können ausreichende Übergangszeiten (z. B. zehn Jahre), geeignete Fördermaßnahmen sowie gegebenenfalls Härtefallregelungen eingesetzt werden.
- Die Mittel im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum sind im Umfang ausreichend, um eine entsprechende Förderung zu ermöglichen, müssten aber entsprechend angepasst werden.
- Trotz flankierender Maßnahmen ist zu erwarten, dass ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung einen »Vorzieheffekt« hinsichtlich der Einstellung der Milchviehhaltung bewirkt und somit den Strukturwandel beschleunigt.
- Die gesellschaftlichen Ziele, das Tierwohl in der Milchviehhaltung zu verbessern und bestehende kleinbäuerliche Strukturen zu erhalten, befinden sich daher in einem Konflikt zueinander, der sich nicht vollständig auflösen lässt, sondern eine Priorisierung erforderlich macht.

Um die Kosten für diese Fördermaßnahmen abschätzen zu können (Tab. 1), haben wir angenommen, dass von den Betrieben, die im Jahr 2027 ihre Kühe noch in ganzjähriger Anbindehaltung halten, rund 35 Prozent keine Veränderung umsetzen, sondern aus der Milchproduktion ausscheiden. Zehn Prozent würden keine baulichen Veränderungen vornehmen, sondern den Tieren Weidegang gewähren, 20 Prozent würden einen Laufhof/Auslauf bauen, 20 Prozent den Stall zum Laufstall umbauen und 15 Prozent würden neu bauen. Eine kostenlose Beratung wird für alle betroffenen Betriebe angeboten.

In der auslaufenden Förderperiode (2014–2020) wurden für die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum Mittel von insgesamt 16,9 Milliarden Euro bzw. 2,4 Milliarden jährlich bereitgestellt. Die Ausgaben für die »Anbindestall-Ausstiegs-Förderung« von insgesamt schätzungsweise rund 287 Millionen Euro ließen sich daher grundsätzlich mit den im Rahmen der Zweiten Säule der EU-Agrarpolitik zur Verfügung stehenden Mitteln finanzieren. Voraussetzung hierfür ist eine veränderte Prioritätensetzung und eine entsprechende Mittelumschichtung.

Anmerkungen

- 1 A. Bergschmidt, T. Lindena, S. Neuenfeldt und H. Tergast: Folgenabschätzung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen (Thünen Working Paper 111). Braunschweig 2018 (www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_111.pdf).
- 2 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Nutztierhaltungsstrategie: Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland. Berlin 2017.
- 3 Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL): Nationaler Bewertungsrahmen für Tierhaltungsver-

fahren. Darmstadt 2006 (www.ktbl.de/webanwendungen/nationaler-bewertungsrahmen-tierhaltungsverfahren/).

- 4 In der Verhaltensforschung werden verschiedene Bereiche des Verhaltens wie z. B. Fortbewegung oder Nahrungsaufnahme als »Funktionskreise« bezeichnet.
- 5 Welfare Quality: Welfare Quality Assessment protocol for cattle. Lelystad 2009.
- 6 Statistisches Bundesamt: Wirtschaftsdünger, Stallhaltung, Weidehaltung (Sonderheft Fachserie 3, Heft 6). Wiesbaden 2011. Die Angaben zur Weidehaltung stammen aus dem Jahr 2009.
- 7 Landeskontrollverband Bayern (LKV): Entwicklung der Betriebe bzw. Kühe getrennt nach Stallformen in Bayern. München 2017 (www.lkv.bayern.de/lkv/medien/Laufstaele/00%20Bayern.pdf).
- 8 U. Eilers: Lösungen für Stallbau und Freigeländezugang. Rinderhaltung im ökologischen Landbau. LEL-Fortbildung 23./24. März 2010 (www.lazbw.de/pb/site/lel/get/documents/MLR.LEL/PB5Documents/lazbw_rh/pdf/I/L%3%B6sungen_Stallbau_Freigel%3%A4ndezugang_FB_%3%96ko_Landbau%5B1%5D.pdf?attachment=true).
- 9 Abbildung entnommen aus Bergschmidt (siehe Anm. 1), S. 30.
- 10 G. Dorfner und G. Hofmann: Milchviehställe – Baukosten sind ein Dauerbrenner. In: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft. Institut für Betriebswirtschaft und Agrarstruktur: Jahresbericht 2016. Freising-Weißenstephan 2017, S. 33–36 (www.ifl.bayern.de/mam/cms07/iba/dateien/iba-jahresbericht-2016.pdf).



Angela Bergschmidt

Agrarwissenschaftlerin am Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts.

Bundesallee 63, 38116 Braunschweig
angela.bergschmidt@thuenen.de