

Die drei »K«'s der Schweinehaltung und die Tierwohlkennzeichnung

Eine Analyse zu Stand, Chancen und Herausforderungen

von Hugo Gödde

In der Schweinehaltung beginnen viele Themen heute mit »K«, die in erster Linie die Sauenhaltung, aber vermittelt auch die Schweinemast betreffen: Kastenstand, Kastration und Kupierverzicht von Schweineschwänzen. Sie sind zugleich Ausdruck einer neuen Sichtweise auf die Schweinehaltung. Einen neuen Blick auf differenzierte Marktchancen von Schweinefleisch bietet auch ein weiteres »K«, die neue Kennzeichnung von Tierwohl, wenn sie denn zeitnah, konsequent und anspruchsvoll umgesetzt wird. Der folgende Beitrag analysiert Stand, Chancen und Herausforderungen dieser »K«'s als Teil eines gesellschaftlich geforderten Transformationsprozesses, der erst am Anfang steht und noch viele Herausforderungen stellen wird.

Mit Aufkommen der modernen Schweinehaltung auf Spalten (Teil- oder Vollspalte) in den 1970er- und 1980er-Jahren galten Kastenstände für Sauen während der Abferkelung und im Deckzentrum (wie im niedertragenden Bereich) als Ausdruck von technischem Fortschritt. Gedankenlos wurden die männlichen Ferkel unbetäubt kastriert. Und genauso unverzichtbar wurde das Kupieren der Schwänze durchgeführt, damit sich die Tiere nicht gegenseitig »anknabbern«, wie es hieß. Das war so selbstverständlich, dass nur noch die älteren Bäuerinnen und Bauern sich erinnern können, dass es einmal eine Zeit gab, ohne diese Eingriffe in die Schweinehaltung.

Als wir im NEULAND-Programm vor zehn Jahren begannen, die Ferkel vor der Kastration vom Tierarzt betäuben zu lassen, hielt uns ein befreundeter Berater entgegen: »Verzicht auf vierwöchigen Kastenstand im Deckbereich mag ja noch sein. Kein Schwanzkupieren – gut, wer es kann. Aber betäubt kastrieren – jetzt seid ihr total verrückt geworden.« Obwohl seine Einstellung zur Entwicklung der Schweineproduktion durchaus kritisch war, lag es außerhalb seiner Vorstellungskraft, auf Schmerzempfinden der Tiere oder tiergerechtes Verhalten übermäßig Rücksicht zu nehmen.

Aber die Einstellung zum Nutztier und zur Tierhaltung hat sich bei uns – wie in anderen europäischen Ländern auch – im letzten Jahrzehnt erheblich verändert. Tierschutzfragen spielen bis zum Einkaufs-

verhalten in Handwerk und Handel zunehmend eine größere Bedeutung. Je nach Umfragen sprechen sich rund 80 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher für eine bessere Tierhaltung aus und etwa die Hälfte würde einen höheren Preis für »besser« erzeugtes Fleisch ausgeben. Auch wenn Vorsatz und Wirklichkeit an der Ladenkasse auseinanderfallen mögen, muss allein der Wunsch ernst genommen werden, und es ist Aufgabe der Politik und der Agrar- und Fleischbranche, diese Anforderungen der Menschen auch einzulösen.

Der Streit um die Kastration

2013 wurde im Tierschutzgesetz beschlossen, die betäubungslose Ferkelkastration zum 1. Januar 2019 zu beenden.¹ Zunächst kümmerte sich die Branche zwar um die *Ebermast*, aber in der Kastrationsfrage wurde außer bei NEULAND und im Gefolge bei einigen Bioverbänden die Zeit verschlafen. Auch wenn dadurch der Anteil der unkastrierten männlichen Schweine in den letzten Jahren auf vielleicht 20 bis 25 Prozent anstieg, bleibt doch die gesetzliche Vorgabe für die Mehrheit der Tiere uneingelöst. Nach ersten großen Hoffnungen gerade auch seitens der landwirtschaftlichen Branchenverbände wurde bald registriert, dass aus verschiedenen Gründen (Kaufvorbehalte, Aufwand zur Selektion von Geruchsabweichungen,

Qualitätsdefizite bei Rohwurst und Schinken) die Vermarktungsmöglichkeiten von Ebern begrenzt sind. Auch deshalb korrigierten die großen Schlachtkonzerne in den letzten Jahren häufiger die Preissysteme für Eberfleisch nach unten. Nimmt man noch die Risiken dazu (erhöhte Aggressivität, hoher Anteil an Penisverletzungen durch Aufritt), wird klar, dass die Ebermast aktuell weder aus Tierschutz- noch aus Marktgründen den Königsweg aus dem Dilemma weist.

Eine weitere Alternative, die *Immunokastration*, kann sich zu einer wichtigen Möglichkeit entwickeln, steckt aber noch in der Erprobung. Durch eine zweimalige, vom Mäster selbst durchgeführte Impfung mit Improvac zu Beginn der Mast und circa vier bis sechs Wochen vor Schlachtung, soll die Reifung der männlichen Sexualhormone zurückgedrängt werden. Bei circa 50 bis 60 norddeutschen Erzeugern laufen aktuell vom Improvac-Herstellerkonzern Zoetis stark subventionierte Versuche mit geimpften Tieren, um die Geruchsabweichungen und Qualitätsparameter zu testen. Ziel des Projektes »100.000 Improvac-Tiere« ist nach Aussage von Landesbauernverbänden die »Sammlung von praktischen Erfahrungen beim Einsatz von Improvac, Demonstration der Praktikabilität der Improvac-Impfung und Etablierung am Markt«. Es macht auch deutlich, wie weit diese Methode noch von einer allgemeinen erzeugungs- und marktgerechten Alternative entfernt ist. Schon heute scheint aber klar zu sein, dass allein der Impfstoff voraussichtlich bei drei bis vier Euro pro behandeltem Tier liegen dürfte und es fraglich ist, ob das Improvac-Tier als Eber bewertet und entsprechend schlechter bezahlt wird. Dann wäre nach Aussagen von Beratern die Impfung keine wirtschaftliche Alternative.

Als dritte Kastrationsalternative bleibt die *Betäubung* mit dem Gas Isofluran. Die bisher vom Tierarzt durchzuführende Methode konnte Ende 2018 zwar auf eine rund zehnjährige Erfahrung in der alternativen Tierhaltung (NEULAND und Öko) und auf langjährige gesetzliche Erkenntnisse in der Schweiz verweisen, hatte aber keine Marktdurchdringung und konnte nicht kurzfristig verallgemeinert werden. Weder gab es genügend zugelassene Betäubungsgeräte noch ausreichend Tierärzte, die »nebenbei« circa 15 bis 20 Millionen Ferkel kastrieren könnten.

Für den politischen Entscheidungsprozess ergab sich daraus, dass im Dezember 2018 eine zweijährige Fristverlängerung für die Kastration ohne Betäubung beschlossen wurde, da sonst ab Januar 2019 viele Schweinehalter nicht gesetzeskonform hätten handeln können. Diese Entscheidung wurde von den Tierschutzverbänden zu Recht scharf kritisiert mit der Begründung, dass Politik und Branche sich viel eher hätten kümmern müssen, um sich nicht in diese selbstverschuldete Sackgasse hineinzumanö-

rieren. Der Deutsche Tierschutzbund bezeichnete es als Verrat an den Ferkeln und Verrat am Staatsziel Tierschutz: »In den kommenden zwei Jahren sollen demnach hierzulande weitere 40 Millionen Ferkel ohne Betäubung kastriert werden.«²

Nach vielen kontroversen Diskussionen wurde im September 2019 vom Bundestag und Bundesrat eine Verordnung beschlossen, dass Bäuerinnen und Bauern die Narkose mit Isofluran selbst durchführen können. Damit ist der bisherige Tierarztvorbehalt aufgehoben. Zugleich wurden Vorschriften zum Sachkundenachweis der Landwirte verschärft. Verbände wie die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), der Deutsche Bauernverband oder der Verband der Fleischwirtschaft begrüßten den Beschluss, während einige Tierschutz- und Tierarztverbände die Betäubung weiterhin den Veterinären vorbehalten wollten, ohne zu benennen, wie das flächendeckend umgesetzt werden könnte. NEULAND-Bauern aus Westfalen argumentierten, dass durch den Wegfall des Tierarztvorbehalts sich die Kastration mit Betäubung deutlich weiter verbreiten würde und mehr Landwirten eine tierschutz- und gesetzeskonforme Kastration ihrer Ferkel ermögliche. Durch eine zugesagte Förderung der Narkosegeräte würden sich die Kosten der Kastration auf 1,50 bis zwei Euro pro männlichem Ferkel, d. h. höchstens ein Euro für alle Ferkel einspielen.³ Wenn – wie bei NEULAND – dieser Betrag gedrittelt werde (jeweils für Ferkelerzeuger, Mäster und Vermarkter), wäre der Kostenrahmen überschaubar.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass in nächster Zeit drei Methoden zur Überwindung der betäubungslosen Kastration zur Verfügung stehen werden. Die Erzeuger haben noch einige Monate Zeit, sich damit in der Praxis vertraut zu machen und die für sie passende Methode zu finden. Trotzige Blockaden werden nicht zum Erfolg führen.⁴ Der zusätzliche Aufwand bzw. die Zusatzkosten sind berechenbar und müssen am Markt verhandelt werden. Ferkelerzeuger können sie wie Impfkosten oder ähnliches als Ferkelpreisaufschlag weitergeben. Mäster müssen sie – was nicht leicht ist – in die Notierungsverhandlungen einfließen lassen.

Kastenstand

In den meisten Betrieben werden die Sauen im Deckzentrum für rund vier Wochen einzeln in etwa 70 Zentimeter breiten Besamungskastenständen gehalten. Anschließend geht es zur Gruppenhaltung in den Wartestall. Dieses System wird bald der Vergangenheit angehören. Denn seit der Bestätigung des »Kastenstandurteils« von Magdeburg durch das Bundesverwaltungsgericht 2016 ist absehbar, dass eine Überarbeitung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung fällig ist. Nach dem Eckpunktepapier des

Bundeslandwirtschaftsministeriums⁵ sollen die Sauen im Deckbereich noch acht Tage fixiert werden dürfen. Zudem müssen die Deckstände deutlich breiter sein (je nach Schulterhöhe der Sauen 60 bis 90 Zentimeter). Ähnliche Veränderungen sind auch für die Abferkelbuchten geplant. Die Sauen müssen frei abferkeln können, was eine deutliche Vergrößerung der Bewegungsbuchten voraussetzt. Im Entwurf sind fünf Quadratmeter statt der heute üblichen drei bis 3,5 Quadratmeter für die Sau geplant.

Die Neuerungen würden erhebliche Investitionen in die Sauenhaltung verlangen. Konsens herrscht, dass nach Inkrafttreten der Verordnung bei Neubauten die neuen Maße zugrunde gelegt werden. Altbauten sollen einen Bestandsschutz bekommen von rund 15 Jahren. Nach Kostenberechnungen des Kuratoriums für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) soll ein Umbau 880 Euro je Sau kosten. Die Interessengemeinschaft Schweinehalter Norddeutschland (ISN) geht von 2.000 Euro für die Umrüstung aus; bei 1,8 Millionen Sauen aktuell würde das circa 3,6 Milliarden Euro betragen. Während Tierschützer die Übergangsfristen (für die Einhaltung längst überfälliger gesetzlicher Vorschriften) als viel zu lang bewerten, befürchten Sauenhalter den Exodus ins Ausland nach Ende der Übergangsfrist.

Unstrittig ist, dass allein der höhere Platzbedarf hohe Investitionen bei Um- oder Neubauten und entsprechend höheren Ferkelerzeugungskosten zur Folge hat. Die Tierhalterverbände sehen ihre europäische Wettbewerbsfähigkeit gefährdet, selbst wenn es Förderungen für die Investitionen geben sollte. Immerhin werden bereits heute etwa 20 Prozent der Ferkel aus anderen EU-Ländern importiert. Bei allem Verständnis für mehr Tierschutz auch in bäuerlichen Kreisen wird nicht eingesehen, dass die Tierhalter einseitig für die durch das zukünftige deutsche Recht bedingten Kostensteigerungen aufkommen sollen, ohne dass ihnen ein Ausgleich für mehr Tierwohl in Aussicht gestellt ist. Diese Sorgen sind berechtigt und können nur im Transformationsprozess einer grundsätzlichen Nutztierstrategie mit einem Paket von Kennzeichnung, Finanzierung, Förderung, Marktentwicklung, Marketingmaßnahmen, wissenschaftlicher Begleitung, Beratung usw. gelöst werden.

Kupierverbot

Eigentlich besteht in der EU seit 1994 ein Verbot, Schweineschwänze routinemäßig zu kupieren. Ein »Stutzen der Schwänze und Abkneifen der Zähne«⁶ darf nicht routinemäßig und nur dann durchgeführt werden, wenn im Ausnahmefall nachgewiesen werden kann, dass Verletzungen an den Ohren oder Schwänzen anderer Schweine entstanden sind. Um Verhal-

tenstörungen wie Schwanzbeißen zu vermeiden, müssten ungeeignete Haltungsformen und Unterbringungsbedingungen geändert werden. Gefordert wird deshalb ein kontinuierlicher Prozess von Maßnahmen, damit die Haltung unkupierter Tiere möglich ist.

Tatsächlich erhalten in Deutschland in 95 bis 98 Prozent der Schweinehalter vom Tierarzt eine Dauerbescheinigung für den »Ausnahmefall«, die ihm das Kupieren erlaubt. Als Ergebnis ist in der Realität die Vermarktung unkupierter Ferkel praktisch unmöglich. Seit 2001 läuft deshalb ein Anlastungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland (wie gegen viele andere EU-Länder), da die Aufforderung zur vorherigen Optimierung und Anpassung der Bestandsdichte fehle.⁷ Aber erst in den letzten Jahren verleiht die EU der eigenen Richtlinie Nachdruck. Seit den 2017/2018 durchgeführten Audits in verschiedenen Mitgliedsländern, auch in Deutschland, wurde erneut das Schwanzkupieren als Regel moniert bzw. konnten keine Verbesserungsmaßnahmen seitens der Mitgliedstaaten (außer in Schweden, Finnland, Litauen) vorgebracht werden. In Deutschland konnte nur das Ringelschwanzprojekt aus Niedersachsen präsentiert werden. Plötzlich wurde das Projekt des grünen Ministers Meyer (Landwirtschaftsminister von 2013 bis 2017), das 2018 bei der neuen CDU-Ministerin Otte-Kinast schon auf der Streichliste stand, als Leuchtturm »gefeiert«. Im Ergebnis der Audits fordert die EU-Kommission nun – nach 25 Jahren (!) – konkrete Maßnahmen zur Einhaltung der Richtlinie.

Natürlich hat es in der Vergangenheit wiederholt Projekte und Untersuchungen in staatlichen Lehr- und Versuchsanstalten gegeben. Aber alle sind zu dem Ergebnis gekommen, dass Schwanzbeißen ein multifaktorielles Geschehen von Verhaltensstörungen sei, dem man kaum beikommen könne, ausgelöst durch Stressfaktoren, die besonders bei Strukturproblemen auftreten würden.⁸

Dabei ist längst bekannt, dass Schlüsselfaktoren fehlendes geeignetes Beschäftigungsmaterial, unzureichende Strukturierung der Funktionsbereiche und Buchten, mangelhafte Bewegungsmöglichkeiten durch zu wenig Platz, ungeeignete Fütterung (Raufutter), Defizite bei der Wasserversorgung und beim Stallklima, Temperaturschwankungen sowie unbefriedigender Gesundheitsstatus der Tiere sind. Diese Stressfaktoren können während des gesamten Lebens der Tiere auftreten, die Grundlage wird aber im Ferkelalter gelegt.

Auch wenn viele Untersuchungen ausgehend vom Status quo versuchen, die heutigen Haltungsformen als nicht grundsätzlich schädlich zu werten (übliches Ergebnis: »Es gibt Betriebe, die es auch mit ganz konventionellen Ställen schaffen«), lässt sich nicht leugnen, dass Vollspaltenställe, strohlose Haltung und fehlende Funktionsbereiche im besonderen Maße

zu Verhaltensstörungen wie Schwanzbeißen führen. Ohne eine Abkehr von diesen heute üblichen Aufstallungsformen wird das Problem auch mit bestem Management auf Dauer nicht zu lösen sein.

Durch den steigenden Druck der EU sieht sich nun die deutsche Politik genötigt, wenigstens Schritte in Richtung eines Kupierverbots zu unternehmen. Ein »Nationaler Aktionsplan Kupierverzicht« wurde zum 1. Juli 2019 verabschiedet. Ab diesem Zeitpunkt müssen alle Tierhalter, die kupieren bzw. kupierte Tiere eininstallen wollen, die Unerlässlichkeit für ihren Betrieb belegen. Dafür gibt es zwei Optionen:

- Die Notwendigkeit des Kupierens muss durch eine betriebsindividuelle Risikoanalyse belegt werden, worin die Häufigkeit von Verletzungen erfasst oder durch Schlachtbefunde dokumentiert werden. Diese Tierhaltererklärung (Eigenkontrolle) muss der Behörde vorgelegt werden. Kritiker halten das für die Fortsetzung der routinemäßigen Ausnahmeregelung, nur besser dokumentiert und mit Genehmigung durch die Behörde.
- Betriebe, die allmählich in das Kupierverbot einsteigen wollen, sollen mit einer kleinen Testgruppe versuchsweise auf das Kupieren verzichten. Der Mäster muss zu jedem Zeitpunkt mindestens ein Prozent (!) der Stallplätze mit diesen Kontrolltieren belegen.

Damit wird den Tierhaltern der Einstieg in den Verzicht des Kupierens (immerhin ein Gesetzesverstoß) überaus leicht gemacht, begründbar nur angesichts der vorherrschenden (nicht geeigneten Vollspalten-) Ställe. Es überrascht doch, wie wenig ambitioniert der Aktionsplan ausfällt – und ohne Zeitplan zur verbindlichen Verbesserung der Situation. Offensichtlich ist man regierungsseitig überzeugt, dass die EU nur ein zahnloser Tiger ist, den man mit Dokumentationen von Tierhaltern bzw. Behörden und freiwilligen Testgruppen besänftigen kann. Ein Aktionsplan, der als Teil eines allgemeinen Nutztierkonzeptes mit dem Ziel »Stall der Zukunft« seinen Namen verdient, sieht anders aus. Und ob sich die Gesellschaft damit zufrieden gibt, erscheint mehr als fraglich.

Die Diskussion um die drei »K«'s macht zugleich die unterschiedlichen politischen Ansätze deutlich. Für Tierschützer sind die jahrelangen Verstöße gegen Tierschutzbeschlüsse (Kupieren), das Verlängern von Fristen (Kastration) und das Herauszögerungen von Umsetzungen (Kastenstand) außerordentlich frustrierend und hinterlassen tiefe Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers z. B. beim Staatsziel Tierschutz.

Für die Tierhalter stellen die potenziellen Beschlüsse (bereits die Diskussion darum) eine – tatsächliche oder vermeintliche – existentielle Bedrohung dar. Denn ihnen ist klar, dass bei Umsetzung der diskutier-

ten Maßnahmen erhebliche Investitionen und laufende Kostensteigerungen auf sie zukommen, ohne dass ein Kostenausgleich in Sicht ist. Damit wird in ihren Augen auch das Prinzip »öffentliche Mittel für öffentliche Leistungen« desavouiert, dem sie bisher schon misstrauisch gegenüberstanden. Mehr Tierschutz ist eine gesellschaftlich geforderte »öffentliche« Leistung, aber wer bietet den Ausgleich für den Mehrwert?

Tierwohlkennzeichnung – weit mehr als ein Tierschutzprojekt

In einem von Greenpeace in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Gutachten von Professor Achim Spiller und Anke Zühlsdorf über *Haltungskennzeichnung und Tierschutzlabel in Deutschland* wird konstatiert: »Seit mindestens 30 Jahren (Gründung von NEULAND 1988) wird in Deutschland über die Einführung einer Tierschutzkennzeichnung diskutiert, lange Jahre ohne erkennbaren Fortschritt. Trotz der offenkundigen Markterfolge der EU-Eierkennzeichnung, aber auch von freiwilligen Tierschutzlabeln z. B. in der Schweiz und in den Niederlanden, gab es in Deutschland und EU-weit bis Anfang dieses Jahrzehnts so gut wie keine ernsthaften Bemühungen, Markttransparenz im Hinblick auf das Tierschutzniveau in der Landwirtschaft zu schaffen.«⁹

Das Gutachten von Spiller und Zühlsdorf belegt zweierlei,

- dass das von mehreren Nichtregierungsorganisationen (AbL, Deutscher Tierschutzbund, BUND) getragene Programm NEULAND über mehr als 20 Jahre das einzige Projekt war (ab 2001 zusammen mit der Ökotierhaltung), das für die Tierhaltung konsequent hohe übergesetzliche Standard einforderte;
- dass der Ausgangspunkt der Tierwohldiskussion ab circa 2010 eher aus der Konsumforschung kam, die die Marktlücke zwischen Standardfleischangebot und tier- und umweltschutzorientierten Verbraucherinteressen kritisierte. Die Gutachter schätzten ein Marktpotenzial für derlei Qualitätsfleisch von 20 Prozent und sprachen von »Marktversagen«.

Erst mit der Markteinführung der ersten Produkte des Labels »Für mehr Tierschutz« des Deutschen Tierschutzbundes 2013 und dem Start der Initiative Tierwohl (ITW) als Gemeinschaftsaktion von Lebensmittel Einzelhandel, Schlachtindustrie und Bauernverband¹⁰ (Markteinführung 2016 als Massenbilanzansatz ohne Label) wurden weitere Meilensteine gesetzt. In dieser Zeit beschloss auch das Bundeslandwirtschaftsministerium die Einführung eines freiwilligen, mehrstufigen staatlichen Tierwohllabels. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde festgehalten, dass eine Kennzeichnung bis 2020 erfolgen soll.

Nach vielen Kommissionen und Arbeitsgruppen wurde 2019 vom Kabinett eine dreistufige Tierwohlkennzeichnung für Schweine beschlossen. Sie umfasst Tierhaltung, Transport und Schlachtung, geht also über andere Ansätze hinaus. Anforderungen an die Schweinehaltung sind unter anderem:

- *Stufe 1 = Stallhaltung plus:* Gefordert sind unter anderem 20 Prozent mehr Platz, organisches Beschäftigungsmaterial, Nestbaumaterial bei Sauen, kein Kupierverbot;
- *Stufe 2 = Offenstall:* Gefordert sind unter anderem 47 Prozent mehr Platz, weiche Liegefläche, Offenfront, mindestens 28 Tage Säugezeit, Kupierverbot;
- *Stufe 3 = Premium- Auslaufhaltung (einschließlich Bio):* Forderungsprofil ist unter anderem 100 Prozent mehr Platz, Auslauf, geschlossene Liegefläche, getrennte Funktionsbereiche, mindestens 35 Säuge tage, Kupierverbot.

Erstaunlicherweise richtete sich die Diskussion danach nicht so sehr auf Umsetzungs- oder Finanzierungsprobleme, um die Realisierung in Deutschland voranzutreiben und den Tierschutzrückstand gegenüber Ländern wie Schweiz, Niederlande, Dänemark, Großbritannien aufzuholen.¹¹ Stattdessen kritisierte der Bauernverband, dass vor allem die Stufe 1 nicht auf der Linie der ITW und viel zu hoch sei, um eine Marktdurchdringung zu erreichen. Tierschutzorganisationen hielten das Tierwohl gerade in Stufe 1 zu wenig über dem gesetzlichen Standard. Der Handel machte daraufhin ab April 2019 sein eigenes Stufenkonzept, weil ihm die politische Einführung zu lange dauerte. Die Industrie bemängelte die Komplexität der Märkte von Lebensmitteleinzelhandel bis Außer-Haus-Verpflegung, die einen vollständigen Absatz der Fleischteile der verschiedenen Stufen unmöglich mache. Bioorganisationen gefiel nicht, dass Biofleisch keine eigene Stufe erhalte, und einige politische Parteien vermissten die gesetzliche Verpflichtung statt der Freiwilligkeit der Kennzeichnung. Man konnte den Eindruck gewinnen, dass mehr an der Verhinderung als an der positiven Umsetzung gearbeitet wurde.

Stufenschweine statt Einheitsschweine

Entscheidend für die Tierhalter ist die Frage, was kostet die Erzeugung auf den einzelnen Stufen und wer bezahlt sie. Eine Autorengruppe der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) um den Ökonomen Stefan Leuer der Landwirtschaftskammer NRW hat in Anlehnung an die Stufen des staatlichen Labels die Kostenblöcke berechnet.¹² Demnach wurden etwa 1,60 Euro pro Kilogramm netto für die gesetzliche Haltung, circa 1,88 Euro für Stufe 1, rund zwei Euro für

Stufe 2 und circa 2,22 Euro für Stufe 3 kalkuliert, abhängig vor allem von den Gebäudekosten, den direkten Ausgaben (Ferkel, Futter) und den Lohnkosten.

Über Kalkulationen lässt sich trefflich streiten, je nachdem welche Futterverwertung oder Tageszunahmen oder Lohnsatz man nimmt, ob Neubau oder Umbau und so weiter. Der hier berechnete Mittelwert wird jedoch allgemein anerkannt. Dass die Kosten des heutigen Standardschweins von 1,60 Euro pro Kilogramm am Markt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre nicht erzielt wurden, liegt an den Marktverhältnissen, nicht an der Kalkulation.

Allgemein wird erwartet, dass die höheren Kosten nicht allein am Markt erwirtschaftet werden können und dass staatliche Ausgleichsmaßnahmen beschlossen werden müssen. An der Finanzierung der unterschiedlichen Stufen arbeitet zurzeit das vom Bundeslandwirtschaftsministerium 2019 initiierte und von dem früheren Landwirtschaftsminister Borchert geführte Kompetenznetzwerk, das bis Februar 2020 Vorschläge vorlegen soll.¹³

Entscheidend ist aber die Einsicht, dass die deutsche Tierhaltung notwendigerweise vor einer Transformation steht. Die zentrale Ausgangsfeststellung einer Gruppe von Wissenschaftlern im Kompetenznetzwerk lautet, dass eine Weltmarktorientierung auf Basis einer Strategie der Kostenführerschaft nicht (mehr) erfolgversprechend ist. »Aufgrund steigender gesellschaftlicher Anforderungen kommt es auf verschiedenen Ebenen zu einer Verschlechterung der Kostenposition entlang der gesamten Wertschöp-

Folgerungen & Forderungen

- Die Schweinehaltung steht vor einem großen Transformationsprozess.
- Die drei »K«s – Kastration, Kastenstand, Kupierverzicht – sind Vorbote dieses Umbaus, den Tier schützer für viel zu langsam halten, während sich Erzeuger gegen eine ungesteuerte Entwicklung auf ihre Kosten wehren.
- Die Tierwohlkennzeichnung als Teil einer Marktdifferenzierung kann eine Chance zum Wohle von Bauern und Tieren bieten.
- Strategisch muss die Nutztierhaltung so verändert werden, dass sie endlich vom Ziel der Weltmarkt-orientierung zur tier- und umweltgerechten Wertschöpfung übergeht.
- Die im Rahmen des Transformationsprozesses zu erstellende Nutztierstrategie muss aus einem Paket von Kennzeichnung, Finanzierung, Förderung, Marktentwicklung, Marketingmaßnahmen, wissenschaftlicher Begleitung, Beratung etc. bestehen.

fungskette, insbesondere durch ein Mehr an Tierwohl und steigende Umweltstandards.«¹⁴ Die deutschen Tierhalter sollten versuchen, durch eine Erhöhung der Wertschöpfung pro Produktionseinheit diese Rückgänge qualitativ auszugleichen.

Grundlegend für eine effektive Wertschöpfungsstrategie ist aber der Einstieg in eine Marktdifferenzierung, die in Industriesektoren selbstverständlich ist. Nur bei Fleisch gibt es außer in Nischen nur Standardfleisch. 97 Prozent allen Schweinefleisches ist Standard. Einzig der Biosektor, das NEULAND-Programm und einige Spezialprogramme auf der Basis von Rassen (Bentheimer, Schwäbisch-Hällische) oder Regionalität (Waldecker, Eifel) bieten eine geringe Differenzierung.

Die Dominanz des Einheitsschweinemarktes hat – extrem verstärkt durch seine in den letzten Jahrzehnten allgegenwärtige Orientierung am Weltmarkt – die Machtverhältnisse auf dem Fleischmarkt zementiert. Dazu hat auch die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades von 85 Prozent in den 1980er-Jahren auf 120 Prozent heute beigetragen. In Überschussmärkten kann der (Rohstoff-)Lieferant schlecht verhandeln. Der Jubel der Exporteure über das erfolgreiche Fleisch »made in Germany« basiert auf den niedrigen Preisen, die dazu geführt haben, dass in nur einer Generation 80 Prozent der Schweinehalter aufgegeben haben.

Die Wertschöpfung auf der Basis der Marktdifferenzierung ist dagegen eine Chance für die Erzeuger. Standardproduktion und Strukturwandel (»Wachsen oder Weichen«) sind zwei Seiten einer Medaille. Zum Nutzen dieser Chance einer Marktdifferenzierung gehören:

- Die Frage der Marktpreise der einzelnen Stufen muss aktiv in Form der »Vorwärtskalkulation« der Erzeugungskosten betrieben werden.
- Die Erzeugerpreise dürfen nicht auf Normalpreis plus Bonus basieren, denn der übliche Wochenpreis ist stark abhängig vom Weltmarkt, mit dem aber Tierwohlschweine der Stufen 2 und 3 nichts zu tun haben. Sinnvollerweise muss sich ein eigenes Preissystem auf allen Stufen bilden.
- Der Kostenausgleich (plus eines Innovations- oder Qualitätsaufschlages) muss – z. B. im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages – über drei Wege kommen:
 - höhere Marktpreise,
 - staatliche Investitionsbeihilfen,
 - Förderung von Tierschutzprogrammen.
- Eine ambitionierte staatliche und branchengestützte Nutztierstrategie muss Planungssicherheit für alle Marktteilnehmer bringen.

Auch in diesem Marktsegment bekommen die Erzeuger nichts geschenkt. Aber für höhere Wertschöpfung und höhere gesellschaftliche Wertschätzung lohnt es sich zu streiten.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- Thomas Schröder: Ausnahme als Regel. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 256–261.
- Stefanie Pöpken und Angela Dinter: Haltung zeigen. Die gesetzlich verbindliche Haltungskennzeichnung – ein Vorschlag von PROVIEH. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 259–264.

Anmerkungen

- 1 Zum Streit um die Kastration siehe auch den Beitrag von Miriam Goldschalt in diesem Kritischen Agrarbericht (S. 278–283).
- 2 H. Betz: Die Gesellschaft will mehr Tierwohl – und die Politik? In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 245.
- 3 Eine genaue Kostenberechnung findet sich auf www.neulandfleisch.de (siehe auch die NEULAND-Pressemitteilung vom 16. Oktober 2019).
- 4 So versucht besonders der Bayerische Bauernverband nach wie vor die Lokalanästhesie (»den 4. Weg«) politisch durchzudrücken mit der Begründung, dass sie auch z. B. in Dänemark zugelassen sei. Dabei wird übersehen, dass im Unterschied zum Nachbarland das deutsche Tierschutzrecht eine »wirksame« Schmerzausschaltung verlangt. Diesen Nachweis konnten für die Lokalanästhesie die bisherigen Versuche in verschiedenen Landesanstalten nicht erbringen.
- 5 BMEL-Eckpunktepapier zur Neuregelung der Haltung von Sauen im Deckzentrum und im Aferkelbereich. Berlin, Januar 2019.
- 6 Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen zum Schutz von Schweinen, bestätigt durch die aktuelle Richtlinie 2008/120/EG.
- 7 Siehe T. Schröder: Ausnahme als Regel. In: Der kritische Agrarbericht 2019, S. 256–261.
- 8 Das *Wochenblatt für Landwirtschaft und Landleben in Westfalen* legte im Sommer 2019 eine Serie unter dem Titel »Stressfaktoren auf der Spur« auf, um die »sehr individuellen« Risikofaktoren zu beschreiben, da es »kein Patentrezept gegen Caudophagie« (Schwanzbeißen) gebe. Grundlage ist der vorherrschende Vollspaltenstall, der nicht problematisiert wird. Damit ist schon klar, dass die Ergebnisse im »sehr individuellen« Management liegen.
- 9 A. Spiller und A. Zühlsdorf: Haltungskennzeichnung und Tierschutzlabel in Deutschland: Anforderungen und Entwicklungsperspektiven. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag von Greenpeace Deutschland e.V., Hamburg 2018, S. 7.
- 10 Die Startzelle bestand aus Provieh, drei Schlachtunternehmen und Rewe, die ein Bonitierungssystem für Tierwohl erarbeiteten, während der Bauernverband es zunächst ablehnte, dann kritisch beäugte, um es schließlich nach zunehmendem Druck aus Teilen von Handel und Industrie über QS zu übernehmen. Die Tierschutzorganisationen im Beraterkreis traten aus diesen dann 2016 wieder aus.
- 11 »Deutschland gehört beim Thema Tierschutz nicht zu den Pionierländern.« Spiller und Zühlsdorf (siehe Anm. 9), S. 8.
- 12 DLG kompakt 01/2019: Schweinehaltung in Deutschland.
- 13 Siehe den Beitrag von Ulrich Jasper am Ende dieses Beitrags.
- 14 Thesenpapier »Transformationsstrategie Nutztierhaltung« von im Kompetenznetzwerk vertretenen Wissenschaftlern vom 9. Juli 2019, S. 1.



Hugo Gödde

Als NEULAND-Vorstandsmitglied zuständig für den Markenverbund und ehemaliger Geschäftsführer Biofleisch NRW e.G.

Westenhellweg 110, 59192 Bergkamen-Heil
hugoguedde@web.de

Der Umbau der Tierhaltung braucht Geld

Über die Notwendigkeit, neue Finanzierungsinstrumente zu entwickeln – als Teil einer umfassenden Nutztierstrategie

von Ulrich Jasper

Damit die landwirtschaftliche Tierhaltung in der Breite die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz erhält, stehen auf vielen Betrieben weitreichende Veränderungen an. Mehr Platz pro Tier, unterschiedliche Funktionsbereiche und Klimazonen im Stall, die kontinuierliche Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial, Zugang zum Außenklima bis hin zum Auslauf sowie der Verzicht auf nichtkurative Eingriffe wie Schwanz- bzw. Schnabelkupieren: All das sind wesentliche Ziele, die mit dem erforderlichen Umbau der Tierhaltung verfolgt werden müssen. Deren Umsetzung in der Praxis führt gegenüber heutigen Stallsystemen und Haltungsverfahren zu erheblich höheren Erzeugungskosten, die die Betriebe nicht tragen können. Zusätzliches Geld ist notwendig.

Bis zu fünf Milliarden Euro Finanzierungsbedarf

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ging in seinem Gutachten vom April 2015 von Kostensteigerungen für die Nutztierhaltung in Deutschland um 13 bis 23 Prozent aus.¹ Bei einem Produktionswert der Tierhaltung von 26 Milliarden Euro im Jahr 2017 ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von bis zu 5,2 Milliarden Euro pro Jahr. Die größte Kostensteigerung kommt dabei auf die Schweinehaltung zu. Experten der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) haben die Mehrkosten anhand der Kriterien berechnet, die das BMEL für das geplante staatliche Tierwohlkennzeichen² vorsieht.³ Demnach sorgt die 2. Stufe für eine Kostensteigerung um 23 Prozent (netto 38 Cent/Kilogramm Schlachtgewicht) und für die 3. Stufe um 36 Prozent (59 Cent/Kilogramm). Bei einer Brutto-Schweinefleischerzeugung in Deutschland von 4,9 Millionen Tonnen (2018)⁴ ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von 1,9 Milliarden Euro pro Jahr, wenn die gesamte Schweinehaltung auf die Stufe 2 gehoben wird, bzw. von 2,9 Milliarden Euro für 100 Prozent in Stufe 3. Die Investitionskosten machen dabei »nur« rund ein Fünftel der Kosten aus, so dass eine Investitionsförderung viel zu kurz springt, um mehr Tierwohl zu ermöglichen.

Der Finanzierungsbedarf ist aus einem Mix an Finanzierungsquellen zu decken:

- Erlösen aus einer zunehmenden Marktdifferenzierung,
- bestehende staatliche Fördermaßnahmen,
- neuen Finanzierungsquellen.

Was leistet der Markt heute?

Beim Schweinefleisch gibt es bisher nur eine schwache Marktdifferenzierung durch Markenprogramme. Sie kommen inklusiv den Bioschweinen auf einen Marktanteil von rund ein Prozent, wobei die Mehrerlöse auf Seite der landwirtschaftlichen Erzeuger zusammen etwa 70 Millionen Euro pro Jahr betragen. Weitere etwa 100 Millionen Euro erhalten Schweinehalter von der Initiative Tierwohl für niedrigschwellige Tierwohlmaßnahmen, die zum Teil unterhalb der 1. Stufe des geplanten Tierwohl-Kennzeichens liegen. Wer also allein auf die Kraft des Marktes setzt, wird den erforderlichen Umbau der Schweinehaltung nicht erreichen und provoziert, dass Gerichte und Gesetzgeber die Veränderungen durch Ordnungsrecht ohne finanzielle Entschädigung erzwingen.

Tierwohlförderung heute

Auch die bestehenden staatlichen Fördermaßnahmen für Tierwohl sind zu schwach, um den Finanzierungsbedarf decken zu können. An Investitionsförderung gaben Bund und Länder im Jahr 2017 zusammen 82 Millionen Euro für die sog. »Premium«-Förderung aus (wobei die Kriterien noch unterhalb der 2. Stufe des geplanten staatlichen Tierwohl-Kennzeichens liegen).⁵

Daneben gibt es Förderprogramme für besonders tiergerechte Haltungsverfahren mit jährlichen Prämien. Hier bietet der Bund mit der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) vier Maßnahmen an, von denen aber nur die Förderung der Sommerweidehaltung von Rindern/Milchkühen umgesetzt wird, und zwar 2017 mit 22,7 Millionen Euro und nur von wenigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen). Einige Bundesländer haben ohne Beteiligung des Bundes Förderprogramme aufgelegt, in die auch EU-Fördermittel einfließen; diese Förderung umfasst zusammen knapp

elf Millionen Euro. Insgesamt sind damit im Jahr 2017 rund 115 Millionen Euro an staatlichen Fördermitteln für Tierwohl eingesetzt worden. Das ist weniger, als aus dem Markt selbst organisiert wurde. Es klafft eine erhebliche Finanzierungslücke.

Neue Finanzierungsquellen notwendig

Zusätzliche Finanzierungsquellen sind daher notwendig. Einige setzen darauf, den Umbau der Nutztierhaltung mit Geldern der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU zu finanzieren. Realistisch ist das nicht. Denn für die Zweite Säule der GAP, aus der Investitionen und Tierwohlmaßnahmen heute gefördert werden, wollen die EU-Kommission und einige Mitgliedstaaten für die nächsten Jahren 15 Prozent weniger Geld bereitstellen. Zudem konkurriert Tierwohl hier mit weiteren drängenden Aufgaben wie Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutz.

Andere hoffen, der Bund könne aus dem laufenden Bundeshaushalt mehr Geld für Tierwohl bereitstellen. Dabei müssten die Bundesländer mitziehen und aus ihren Haushalten ebenfalls kräftig nachschießen. Aussichtsreich erscheint auch dieses Szenario nicht. Deshalb wird verstärkt über andere, zusätzliche Finanzierungsquellen diskutiert.

Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf Fleisch

Eine Option ist die Angleichung des Mehrwertsteuersatzes auf Fleisch, Milch und Eier von heute verbilligten sieben Prozent auf den allgemeinen Satz von 19 Prozent. Wissenschaftliche Beiräte beim BMEL schätzen die dadurch erzielbaren Mehreinnahmen auf 4,3 bis fünf Milliarden Euro pro Jahr im Haushaltskonsum (davon rund 2,2 bis 2,5 Milliarden Euro aus dem Verkauf von Fleisch und Fleischwaren) sowie auf 1,2 bis 1,3 Milliarden Euro pro Jahr im Außer-Haus-Verzehr.⁶ Umsatzsteuern gehen etwa zur Hälfte an den Bund, zur anderen Hälfte an die Länder (und Kommunen). Eine rechtlich verbindliche Zweckbindung gibt es nicht, sodass die Verwendung für Tierwohlmaßnahmen einen breiten, parteiübergreifenden politischen Konsens erfordert, um Verlässlichkeit für die Betriebe zu erreichen. Dafür bietet sich die Einrichtung eines GAK-Sonderrahmenplans Tierwohl an. Ein Nachteil einer Mehrwertsteuerlösung ist, dass hochpreisige Erzeugnisse (z. B. Biorindfleisch) stärker belastet werden als etwa »billiges« Geflügelfleisch. Das müsste bei der Ausgestaltung der Förderung berücksichtigt werden.

Neue Tierwohlabgabe

Alternativ könnte eine Tierwohlabgabe als parafiskalische Sonderabgabe eingeführt werden, um daraus einen Tierwohl-Förderfonds zu speisen. Die Abgabe

könnte je Kilogramm statt preisabhängig erhoben werden. Die Akteure der Branche könnten bei der Verwaltung und Ausgestaltung der Mittelverwendung ebenso wie Tier- und Umweltschutzverbände eingebunden werden (im Verwaltungsrat des Fonds), wobei derzeit zweifelhaft ist, ob die großen Organisationen der Branche dazu bereit wären. Großer Nachteil ist, dass ganz neue Strukturen für die Abgabenerhebung und Fördermittelvergabe geschaffen werden müssen. Das kostet viel Zeit.

Finanzierung als Teil einer neuen Nutztierstrategie

Welches Instrument auch immer favorisiert wird, entscheidend ist, dass die Finanzierung für den Umbau der Nutztierhaltung gesichert wird. Das muss kommen und eingebettet sein in eine umfassende Nutztierstrategie⁷, damit Bauern und Bäuerinnen Planungssicherheit bekommen und gesellschaftliche Anliegen in der Praxis umsetzen.

Anmerkungen

- 1 Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Berlin 2015, S. 293 f.
- 2 BMEL: Das staatliche Tierwohlkennzeichen für Schweine. Alle Kriterien im Überblick. Februar 2019.
- 3 DLG: Schweinehaltung in Deutschland. Fakten und Zahlen. DLG kompakt Nr. 1/2019.
- 4 BLE/BIZ: Versorgung mit Fleisch in Deutschland im Kalenderjahr 2018 (vorläufig).
- 5 BMEL: GAK Berichterstattung 2017. Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen. A. 1.0 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP).
- 6 Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim BMEL: Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten. Berlin 2016.
- 7 U. Jasper, H. Gödde und G. Völker: Umbau der Nutztierhaltung. Hintergründe und notwendige Schritte für Agrarpolitik, Handel sowie Bauern und Bäuerinnen. In: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 52–64.



Ulrich Jasper

Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL).

Bahnhofstraße 31, 59065 Hamm
jasper@abl-ev.de