

## **Stellungnahme zum Entwurf der „Nutztierhaltungsstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland“ des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

29. September 2017

### **Den Umbau der Nutztierhaltung beginnen**

Vielen Formen der Nutztierhaltung fehlt die gesellschaftliche Akzeptanz. Spätestens seit der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im März 2015 sein Gutachten<sup>1</sup> „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ vorlegte, wurde deutlich, dass ein „weiter so wie bisher“ nicht möglich ist. Direkt im Anschluss hätte der Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland begonnen werden müssen.

Der Umbau ist sowohl im Interesse der Planungssicherheit für tierhaltende Betriebe (Fehlinvestitionen sind zu vermeiden), als auch zur Erreichung von mehr Tierwohl, Umwelt- und Klimaschutz und damit zur Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz, notwendig. Das WBA-Gutachten beschreibt aus Sicht des BUND sehr deutlich, wie der dringend notwendige Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland gestaltet und finanziert werden kann. Der BUND fordert seit Jahren ein entsprechendes Umbauprogramm: Weg von der Intensivtierhaltung, stattdessen mehr Förderung der Weidetierhaltung sowie Programme für artgerechte Tierhaltung.

Der BUND geht davon aus, dass der Umbau der Tierhaltung 20 bis 30 Jahre dauern wird. Ställe müssen umgestaltet, die Zucht verändert, Futtermittel angepasst und Betreuungspersonal geschult werden. Damit dieser Umbau endlich beginnt, ist eine nationale Nutztierstrategie erforderlich, die öffentlich diskutiert und zeitnah beschlossen werden muss. Diese Strategie muss den Umbauplan der kommenden Jahre zeitlich, rechtlich und finanziell festlegen.

Daher begrüßt der BUND, dass das BMEL im Sommer 2017 seinen Entwurf einer Nutztierhaltungsstrategie vorgelegt hat.<sup>2</sup> Der BUND verbindet damit die Erwartung, dass diese Diskussion durch die neue Bundesregierung aufgegriffen, intensiv geführt und bis spätestens zur Mitte der Legislaturperiode Entscheidungen getroffen werden, wie der Umbau der Tierhaltung über die kommenden Jahre verbindlich umgesetzt werden soll. Hierbei sind Erfahrungen aus dem Tierschutzplan Niedersachsen einzubeziehen. Für die Zeit dieser Beratungen ist ein Moratorium für den weiteren Ausbau der Nutztierhaltung zu prüfen, damit währenddessen nicht in Formen der Tierhaltung investiert wird, die sich

---

<sup>1</sup> [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>2</sup> [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf?__blob=publicationFile)

später als nicht zukunftstauglich herausstellen. Als Sofortmaßnahmen sind der Einsatz von Reserve-Antibiotika im Stall sowie das Töten von Küken der Legehennen-Linien unverzüglich zu verbieten.

Aus Sicht des BUND wurden die Probleme der gegenwärtigen Tierhaltung im BMEL-Entwurf der Nutztierhaltungsstrategie größtenteils zutreffend analysiert. Es wird bspw. beschrieben, welche Umweltprobleme die Tierhaltung verursacht, die einseitigen Zuchtziele sowie die Haltungsbedingungen von Schweinen, Geflügel, Puten und Rindern werden kritisiert. Die Strategie nimmt an vielen Stellen Bezug auf das WBA-Gutachten und zeigt eine Offenheit für Veränderungen in der Nutztierhaltung. Leider bleibt der Entwurf in Bezug auf verbindliche und konkrete politische Vorschläge in den Bereichen Finanzierung, Zeitplan und Rechtsrahmen vage. Darüber hinaus vermisst der BUND die politische Vision, in welche Richtung sich die Nutztierhaltung aus Sicht des BMEL entwickeln soll. Der Umbau der Tierhaltung kann zielführend nur begonnen werden, wenn eine politische Einigung erreicht wurde, wie die umwelt- und tiergerechte Nutztierhaltung zukünftig in Deutschland aussehen soll. Dabei muss auch über die Reduktion der Tierbestände, eine klare Bindung der Tierhaltung an die landwirtschaftliche Nutzfläche und die Veränderung der Konsumgewohnheiten (weniger tierische Lebensmittel) gesprochen werden.<sup>3</sup>

Die Nutztierhaltungsstrategie sollte aus Sicht des BUND eine Nutztierstrategie sein und neben der Haltung auch die Bereiche Transport und Schlachtung beinhalten.

## Konkrete Hinweise des BUND zum Entwurf

### Finanzen

Aus Sicht des BUND ist der Umbau der Tierhaltung für alle Seiten verbindlich nur dann seriös und vertrauensvoll zu beginnen, wenn die Finanzfragen hinreichend geklärt wurden. Der Umbau der Tierhaltung wird teuer, aber die externen Effekte der Nutztierhaltung sind bereits heute ein relevanter, volkswirtschaftlicher Kostenfaktor. Das für den Umbau notwendige Geld können Bäuerinnen und Bauern nicht alleine aufbringen. Der WBA stellt dazu fest, dass „der Wettbewerbsdruck in der durch die Strategie der Kostenführerschaft geprägten Fleisch- und Milchwirtschaft so hoch ist, dass eine gesetzliche Anhebung von nationalen Mindeststandards ohne begleitende Politikmaßnahmen zur Abwanderung von Teilen der Produktion ins Ausland führen würde.“ Daher hat der WBA einen Mix unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente vorgeschlagen und kalkuliert, dass der Umbau jährlich zwischen drei bis fünf Milliarden Euro kosten wird.

Aus Sicht des BUND müssen sowohl die Preise tierischer Lebensmittel steigen, als auch Agrarfördermittel aus Brüssel gezielt für den Umbau eingesetzt (Agrarinvestitionsförderung, gekoppelte Prämien zur Weidehaltung, etc.) und Steuermittel für Investitionen, Beratung und Forschung bereitgestellt werden. Alle Beteiligten in der Wertschöpfungskette haben ihren Beitrag zur Finanzierung des Umbaus zu leisten. Durch eine staatliche und verbindliche Kennzeichnung der Haltungsbedingungen kann die Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöht werden (Handlungsfeld: Konsum von tierischen Erzeugnissen).

---

<sup>3</sup> [https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170105\\_studie\\_agrarwende2050\\_lf.pdf](https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20170105_studie_agrarwende2050_lf.pdf)

## Zeitplan

Der Zeitplan zum Umbau der Tierhaltung sollte Teil des Diskussionsprozesses und der Verabschiedung der Strategie sein. Für die kommende Jahre und Jahrzehnte sind konkrete Meilensteine zu definieren. Fördermittel und das Ordnungsrecht sind entsprechend darauf auszurichten. Die im Rahmen der Diskussion erarbeitete Vision muss die Grundlage dieses Zeitplans sein und damit den tierhaltenden Betrieben Planungssicherheit geben. Darüber hinaus ist eine solche Orientierung auch wichtig, um abschätzen zu können, ob die EU-rechtlichen Verpflichtungen Deutschlands, die sich aus der WRRL, NERC-RL, Nitratverordnung oder auch den SDGs ergeben, eingehalten werden können.

### Handlungsfeld: Bundesprogramm Nachhaltige Nutztierhaltung

Der BUND begrüßt das Vorhaben, ein solches Bundesprogramm einzuführen. Hierbei darf es nicht nur um „den Stall der Zukunft“ gehen, sondern um die „Tierhaltung der Zukunft“, die aus Sicht des BUND unbedingt (ganzjährige) Weidehaltung beinhalten muss.

Der Aufbau eines Tierwohl-Monitorings als Grundlage für einen Tierwohlbericht wird vom BUND unterstützt. Hierbei sollten alle notwendigen Gesundheitsdaten, Haltungsbedingungen, Betreuungsintensitäten, etc. einbezogen werden, um damit ein Monitoringsystem parallel zum Umbau der Nutztierhaltung etablieren zu können. Die Indikatoren dürfen sich nicht nur an der Tiergesundheit oder Leistung orientieren, sondern müssen auch das artgerechte Verhalten der Tiere auf dem Betrieb berücksichtigen.

### Handlungsfeld: Förderung

Der Neuausrichtung von Fördermitteln kommt aus Sicht des BUND für den Umbau der Nutztierhaltung eine zentrale Rolle zu. Im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung dürfen nur noch Ställe (und andere Haltungsanlagen) gefördert werden, die deutlich über dem gesetzlichen Standard liegen (Premiumförderung). Nicht-Flächegebundene Tierhaltung darf keine Fördermittel mehr erhalten. Fördermittel sind an einen Maximalbesatz von 2 GVE/Hektar zu koppeln. Der BUND schließt sich der Forderung der AbL an, die Investitionsförderung auf Betriebe zu begrenzen, die die Auslöseschwelle für eine Umweltverträglichkeits-Vorprüfung nicht überschreiten (z.B. maximal 1.500 Mastschweineplätze je Betrieb). Darüber hinaus ist die Förderung degressiv zu gestalten, so dass kleinere und mittlere Betriebe einen Anreiz erhalten, den Umbau aktiv mitzugehen.<sup>4</sup>

### Handlungsfeld: Staatliches Tierwohllabel

Als völlig unzureichend bewertet der BUND<sup>5</sup> die geplante Einführung eines rein freiwilligen staatlichen Tierwohllabels. Nur durch eine verbindliche staatliche Haltungskennzeichnung für alle tierischen Produkte können sich Verbraucherinnen und Verbraucher bewusst für mehr Tierwohl und Umweltschutz entscheiden. Darin sieht der BUND

---

<sup>4</sup> [http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL\\_ev/AbL\\_-\\_Umbau\\_der\\_Schweinehaltung\\_Nutztierstrategie\\_konkret\\_-\\_Sept\\_2017.pdf](http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/AbL_-_Umbau_der_Schweinehaltung_Nutztierstrategie_konkret_-_Sept_2017.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.bund.net/massentierhaltung/haltungskennzeichnung/>

einen zentralen Baustein zum Umbau der Nutztierhaltung. Die bekannte Eier-Kennzeichnung ist dafür ein gutes Beispiel. Daher sollte das staatliche Tierwohl-Label zu einer verbindlichen Haltungskennzeichnung für alle tierischen Produkte entwickelt werden. Dies wollen auch Verbraucherinnen und Verbraucher. Eine Forsa-Umfrage ergab im September 2017: 82% der Befragten unterstützen eine solche Kennzeichnungspflicht.<sup>6</sup>

### Handlungsfeld: Tierzucht

Sowohl im Bereich der Pflanzenzucht, als auch im Bereich der Tierzucht hält der BUND einen umfassenden gesellschaftlichen Dialog über Zuchtziele der Zukunft für notwendig. Mehr staatliche Lenkung, bspw. durch Förderprogramme, scheint hierbei angemessen zu sein. Der BUND begrüßt, dass die einseitige Ausrichtung auf Maximierung von Milchleistung oder Fleischzunahmen auch vom BMEL kritisiert wird. Ob die vorgeschlagenen „freiwilligen Vereinbarungen“ ausreichend sein werden, wird vom BUND stark bezweifelt. Eine nachhaltige Lösung ist nur mit einer Abkehr von einseitig genutzten Hochleistungstieren möglich. Durch angepasste Rassen, die für artgerechte Haltungssysteme und Freilandhaltung geeignet sind, kann ein wirklicher Beitrag zu tier- und umweltverträglicher Nutztierhaltung geleistet werden. Während des Umbauprozesses – weg von den Hybriden und hin zur flächendeckenden Zweinutzung – ist auch eine umfassende Information an Verbraucherinnen und Verbraucher notwendig. Dazu muss auch der Handel durch Transparenz beitragen, wenn es gilt das Fleisch der Brüder der Weidemilchkühe und der Freilandhennen hochpreisig zu vermarkten.

### Handlungsfeld: Ordnungsrecht

Die Einführung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens für Stalleinrichtungen war bereits im Koalitionsvertrag 2013 zwischen CDU/CSU und SPD vereinbart worden. Umso bedauerlicher ist es, dass vier Jahre danach immer noch kein „Tierschutz-TÜV“ eingeführt worden ist. Dies sollte schnellstmöglich nachgeholt werden – auch für Schlachthanlagen und Transportfahrzeuge. Bei Offenställen mit Auslauf kann es zu den vom BMEL beschriebenen Zielkonflikten zwischen Tierwohl und Emissionen kommen. Solche Zielkonflikte sind gründlich abzuwägen. Eine grundsätzliche Besserstellung des Tierwohls über den Umweltschutz lehnt der BUND ab.<sup>7</sup>

Die Privilegierung im Außenbereich sollte im Sinne des BMUB-Gesetzesentwurfs vom Herbst 2016 geändert werden.<sup>8</sup> Nicht nur für große gewerbliche Anlagen, sondern auch für große landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen nach § 35

---

<sup>6</sup>

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/massentierhaltung/Massentierhaltung\\_Umfrage\\_Haltungsvorgaben\\_Kennzeichnungspflicht\\_Antibiotika.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/massentierhaltung/Massentierhaltung_Umfrage_Haltungsvorgaben_Kennzeichnungspflicht_Antibiotika.pdf)

<sup>7</sup> Ergänzung: „Tiergerechte Stall-Systeme müssen die gleichen umweltrechtlichen Ziel-Vorgaben erfüllen wie andere Stallformen. Das muss auch für den Immissionsschutz gelten. Für die Genehmigungsverfahren bei den angestrebten Außenklima- und Einstreu-Ställen besteht aber das Problem, dass bis heute keine Datengrundlagen bzw. Mess-Ergebnisse über Abluftwerte bei diesen Stall-Systemen existieren. Die Genehmigungsbehörden greifen deshalb auf Standardwerte von geschlossenen Ställen mit Vollspaltenböden, Güllekellern und technischen Abluftvorrichtungen zurück. Solche Ställe haben aber deutlich höhere Ammoniakemissionen als z.B. Ställe mit Stroheinstreu und ohne breitflächige Güllekeller. Bund und Länder müssen hier schnell Datengrundlagen liefern, auf die sowohl die Betriebe als auch die örtlichen Genehmigungsbehörden dringend angewiesen sind. Das ist auch bei der Überarbeitung der TA Luft zu berücksichtigen.“ [http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL\\_ev/AbL\\_-\\_Umbau\\_der\\_Schweinehaltung\\_Nutztierstrategie\\_konkret\\_-\\_Sept\\_2017.pdf](http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/AbL_-_Umbau_der_Schweinehaltung_Nutztierstrategie_konkret_-_Sept_2017.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/verbaende-fordern-mehr-tierschutz-in-staellen/>

Absatz 1 Nummer 1 BauGB ist die Privilegierung einzuschränken. Für große Stallanlagen ist bundesweit eine Abluft-Filterpflicht verbindlich einzuführen.

Der BUND versteht die Aussage des BMEL für „eine perspektivische regionale Diversifizierung der Tierbestände“ als Bekenntnis dazu, dass in besonders tierdichten Regionen die Tierbestände reduziert werden müssen. Dies ist nicht nur wegen der vom BMEL angeführten Seuchengefahr, sondern auch aus Umwelt- und Klimaschutzgründen notwendig. Eine gesetzliche Grundlage, die den Zubau von neuen Ställen oder die Erweiterung der Bestände in diesen Regionen unterbindet, ist dafür zu schaffen.

Das Düngerecht ist so weiterzuentwickeln, dass die EU-Vorgaben zum Schutz des Klimas und der Gewässer eingehalten werden können. Dafür halten wir die Einführung der Stoffstrombilanz ab 2023 für alle Betriebe für zu spät. Die Notwendigkeit von Antibiotika-Gaben ist durch den Umbau der Nutztierhaltung weiter zu reduzieren. Kurzfristig ist die Nutzung von Reserve-Antibiotika in den Ställen zu untersagen. Der BUND findet nicht, dass das „Prinzip der freiwilligen Verbindlichkeit“ das „Mittel der Wahl“ bleiben sollte. Im Rahmen des Diskussionsprozesses zur Nutztierhaltungsstrategie ist sich auch auf verbindliche Änderungen des Ordnungsrechts (inkl. Übergangszeiträumen) zu einigen. Die Tierschutz-Nutztierhaltungs-Verordnung ist so zu erweitern, dass alle Nutztierhaltungen dort rechtlich verankert werden.

#### **Handlungsfeld: Internationaler Agrarhandel**

Die grundsätzliche Ausrichtung der deutschen Agrarpolitik auf Exportmärkte wird vom BUND kritisiert. Gerade im Zusammenhang mit der Nutztierhaltung wird deutlich, dass weder die Einfuhr von Futtermitteln noch der Export großer Mengen Fleisch oder Milchprodukte ein Beitrag zur Ernährungssouveränität sind, weder in der EU noch in den Ländern des Globalen Südens. Stattdessen wird die hiesige Tierhaltung von den Preisschwankungen des Welthandels beeinflusst. Der BUND fordert, die Agrarpolitik auf Regionalität und Qualität anstatt weiter auf Preisführerschaft und Agrarexporte auszurichten.

#### **Handlungsfeld: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)**

Der BUND sieht in der GAP einen zentralen Bestandteil zur Begleitung des Umbauprozesses (vgl. Handlungsfeld: Förderung). Auch die Konzentration der Direktzahlungen auf kleinere Betriebe wird vom BUND unterstützt, dazu wären sowohl Obergrenzen als auch degressive Zahlungen hilfreich. Grundsätzlich fordert der BUND die Bindung aller GAP-Gelder an konkrete öffentliche Leistungen der Agrarbetriebe. Um die Landwirtinnen und Landwirte beim Umbauprozess zu einer umwelt-, klima- und tiergerechten Landwirtschaft zu unterstützen, sollte in der neuen GAP-Förderperiode ein Transformationsbudget eingeplant werden.

#### **Handlungsfeld: Grünlandstrategie**

Der Entwurf der Nutztierhaltungsstrategie fokussiert sehr stark auf den tiergerechten Umbau der Stallanlagen. Das ist unstreitig dringend notwendig. Ebenso wichtig ist es jedoch, die Weidetierhaltung zu unterstützen, um die fast 5

Millionen Hektar Grünland sinnvoll nutzen zu können. Die Erarbeitung der Grünlandstrategie ist daher unbedingt mit konkreten Förderangeboten zur Weidetierhaltung zu ergänzen.

## **Fazit**

Die nationale Nutztierhaltungsstrategie muss die gesellschaftlichen Forderungen nach einem Umbau der Tierhaltung auf Grundlage des WBA-Nutztiergutachtens mit konkreten Zeitetappen und Finanzierungsfestlegungen umsetzen. Dafür ist eine gemeinsame Vision für die Tierhaltung zu entwickeln. Bis zur Mitte der Legislaturperiode ist der Diskussionsprozess zu führen. Danach sind die Strategie zu verabschieden und der dringend notwendige Umbau der Nutztierhaltung verbindlich umzusetzen. Die Einrichtung eines Rates zur Begleitung des Prozesses wird vom BUND befürwortet.

## **Kontakt und Ansprechpartner**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
Christian Rehmer  
Leiter Agrarpolitik  
Tel: 030 - 275 86 473  
Mobil: 0174 - 39 32 100  
E-Mail: christian.rehmer@bund.net