

ZUKUNFT DER TIERHALTUNG

Bericht der gleichnamigen Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft

Juli 2002

	Seite
1 Tierhaltung in der Diskussion.....	1
1.1 Neue Impulse für die Debatte.....	1
1.2 Eine Vision für die Tierhaltung 2010.....	1
2 Bestandsaufnahme.....	2
2.1 Bedeutung der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland.....	2
2.2 Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung.....	4
2.3 Natur- und Umweltschutz, genetische Ressourcen.....	6
2.4 Vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.....	7
2.5 Verbrauchereinstellungen und –verhalten.....	8
2.6 Wirtschaftlichkeit der Tierhaltung.....	9
2.7 Ökologischer Landbau.....	10
3 Ziele für die künftige Tierhaltung.....	11
3.1 Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung.....	11
3.2 Natur- und Umweltschutz.....	11
3.3 Vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.....	11
3.4 Verbrauchereinstellungen und –verhalten.....	12
3.5 Wirtschaftliche Ziele und Entwicklungsperspektiven.....	12
3.6 Ökologischer Landbau.....	13
3.7 Ziel- und Interessenkonflikte.....	13
4 Maßnahmen.....	14
4.1 Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung.....	14
4.2 Natur- und Umweltschutz.....	18
4.3 Vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit.....	20
4.4 Verbrauchereinstellungen und –verhalten.....	21
4.5 Ökonomische Ansatzpunkte.....	22
4.6 Ökologischer Landbau.....	23
4.7 Übergreifende Maßnahmen.....	24
5 Fazit.....	25

ZUKUNFT DER TIERHALTUNG

1 Tierhaltung in der Diskussion

1.1 Neue Impulse für die Debatte

Die Diskussion über den Umgang mit Tieren nimmt zu. Durch die Aufnahme ins Grundgesetz hat sich der Stellenwert des Tierschutzes deutlich erhöht. Außerdem stehen die Haltungsbedingungen von Nutztieren im Zentrum des Interesses. Die Tierhaltung ist europaweit ein Thema. Vorliegender Bericht beschränkt sich auf die in Deutschland quantitativ bedeutendsten Nutztierarten – Rinder, Schweine, Legehennen und Mastgeflügel.

Das Spannungsfeld, innerhalb dessen sich die Tierhaltung bewegt und Lösungen für den künftigen Umgang mit Nutztieren liegen müssen, wird durch folgende Bereiche gebildet:

- Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung,
- Natur- und Umweltschutz einschließlich Landschaftsschutz,
- vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit,
- Verbrauchereinstellungen und -verhalten sowie
- Wirtschaftlichkeit der Nutztierhaltung und Entwicklungsperspektiven.

Der vorliegende Bericht thematisiert für die genannten Nutztierarten die obigen Problemfelder, skizziert die Rahmenbedingungen, nennt die Ziele und zeigt Lösungswege für eine künftige Tierhaltung auf. Da dem ökologischen Landbau bei der Verwirklichung des Nachhaltigkeitsprinzips eine Vorreiterrolle zukommt, wird dieser gesondert betrachtet.

1.2 Eine Vision für die Tierhaltung 2010

Im Jahr 2010 besteht eine wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Kette von der Erzeugung und Verarbeitung pflanzlicher und tierischer Erzeugnisse bis zu deren Absatz und Konsum.

- **Informierte Verbraucherinnen und Verbraucher**
 - Lebensmittel tierischer Herkunft sind weiter selbstverständlicher Bestandteil der Ernährung.
 - Die Verbraucherinnen und Verbraucher haben konkrete Forderungen und kennen die grundlegenden Kriterien tier- und umweltgerechter Tierhaltung.
 - Eine korrekte und verständliche Kennzeichnung der Lebensmittel tierischer Herkunft ermöglicht die Wahlfreiheit.

- **Ein stufenübergreifendes Bündnis für Sicherheit, Transparenz und Qualität**
 - Alle Lebensmittel sind sicher.
 - Zulieferer von Produktions- und Betriebsmitteln, landwirtschaftliche Betriebe, Be- und Verarbeiter sowie Handels- und Transportunternehmen sind integrale Teile eines Bündnisses für Sicherheit, Transparenz und Qualität sowie für Information über tierische Erzeugnisse.
 - Effiziente Kontrollmechanismen und wirksame Sanktionen gewährleisten die Einhaltung obiger Anforderungen.

- **Eine leistungsfähige, tier- und umweltgerechte Landwirtschaft**
 - Eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutztierhaltung behauptet sich auf den nationalen und internationalen Märkten.
 - Eine tiergerechte Haltung und artgemäße Fütterung aller landwirtschaftlichen Nutztiere wird praktiziert.
 - Immissionen in Boden, Wasser und Luft sind niedrig und die Landwirtschaft leistet ihren Beitrag zur Erfüllung der internationalen Klimaschutzvereinbarungen.
 - Die Tierhaltung ist bodengebunden und die Kreislaufwirtschaft ist in der Tierhaltung weitgehend verwirklicht.
 - Der ökologische Landbau hat einen Anteil von etwa 20 Prozent an der Landwirtschaft und leistet einen wesentlichen Beitrag zu einer tier- und umweltgerechten landwirtschaftlichen Tierhaltung.

2 Bestandsaufnahme

2.1 Bedeutung der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland

Verbrauch von Lebensmitteln tierischer Herkunft

Tierische Erzeugnisse machen in der heutigen Ernährung einen großen Anteil aus. Die Übersicht auf der folgenden Seite zeigt entsprechende Kennzahlen für Deutschland für das Jahr 2000.

Der Fleischverbrauch in Deutschland geht seit vielen Jahren zurück und liegt mittlerweile leicht unter dem EU-Durchschnitt. Dabei stagniert der Verbrauch von Schweinefleisch auf hohem Niveau, der Rindfleischverbrauch ist schon seit längerem deutlich rückläufig, während der Verbrauch von Geflügelfleisch eine steigende Tendenz aufweist. Ein großer Teil des Fleisches wird in verarbeiteter Form gekauft (Fleisch- und Wurstwaren) oder außer Haus verzehrt.

Produkte	Verbrauch in Mio. t	Einfuhr in Mio. t	Ausfuhr in Mio. t	Verbrauch pro Kopf und Jahr	Fleischverbrauch gemessen an der Zahl der dahinter stehenden Tiere in Mio. Stück ¹⁾	Tierbestände (Anzahl der Tiere im Jahr 2001 in Mio. Stück), Milch- und Eierproduktion im Jahr 2000
Rindfleisch, Rinder	1,1	0,3	0,5	14,0 kg	4	14,5
Schweinefleisch, Schweine	4,5	1,2	0,6	54,7 kg	50	25,9
Geflügelfleisch, Geflügel	1,3	0,7	0,3	16,0 kg	670	100,0
Milch	27,0 ²⁾	7,3	7,3	329 kg ²⁾	--	28,3 Mio. t Kuhmilch
Eier	1,1	0,4	0,1	223 Stück	--	14,4 Mrd. Eier

1) Geschätzt anhand durchschnittlicher Schlachtgewichte.

2) Marktverbrauch in Vollmilchwert.

Tierbestände und regionale Verteilung

Die Tierhaltung ist in Deutschland nicht gleichmäßig über die Fläche verteilt, vielmehr sind – je nach betrachteter Tierart – viehdichte Regionen und solche mit geringem Viehbesatz zu erkennen. Die Viehzählung im Jahr 1999 zeigte folgende Schwerpunktregionen (die Klammerausdrücke geben die jeweiligen Anteile am deutschen Gesamtbestand an):

- Milchkühe: Bayern (31 %), Niedersachsen (17 %), Baden-Württemberg (9 %),
- Schweine: Niedersachsen (29 %), Nordrhein-Westfalen (24 %), Bayern (15 %),
- Legehennen: Niedersachsen (34 %), Nordrhein-Westfalen (12 %), Bayern (11 %).

Einen Überblick über die regionale Verteilung der Tierbestände geben die Karten in Anhang 1.

Tierhaltung als Wirtschaftsfaktor

Die Tierhaltung ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor: 1999 erzielten über 350 000 und damit knapp 80 % aller landwirtschaftlichen Betriebe Einkünfte aus der Tierhaltung. Die Erlöse der Landwirtschaft aus dem Verkauf tierischer Erzeugnisse beliefen sich im Jahr 2000 auf rund 18,5 Mrd. € dies waren rund 60 % aller landwirtschaftlichen Verkaufserlöse. In Teilbereichen der tierischen Erzeugung tragen jedoch staatliche Transferzahlungen wie die Tierprämien (insbesondere für Rinder, Mutterkühe und Schafe) oder andere Marktstützungsmaßnahmen in erheblichem Umfang zu den landwirtschaftlichen Einkommen bei: so beliefen sich z.B. die Marktordnungsausgaben der EU für die Rindfleischmarktordnung in Deutschland im Jahr 2000 auf rund 346,0 Mio. €

Die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Stufen sind mit der Tierhaltung wirtschaftlich eng verbunden. Es liegen allerdings keine nach der Produktion tierischer Erzeugnisse differenzierten Daten vor. Im Jahr 2000 erzielte das sogenannte „Agribusiness“ (vorgelagerte Wirtschaftsbereiche, Landwirtschaft und nachgelagerte Wirtschaftsbereiche) eine Bruttowertschöpfung in Höhe von rund 115 Mrd. € Dies entsprach gut 6 Prozent der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche. Unterstellt man, dass etwa zwei Drittel der Wertschöpfung des Agribusiness auf tierische Erzeugnisse entfallen, so trägt dieser Bereich mit rund 77 Mrd. € (und damit mit einem Anteil von 4 %) zur Bruttowertschöpfung bei.

Im Jahr 2000 waren knapp 4 Mio. Menschen im Agribusiness beschäftigt. Unterstellt man auch hier einen Anteil von zwei Dritteln für die Produktion tierischer Erzeugnisse, so waren nicht ganz 2,7 Mio. Arbeitsplätze in Deutschland direkt oder indirekt mit der Nutztierhaltung verbunden.

Umwelt- und Naturschutz

Die deutsche Landwirtschaft ist an den Emissionen klimaschädlicher Gase zu rund 5,8 % beteiligt (ohne energiebedingte Emissionen). Ihr Anteil beträgt bei Lachgas (N_2O) etwa 52,5 % und bei Methan (CH_4) rund 45 % des Ausstoßes. Der Großteil dieser Emissionen stammt aus der landwirtschaftlichen Tierhaltung. Auch für rund 90 % der Ammoniak-Emissionen, die zur Versauerung und Eutrophierung beitragen, zeichnet in Deutschland die Tierhaltung verantwortlich.

Gleichzeitig stellt die landwirtschaftliche Tierhaltung aber auch positive gesellschaftliche Leistungen zur Verfügung. Die Kulturlandschaft Deutschlands wird maßgeblich durch die Tierhaltung mitgeprägt: einerseits durch die Tiere selbst, die auf den Weiden zu sehen sind, andererseits durch die Futterflächen mit ihren typischen Erscheinungsbildern. Durch die Offenhaltung der Landschaft wird der Lebensraum für Tier- und Pflanzenarten geschaffen und bewahrt. Der Erhalt alter Nutztierassen trägt zur Bewahrung der genetischen Vielfalt bei.

2.2 Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung

Der **Tierschutz** beruht in Deutschland auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens, der jüngst seinen Ausdruck in der Aufnahme des Tierschutzes in das **Grundgesetz** fand. Durch die Gewährung des Verfassungsrangs für den Tierschutz wird das Wohl der Tiere bei rechtlichen Abwägungsentscheidungen in deutlich stärkerem Maße berücksichtigt als bisher.

Das **Tierschutzgesetz** ist die Grundlage für die materielle Ausgestaltung des Tierschutzes. Der „Zweck des Tierschutzgesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.“

Der Tierschutz ist für den Landwirt nicht nur gesetzlich vorgeschrieben, sondern vielmehr ein wirtschaftliches wie ethisches Anliegen, da die Tiere zum einen bedeutender Teil seines Unternehmenskapitals sind und der Landwirt zum anderen mit den Tieren von der Geburt bis zum Abtransport vom Hof täglich Kontakt hat und so eine Beziehung zu den Tieren aufbaut.

Der aus dem Wettbewerb resultierende Zwang zur Kostensenkung hat über Jahre zu **Systemen der Tierhaltung** geführt, deren Übereinstimmung mit einer artgemäßen Tierhaltung zunehmend kritisch hinterfragt wird. Dies betrifft zunächst die **Haltungseinrichtungen**, z.B. das Platzangebot, die Bodengestaltung bei Schweine- und Rinderställen oder die Käfighaltung von Legehennen.

Die ökonomisch und durch Hygieneanforderungen begründete Konzentration bei den Schlachthöfen und der Lebensmittelverarbeitung sowie der zunehmende Warenaustausch sowohl innerhalb der EU wie auch darüber hinaus bedingen erhebliche **Transporte** von lebendem Schlachtvieh, die sowohl hinsichtlich der Transportzeiten als auch der Transportbedingungen für die Tiere im Lichte des Tierschutzes zu überprüfen sind.

Eine die Leistung der Tiere fördernde Fütterung liegt schon aus wirtschaftlichen Gründen im Interesse des Tierhalters. Das Tierschutzgesetz verpflichtet die Tierhalter zu artgemäßer und angemessener **Ernährung der Tiere**. Das Futtermittelrecht wiederum knüpft hier an. Zweck des Futtermittelgesetzes ist es u.a., die tierische Erzeugung in Hinblick auf die Leistungsfähigkeit der Nutztiere und die Qualität (einschließlich der Unbedenklichkeit für die Gesundheit des Menschen) zu fördern sowie sicherzustellen, dass die Gesundheit von Tieren durch Futtermittel nicht beeinträchtigt wird. Im Zusammenhang mit der BSE-Krise und der Nitrofen-Belastung von Futtergetreide ist die überragende Bedeutung einer ordnungsgemäßen Herstellung und Handhabung von Futtermitteln erneut deutlich geworden.

Das Auftreten von Tierseuchen ist häufig verbunden mit der Tötung von Tieren und großen wirtschaftlichen Verlusten. Aus Sicht der **Tierhygiene** gilt es, Tiere und Tierbestände vor Infektionskrankheiten, insbesondere Tierseuchen, zu bewahren. Dazu muss der Eintrag von Krankheitserregern in den Bestand, ihre Ausbreitung im Bestand und ihre Weiterverbreitung in andere Bestände verhindert werden. Dies ist in geschlossenen Haltungseinrichtungen im Vergleich zur – aus Gründen des Tierschutzes gewollten – Auslauf-, Freiland- oder Weidehaltung oft einfacher zu realisieren. Entsprechende hygienische Anforderungen werden z.B. durch die Schweinehaltungshygieneverordnung und die Hühner-Salmonellen-Verordnung festgelegt.

Dass kranke Tiere behandelt werden müssen steht außer Frage. Verbunden mit diesem Erfordernis ist jedoch auch die Frage nach dem **Medikamenteneinsatz**, insbesondere zur Prophylaxe und zur Leistungsförderung. Prophylaktischer sowie der Leistungsförderung dienender Medikamenteneinsatz sind sowohl aus Sicht des Tierschutzes wie auch aus der Perspektive des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit kritisch zu sehen.

2.3 Natur- und Umweltschutz, genetische Ressourcen

Natur- und Umweltschutz

Die bodengebundene landwirtschaftliche Tierhaltung mit ihren Weiden, Wiesen und Äckern hat über Jahrhunderte die Kulturlandschaft maßgeblich geprägt. Dies ist eine Leistung der Landwirte, die eine natürliche Kreislaufwirtschaft betreiben, indem sie das Futter für ihre Tiere auf hofeigenen Flächen erzeugen, die über den anfallenden Wirtschaftsdünger die notwendigen Nährstoffe und humusbildende Substanzen erhalten. Durch Intensivierung und Spezialisierung wird diese Wirtschaftsweise zunehmend durch Produktionsprozesse verdrängt, die ohne Flächen oder mit hohem Viehbesatz je Flächeneinheit wirtschaften. Neben Tierschutzproblemen sind erhebliche Umweltbelastungen die Folge. Die Entwicklung der Umweltprobleme durch die Tierhaltung zeigt, dass die bereits umfangreiche Umweltgesetzgebung und ihre Umsetzung insbesondere in Regionen mit hoher Viehdichte noch nicht ausreichen.

Verwertung und Entsorgung von Wirtschaftsdünger

Insbesondere in Regionen mit hohen Viehbesatzdichten wird mehr Wirtschaftsdünger aufgebracht als für die bedarfsgerechte Düngung der Nutzpflanzen notwendig ist. Dies führt zur Überdüngung der Böden und zur Verunreinigung des Grundwassers mit Nitrat. Rückstände von Tierarzneimitteln sowie Reinigungs- und Desinfektionsmitteln im Wirtschaftsdünger können u.a. Bodenmikroorganismen schädigen und möglicherweise zu unerwünschten oder gesundheitlich bedenklichen Rückständen in Nahrungs- und Futterpflanzen sowie im Trinkwasser führen. Vor allem Wirtschaftsdünger aus der Schweinehaltung enthält zu hohe Mengen an Kupfer und Zink. Deswegen besteht die Gefahr, dass langfristig die Bodenvorsorgewerte nach Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung überschritten werden. Eine Entsorgung großer Mengen von Wirtschaftsdünger, z.B. durch Verbrennen, könnte zu weiteren ernsthaften Umweltproblemen beitragen (z.B. durch den Transport und die Verbrennung bedingte Emissionen).

Luftschadstoffe, Klimagase

Geruchsemissionen aus der Tierhaltung können die Anwohner belästigen. Bioaerosole (lungengängige Staubpartikel aus Tierhaltungsanlagen, an denen Mikroorganismen und Toxine haften) können bei den im Stall arbeitenden Personen „Staublunge“, Asthma oder Allergien verursachen. Sie beeinträchtigen möglicherweise auch die Gesundheit von Anwohnern (insbesondere von Allergikern und Kleinkindern). Die landwirtschaftliche Tierhaltung emittiert schädliche Klimagase, vor allem Methan und Lachgas. Die Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung schädigen insbesondere empfindliche Ökosysteme wie Wälder, Moore und Heiden und tragen damit zum

Artenrückgang bei. Darüber hinaus erhöhen sie die Belastung der Atemluft mit gesundheitsschädlichen Sekundärpartikeln.

Genetische Ressourcen

Einerseits werden durch die landwirtschaftliche Tierhaltung und die Bewirtschaftung von Futterflächen einige Tierarten bewahrt, z.B. alte Nutztierassen oder auf eine offene Landschaft angewiesene Tierarten. Demgegenüber gilt die Landwirtschaft als hauptverantwortlich für den Rückgang der biologischen Vielfalt. Entwicklungen wie die Beseitigung von Strukturelementen (z.B. Feldraine, Hecken), der Umbruch von Extensivgrünland, enge Fruchtfolgen, die Entwässerung, die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder zu hoher Düngereinsatz werden zum Teil auch durch Betriebe mit Tierhaltung verursacht.

2.4 Vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Vorsorge umfasst nicht nur Maßnahmen der Risikovorsorge, sondern auch in einem weiteren Sinn Maßnahmen der Zukunftsvorsorge, d.h. die Gestaltung von Rahmenbedingungen für eine vorsorgende, nachhaltige Entwicklung. Der vorsorgende gesundheitliche Verbraucherschutz kann durch eine konsequente und systematische Anwendung des Vorsorgeprinzips gestärkt werden. Das Vorsorgeprinzip soll in allen Fällen anwendbar sein, in denen begründeter Anlass zur Besorgnis über die Möglichkeit schädlicher Folgen für die Umwelt und die Gesundheit besteht, auch wenn die wissenschaftlichen Beweise noch nicht ausreichen oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen.

Übertragen auf die Tierhaltung bedeutet dies, dass von Lebensmitteln tierischen Ursprungs keine Gefahr für die Gesundheit ausgehen darf und der Rahmen für die Tierhaltung so gesetzt werden muss, dass potenzielle Risiken von vornherein minimiert werden. Mögliche Gefahrenquellen für die Gesundheit der Verbraucher liegen einerseits im Einsatz von Medikamenten, wenn diese zu Rückständen in den Lebensmitteln tierischen Ursprungs führen, andererseits stellen Zoonosen (von Tieren auf den Menschen übertragbare Krankheiten) eine Gefahrenquelle dar.

Im Zusammenhang mit BSE und jüngst erneut durch den Nitrofen-Skandal wurde offenbar, dass die Futtermittelsicherheit und die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln tierischer Herkunft die Voraussetzungen sind, um mögliche Gesundheitsschäden durch rechtzeitigen Rückruf der Produkte abzuwenden und so das Verbrauchervertrauen zurückzugewinnen. Zu diesem Zweck wird seit dem Jahr 2000 von den Ländern eine gemeinsame elektronische Rinder-Datenbank im Rahmen des Herkunftssicherungs- und Informationssystems betrieben, in die jedes Rind in Deutschland eingetragen werden muss. Zur Zeit sind Vorbereitungen im Gange, die eine Erweiterung der Datenbank um die Registrierung von Schweinen zum Ziel haben.

2.5 Verbrauchereinstellungen und -verhalten

Gesellschaftlicher Wunsch nach ethisch verantwortlicher Tierhaltung

In unserer Gesellschaft hat sich die Einstellung gegenüber Tieren im Laufe der Zeit stark verändert. Dominierte früher die Nutztierperspektive, so wird das Tier nunmehr zunehmend als leidens- und empfindungsfähiges Mitgeschöpf angesehen. Dementsprechend haben sich auch die Anforderungen der Gesellschaft an den Umgang mit Tieren, insbesondere mit Nutztieren, geändert.

Die Bandbreite der Anforderungen geht bis hin zur „Natürlichkeit“ der Haltungsform und zu einem „humanen“, ethisch verantwortbaren Umgang mit den Tieren. Letzterer erstreckt sich auch auf den Transport und die Schlachtung der Tiere. Detailfragen von Verbrauchern zur derzeit üblichen Haltung sind eher selten und die Anforderungen an tiergemäße Haltungsformen erreichen in der Regel nur punktuelle Aufmerksamkeit.

Bestimmungsgründe der Nachfrage

Alle Lebensmittel und damit auch solche tierischer Herkunft werden von den Konsumenten aufgrund von Preis-Leistungs-Abwägungen ausgewählt und gekauft. Neben dem Preis stehen überwiegend die unmittelbaren Produkteigenschaften wie Geschmack, Frische, Convenience (Bequemlichkeit) und Gesundheit im Vordergrund (vgl. Anhang 2). Überlegungen zum Tierschutz oder zur Tierhaltung haben in den Nutzenerwägungen beim Kauf von Fleisch, Wurst- und Fleischwaren, Milch oder Eiern sowie Erzeugnissen daraus und beim Außer-Haus-Verzehr in der Regel nur einen geringen Einfluss, wenngleich dies der häufig geäußerten Selbsteinschätzung vieler Verbraucher widerspricht. Eine selektive Informationsverarbeitung bewirkt, dass von den kaufentscheidenden und damit positiv bewerteten Qualitätsmerkmalen auf die anderen Eigenschaften des Produkts geschlossen wird. So werden beispielsweise positiv bewertete Schlüsselinformationen wie „aus der Region“, „vom Metzger“ oder „von Firma xy“ auf die vermeintliche Güte des Produkts übertragen.

Aktuelle Ernährungstrends

Mit veränderten Lebensstilen und –umständen sowie dem Wandel der Lebens- und Ernährungsgewohnheiten ändern sich die Bedürfnisse und Anforderungen an die Lebensmittel und die Einkaufsstätten. Folgende Trends prägen die Nachfrageentwicklung auch für tierische Erzeugnisse und stehen entsprechend im Fokus der Bemühungen der Anbieter:

- Convenience (Bequemlichkeit bei Einkauf, Vorratshaltung und Zubereitung),
- Abwechslung (z.B. neue Zubereitungsformen, neue Geschmacksrichtungen, Erlebnisgastronomie),
- Gesundheit und Natürlichkeit (z.B. fettreduzierte, cholesterinarme Produkte).

Die veränderten Lebensstile haben zu Verschiebungen innerhalb der nachgefragten Fleischarten geführt. Rindfleisch ist (nicht zuletzt BSE-bedingt) in der Gunst gesunken, während Geflügelfleisch den veränderten Anforderungen besser entspricht, da es als mager, gesund und preiswert sowie als schnell, einfach und vielseitig zuzubereiten gilt. Beim Verbrauch an Schweinefleisch dürfte der hohe Anteil von verarbeitetem Fleisch (insb. Schinken, Wurst), das dem Wunsch nach Convenience und Abwechslung gerecht wird, eine stabilisierende Rolle spielen.

Fleisch wird heute als Alltagsgut mit einer hohen Verfügbarkeit betrachtet. Es hat einen festen Platz im Speiseplan. Aufgrund der Skandale in den letzten Jahren (Salmonellen, BSE, MKS, Schweinepest) haben die Verbraucherinnen und Verbraucher beim Thema Fleisch negative Assoziationen wie „Massentierhaltung“, „Antibiotika- und Hormonskandale“, Missstände bei Tiertransporten“ und „Massentötungen zur Seuchenbekämpfung“.

Milch und Milchprodukte sind nicht oder nur sehr abgeschwächt von diesen negativen Assoziationen und dem Imageverlust betroffen. Milch wird als gesundes Lebensmittel betrachtet. Zudem ist das Angebot von Milchprodukten stark differenziert und kommt den Wünschen nach Vielseitigkeit und Bequemlichkeit in hohem Maße entgegen.

2.6 Wirtschaftlichkeit der Tierhaltung

Nutztierhaltung und Ernährungswirtschaft stehen im Wettbewerb mit europäischer und zunehmend auch weltweiter Konkurrenz. Die Strukturänderungen in der Tierhaltung und der Ernährungswirtschaft, insbesondere der Trend zum Größenwachstum, sind deutlicher Ausdruck dieser Entwicklung. Von großer wirtschaftlicher Relevanz ist auch die Tatsache, dass die Verbraucher mit Verunsicherung und Kaufzurückhaltung auf publik gewordene Missstände reagieren. Die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe wird darüber hinaus in hohem Maße durch die Agrarpolitik mitbestimmt, sowohl auf der Einnahmenseite, z.B. durch Stützungsmaßnahmen, wie auch auf der Kostenseite, etwa durch gesetzliche Auflagen.

Die gemeinsame europäische Agrarpolitik hat zunächst zu der angestrebten Besserung der Versorgungssituation, später jedoch bei den wichtigsten tierischen und pflanzlichen Produkten zu einer deutlichen Überproduktion geführt. Hinzu kommt, dass einige der Stützungsmaßnahmen (Außenschutz, Exporterstattungen, direkte Stützungszahlungen) Konflikte mit Handelspartnern verursachen.

Mit den Reformen der Europäischen Agrarpolitik von 1992 und 1999 wurde daher – auch zur Absicherung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der neu geschaffenen Welthandelsorganisation (WTO) – eine Neuorientierung eingeleitet. Die Höhe der Preisstützung und des Außenschutzes wurde bei einer Reihe landwirtschaftlicher Produkte deutlich zurückgeführt. Hierdurch verur-

sachte Erlöseinbußen der Landwirte werden durch direkte Flächen- und Tierprämien (für Rinder, Mutterkühe und Schafe) teilweise ausgeglichen.

In letzter Zeit wird vermehrt eine Entkopplung der Direktzahlungen von den Produktionsfaktoren diskutiert. Dies könnte etwa durch Umwandlung eines Teils der Tier- und Flächenprämien in eine Gründlandprämie geschehen. Auch die EU-Kommission macht im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 den Vorschlag, die Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln.

2.7 Ökologischer Landbau

Im Jahr 2001 wurden in Deutschland rund 635 000 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche von etwa 14 700 Betrieben ökologisch bewirtschaftet (3,7 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche, 3,3 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland). Dass der ökologische Landbau ein dynamischer Bereich ist, zeigen die Wachstumsraten: so erhöhte sich die Zahl der Ökobetriebe gegenüber dem Vorjahr (2000) um 15,7 %, die ökologisch bewirtschaftete Fläche wuchs um 16,3 %. Im Jahr 2001 wurden in ökologisch wirtschaftenden Betrieben rund 472 000 Rinder, 140 000 Schweine und etwa 1,2 Mio. Stück Geflügel (Legehennen, Gänse, Enten, Mastgeflügel) gehalten. Die durchschnittliche Viehbesatzdichte der Betriebe des ökologischen Landbaus beträgt mit 0,66 GV/ha nur drei Viertel des Wertes konventionell wirtschaftender Betriebe (0,85 GV/ha). Bioprodukte hatten in Deutschland im Jahr 2000 einen Anteil von etwa 2 % am Gesamtumsatz mit Lebensmitteln. Die an Molkereien gelieferte Menge an Öko-Milch nahm im Jahr 2001 um 15 % zu, der Rindfleischabsatz stieg um 20 % und der Absatz von Schweinefleisch hat sich bei einem bisher sehr niedrigem Produktionsanteil von 0,5 % auf 1 % verdoppelt. Auch Eier und Geflügel verzeichneten im Jahr 2001 ein sprunghaftes Nachfragewachstum.

Die Tierhaltung im ökologischen Landbau stellt weitgehend geschlossene Stoffkreisläufe, artgemäße Haltungsverfahren und eine ganzheitliche Betrachtung des landwirtschaftlichen Betriebes in den Vordergrund. Die derzeitigen Anforderungen für die ökologische Bewirtschaftung eines Betriebes im Bereich der tierischen Erzeugung sind in der EG-Öko-Verordnung und ihren Anhängen festgelegt und beinhalten die folgenden wesentlichen Bestimmungen:

- Flächenbindung der Tierhaltung mit weitestgehend geschlossenen Nährstoffkreisläufen,
- Vorgaben zum Einsatz von Futtermitteln,
- Bestimmungen zur Krankheitsvorsorge und restriktive Regelungen zum Einsatz von Tierarzneimitteln,
- tiergerechte Haltung und Unterbringung der Tiere.

Die Produktionsrichtlinien einzelner Verbände des ökologischen Landbaus gehen teilweise über die Vorgaben nach EG-Öko-Verordnung hinaus. Alle Betriebe des ökologischen Landbaus sind meldepflichtig und werden kontrolliert.

Auch bei der Tierhaltung im ökologischen Landbau können Probleme auftreten. Diese betreffen sowohl Tierschutzfragen als auch die Kontrollmechanismen, wie sich am Beispiel des Nitrofen-Skandals in der Futtermittelindustrie gezeigt hat.

3 Ziele für die künftige Tierhaltung

Zur Erreichung der eingangs formulierten Vision für die künftige Tierhaltung werden die folgenden Zielsetzungen verfolgt:

3.1 Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung

Wichtige Ziele in diesen Bereichen sind:

- Verbesserungen bei den Haltungsbedingungen,
- Verkürzung der Transportzeiten und Verbesserungen der Transportbedingungen,
- Weiterentwicklung Tier schonender Schlachtungsverfahren,
- Minimierung der Risiken des Auftretens und der Ausbreitung von Infektionskrankheiten, Tierseuchen und parasitären Krankheitserregern,
- Optimierung der artgemäßen Ernährung der Tiere und Sicherheit der Futtermittel.

3.2 Natur- und Umweltschutz

Die landwirtschaftliche Tierhaltung muss so betrieben werden, dass sie im Einklang mit Natur und Umwelt steht. Dies setzt in erster Linie die

- Beachtung natürlicher Stoffkreisläufe durch den einzelnen Betrieb oder im Rahmen von Betriebskooperationen und eine
- gleichmäßigere räumliche Verteilung der Tierhaltung voraus.

Natürliche Stoffkreisläufe innerhalb der landwirtschaftlichen Betriebe vermindern überregionale Futtermittel- und Nährstofflieferungen. Sie leisten damit einen spürbaren Beitrag zur Verminderung der Emissionen aus der Tierhaltung. Bedenkliche Immissionen aus der Tierhaltung in Boden, Wasser und Luft müssen aus Vorsorgegründen vermieden oder soweit wie möglich vermindert werden.

3.3 Vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Die Lebensmittelsicherheit und die Gesundheit der Verbraucher wurden von der Bundesregierung und der EU in das „Zentrum eines neuen politischen Aufbruchs“ gestellt und von der EU-Kommission im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit verankert. Der neue Rechtsrahmen soll die gesamte Lebensmittelherstellungskette vor allem in den Bereichen

- Tiergesundheit,
 - Futtermittelrecht (u.a. unerwünschte Stoffe, Schädlingsbekämpfungsmittelrückstände, verbotene Stoffe, Zusatzstoffe, Sicherheitskonzepte bei Herstellung, Transport und Verwendung, Transparenz durch umfassende Kennzeichnung, Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit im Schadensfall) und
 - Lebensmittelrecht (Hygiene, Kontaminanten und Rückstände, Novel Foods, Zusatzstoffe, Aromen, Lebensmittelbestrahlung, Lebensmittelverpackung und –kennzeichnung)
- erfassen und transparenter machen. Wichtiges Ziel ist die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln bzw. deren Bestandteilen durch die gesamte Herstellungskette. Hierzu dienen auch Informationspflichten in Verdachtsfällen sowie die Verpflichtung zur Rücknahme von unsicheren Produkten.

3.4 Verbrauchereinstellungen und –verhalten

Ein wesentliches Ziel der Verbraucherpolitik ist es, die Wahlfreiheit der Verbraucher zu unterstützen. Hierzu ist insbesondere die Markttransparenz für die Verbraucher zu erhöhen.

Im Rahmen des vorsorgenden Verbraucherschutzes ist nicht nur die Lebensmittelsicherheit sondern auch der Schutz vor Irreführung und Täuschung zu gewährleisten und gegebenenfalls auszubauen oder anzupassen.

In Bezug auf die Tierhaltung besteht eine wesentliche Aufgabe für die Verbraucherpolitik und auch für die Ernährungswirtschaft darin, den Verbrauchern ein realistisches Bild der Lebensmittelproduktion und der vorhandenen Qualitätssicherungssysteme zu vermitteln (z.B. tiergerechte Haltungsverfahren erfordern nicht zwangsläufig eine Freilandhaltung; industrielle Verarbeitung von Lebensmitteln tierischer Herkunft ist der Standard und nicht die Ausnahme).

Ziel der Ernährungspolitik ist es, eine dem persönlichen Bedarf entsprechende Ernährung stärker in das Bewusstsein der Verbraucher zu rücken, um der weit verbreiteten Über- und Fehlernährung entgegenzuwirken. Vor allem folgende Motive sollten mit Ernährung beziehungsweise Essen und Trinken verbunden werden: Gesundheit und Wohlbefinden, ausgewogene Energie- und Nährstoffbilanz sowie Förderung von Genuss und Esskultur. Für eine gesunde Lebensweise sind neben körperlicher Aktivität folgende Ernährungsziele maßgebend:

- mehr Gemüse und Obst sowie mehr Getreideprodukte und fettarme Milchprodukte,
- weniger Fett (insbesondere tierisches Fett), Zucker, Fleisch und Alkohol.

3.5 Wirtschaftliche Ziele und Entwicklungsperspektiven

Die landwirtschaftliche Tierhaltung soll flächendeckend betrieben werden. Hierzu ist es unverzichtbar, dass mit ihr ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden kann. Insofern setzen auch

alle Visionen für eine zukünftige Tierhaltung voraus, dass die Tierhaltung trotz notwendiger Veränderungen per Saldo positiv zum Betriebsergebnis beiträgt.

In Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen von Anforderungen des Tierschutzes oder des Umweltschutzes an die Tierhaltung ist eine differenzierte Bewertung angebracht. Einerseits entstehen durch erhöhte Anforderungen an die Produktion in der Regel Kosten. Andererseits wachsen auch die Präferenz der Verbraucher für Produkte mit höheren Qualitäts- und Produktionsstandards und damit die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten. In wirtschaftlicher Hinsicht lautet das Ziel somit, höhere Standards als höhere Qualität anzubieten und in einen entsprechenden Markterfolg umzuwandeln (Klasse statt Masse). Hierzu können auch vertikale und horizontale Kooperationen, z.B. sogenannte geschlossene Produktionssysteme, einen entsprechenden Beitrag leisten.

Wettbewerbsnachteile durch höhere Tier- und Umweltschutzstandards treten für die deutsche Landwirtschaft nur in dem Maße auf, wie durch die Standards Unterschiede zwischen den Staaten entstehen. Tier- und Umweltschutz sind aufgrund der EU-Rechtsetzung, internationaler Vereinbarungen und intensiver Handelsverflechtungen keine ausschließlich nationalen Angelegenheiten mehr. Die Einhaltung der Belange des Tier- und Umweltschutzes auch bei Importgütern ist von hohem Wert für Deutschland. Daher ist die Schaffung internationaler Standards bzw. deren Absicherung ein wichtiges agrar- und handelspolitisches Ziel.

3.6 Ökologischer Landbau

Der ökologische Landbau entspricht bereits heute in hohem Maße den Kriterien der Nachhaltigkeit. Das Ziel der Bundesregierung ist eine Steigerung des Anteils des ökologischen Landbaus in Deutschland auf 20 % bis zum Jahr 2010. Gleichzeitig werden weitere Verbesserungen im Bereich des Tierschutzes, die Fortentwicklung der Kreislaufwirtschaft, die Erhöhung der Transparenz und die Gewährleistung der Sicherheit und Einhaltung der Vorschriften für den ökologischen Landbau durch effiziente Kontrollen und geeignete Sanktionsmechanismen angestrebt.

3.7 Ziel- und Interessenkonflikte

Die genannten Ziele in den einzelnen Handlungsfeldern unterstützen einander häufig oder verhalten sich zumindest neutral zueinander. Es können aber auch Ziel- und Interessenkonflikte auftreten wie beispielsweise die folgenden:

- Tiergerechte Haltungsverfahren, etwa die Freilandhaltung von Legehennen, benötigen ein aufwändigeres Management. Treten hierbei Mängel auf, können solche Haltungsverfahren zu Problemen bei der Gesunderhaltung der Tiere führen, die dem Ziel der Reduktion des Medikamenteneinsatzes entgegenstehen.

- Seuchenhygienische Maßnahmen stoßen teilweise dadurch auf Unverständnis in der Bevölkerung, dass ethische Bedenken im Zusammenhang mit der als ungerecht empfundenen Tötung ganzer Tierbestände auftreten oder dass den Menschen persönliche Einschränkungen, z.B. bei Reisen, abverlangt werden.
- Maßnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen, etwa die Tötung großer Tierbestände, können bei den Verbrauchern zur Besorgnis über die Sicherheit der Lebensmittel führen oder vorhandene Ängste verstärken.
- Die notwendigen Reduktionen unerwünschter Emissionen je Tier können unter Umständen durch artgemäßere Haltungsverfahren nicht in dem Maße erreicht werden wie durch weniger tiergerechte Haltungsverfahren.
- Hohe Umwelt- sowie Tierschutzstandards allein auf nationaler Ebene können zu Kosten- nachteilen der einheimischen Produzenten führen.
- Erfahrungen im Umgang mit Tieren beschränken sich bei großen Teilen der Bevölkerung auf Heimtiere. Diese Erfahrungen werden als Erwartungshaltung auf den Umgang mit Nutztieren übertragen, können aber bei der Nutztierhaltung nicht erfüllt werden.
- Das Ziel einer bedarfsgerechten Ernährung steht teilweise den Interessen einzelner Branchen der Ernährungswirtschaft entgegen: ein verminderter Verzehr von Fleisch und tierischen Fetten würde diese Absatzmärkte verkleinern.

4 Maßnahmen

4.1 Tierschutz, Tiergesundheit, Fütterung

Der Tierschutz muss national wie international weiterentwickelt werden. Als wettbewerbspolitisch beste Lösung ist ein harmonisiertes internationales Vorgehen anzustreben, insbesondere innerhalb der EU. Ist die Harmonisierung (kurzfristig) nicht zu erreichen und besteht aus gesellschaftlicher Sicht Handlungsbedarf in Deutschland, können national höhere Standards notwendig sein.

Der **Tierschutz** erfährt durch die Verankerung im **Grundgesetz** eine deutliche Aufwertung. Hierdurch wird die rechtliche Stellung des Tierschutzes bei Abwägungen entscheidend verbessert.

Durch neue Leitlinien sollen **tierzüchterische Maßnahmen** künftig systematisch und transparent für eine Verbesserung des Tierschutzes bei der Nutztierzucht eingesetzt werden. Im Rahmen eines

Monitoring-Systems sollen die Zuchtorganisationen in Zukunft regelmäßig die Entwicklung unerwünschter, tierschutzrelevanter Nebeneffekte dokumentieren und offengelegen. Dadurch kann auch die Wirksamkeit eigenverantwortlicher züchterischer Maßnahmen kontrolliert werden. Begleitet wird diese Maßnahme von einer „Tierschutzplattform“ unter Beteiligung von Tierschutzverbänden.

Auf wissenschaftlicher Grundlage soll in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft eine Positivliste zugelassener **Futtermittel**-Ausgangserzeugnisse herausgegeben werden. Diese soll die Bezeichnung, Beschreibung, Qualitätsanforderungen und Angaben über Inhaltsstoffe enthalten. Die Futtermittelwirtschaft in Deutschland hat sich im Juni 2001 verpflichtet, künftig bei der Herstellung von Mischfuttermitteln für Nutztiere nur Einzelfuttermittel zu verwenden, die in der Positivliste aufgeführt sind. Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie zur Schaffung einer EU-weit gültigen Positivliste, die von der EU-Kommission in Auftrag gegeben wurde, werden für Ende 2002 erwartet.

Zum Schutz der Tiere vor BSE wird angestrebt, das zurzeit in der EU geltende Verbot der Verfütterung tierischer Proteine fortzuführen und das Fütterungsverbot auf bestimmte Fette auszuweiten. Auf Gemeinschaftsebene soll zur Verhinderung des Eintrags von Tierseuchen in die Bestände nach einer Übergangszeit von vier Jahren die Verfütterung von Speiseabfällen ausnahmslos verboten werden.

Die EU-weite Einführung der obligatorischen offenen Deklaration von Mischfuttermitteln, d.h. die Angabe der in Mischfuttermitteln enthaltenen Einzelfuttermittel mit Gewichtsprozenten, soll die Transparenz gewährleisten und damit das Vertrauen der Verbraucher stärken. Die Futtermittelwirtschaft in Deutschland hat sich im Juni 2001 verpflichtet, freiwillig alle enthaltenen Einzelfuttermittel in absteigender Reihenfolge der Gewichtsanteile bei der Kennzeichnung anzugeben und auf Gruppenbezeichnungen zu verzichten.

Weitere wichtige Maßnahmen im Zusammenhang mit Futtermitteln sind:

- ein umfassendes Verbot der Verwendung antibiotischer Stoffe zur Leistungsförderung,
- die umfassende Anerkennung und Registrierung aller Betriebe des Futtermittelsektors (einschließlich der Importeure und Transporteure) verbunden mit Sachkundenachweisen, betrieblichen Sicherheitskonzepten und Eigenkontrollsystemen,
- umfassende Dokumentationspflichten zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit,
- die Verbesserung der Futtermittelüberwachung durch risikoorientierte Kontrollpläne und regelmäßige Schulung des Personals.

Die **Haltungsbedingungen** für Nutztiere müssen überprüft und weiterentwickelt werden, entsprechende Regelungen sind in den tierschutzrechtlichen Vorschriften zu konkretisieren. Hierzu gehört die Änderung des Tierschutzgesetzes zur Verbesserung des Schutzes von Nutztieren bei Eingriffen wie Kastration und Schnabelstutzen. Bei den Haltungsformen für Nutztiere müssen das

Wohl der Tiere und deren Gesundheit die Orientierung bei der Fortentwicklung bestehender oder der Entwicklung neuer Haltungssysteme vorgeben.

Die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung wird abschnittsweise um spezialrechtliche Bestimmungen für einzelne Nutztierarten erweitert: Regelungen zum Schutz von Schweinen werden Verbesserungen für Mastschweine und Sauen enthalten und zum besseren Schutz von Mastgeflügel werden freiwillige Vereinbarungen auf der Grundlage bundeseinheitlicher Eckwerte durch rechtsverbindliche Bestimmungen abgelöst.

Eine wichtige Rolle spielt die Entwicklung tiergerechter Haltungsformen durch die Forschung und die Erprobung neuer Verfahren unter Praxisbedingungen mit wissenschaftlicher Begleitung. Damit wird den Tierhaltern der Übergang auf neue Verfahren erleichtert.

Weitere zu ergreifende Maßnahmen betreffen die fortgesetzte Verbesserung der **Hygiene** (Einzäunung, Hygieneschleusen, entsprechendes Betriebsmanagement zur Reduzierung von Personen- und Tierkontakten) sowie verstärkte Forschung, z.B. im Bereich der Reinigung und Desinfektion.

In der Bevölkerung und bei den Tierhaltern stoßen die gemäß EG-Recht praktizierten Maßnahmen zur Bekämpfung von **Tierseuchen** auf deutliche Kritik, weil auf den möglichen Schutz der Tiere durch **Impfung** verzichtet wird. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn Markerimpfstoffe fehlen oder wirtschaftliche Erwägungen auf Grund der Risikoeinschätzung dagegen sprechen. Im Falle der Bekämpfung von Maul- und Klauenseuche sowie der Schweinepest hatte das zur Folge, dass in großem Umfang Tiere getötet wurden, ohne dass deren Fleisch für die Ernährung eingesetzt wurde. Dies führt neben großen ethischen Bedenken auch zu hohen Kosten. Deshalb strebt das BMVEL eine Neuorientierung der Impfpolitik in der EU an.

Die Bundesregierung setzt sich auf allen Ebenen für eine Verminderung der **Tiertransporte** und bei Schlachtieren für eine Verkürzung der Transportzeiten ein. Anstelle des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren sollen neue Vorschriften als Rahmenregelung erarbeitet werden, die die wesentlichen Eckwerte zum Schutz der Tiere enthalten. Die Details sollen in technische Anhänge gefasst werden, die an neue Erkenntnisse angepasst werden können.

Auf EU-Ebene wird ein Kommissions-Vorschlag zur Änderung der EG-Tiertransport-Richtlinie erwartet, auf dessen Grundlage die gemeinschaftlichen Bestimmungen zu Tiertransporten weiterentwickelt werden sollen. Parallel dazu setzt sich das BMVEL bei der Kommission und im Agrartrat für die Streichung der Exporterstattungen für Schlachtrinder in Drittländer ein.

Kurzfristig müssen die Transportkontrollen weiter verbessert werden. Hierzu sind EU-weit einheitliche Dokumente erforderlich. Auch dies wird durch eine entsprechende Änderung der Tiertransport-Richtlinie angestrebt. Die Vorgaben für so genannte Spezialfahrzeuge sollen weiter kon-

kritisiert werden, z. B. durch die Festlegung bestimmter Temperaturmargen, die während eines Tiertransports eingehalten und dokumentiert werden müssen.

Die **Tierschutz-Schlachtverordnung** soll mit dem Ziel geändert werden, unnötiges Leiden von Schlachttieren weiter zu vermindern.

Eine tiergerechte Erzeugung muss für den Verbraucher schnell und zuverlässig zu erkennen sein. Irreführende Darstellungen sind zu verhindern. In diese Richtung zielen die geplanten Weiterentwicklungen der **Kennzeichnungsregelungen**, z.B. die neue Eierkennzeichnung, die sowohl Auskunft über die Haltungsform der Legehennen bietet wie auch die Rückverfolgbarkeit des einzelnen Eis ermöglicht, oder die Rindfleischetikettierung.

Integrierte Vorgehensweise am Beispiel der Hennenhaltung

Die neuen Regelungen für die Hennenhaltung einschließlich der flankierenden Maßnahmen sind ein gutes Beispiel, wie eine nachhaltige Verbesserung der Tierhaltung in Deutschland erreicht werden kann und wie die Verzahnung zwischen nationalem und EG-Recht, Marktregelungen, Förderpolitik und der Verbraucherkommunikation erfolgt, um Entwicklungen nachhaltig zu implementieren.

Die Käfigbatteriehaltung wird nach der Hennenhaltungsverordnung in Deutschland deutlich vor dem EU-weit vorgesehenen Termin verboten sein. Mit dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) können neben der Umstellung auf tiergerechte Haltungssysteme auch Aufstockungsinvestitionen gefördert werden, wenn Volieren-, Boden- oder Freilandhaltung betrieben wird. Zusätzlich zum AFP steht das **Bundesprogramm tiergerechte Haltungsverfahren** bereit, mit dem ein beschleunigter Ausstieg aus der Käfighaltung gefördert wird. Gleichzeitig wird die Forschung für alternative Haltungsverfahren intensiviert.

Zu den flankierenden Instrumenten gehören Maßnahmen der Absatzförderung und der Kennzeichnungsregelungen. Ab dem 1. Januar 2004 muss EU-weit jedes Konsum-Ei der Güteklasse A eindeutig mit Haltungsform und Herkunft gekennzeichnet werden. Bis dahin unterstützt das BMVEL die freiwillige Kennzeichnung.

Darüber hinaus wird eine Informationskampagne über die unterschiedlichen Haltungsformen von Legehennen und die Kennzeichnung von Eiern informieren, damit sich die Verbraucher bewusst für Eier aus tiergerechter Haltung entscheiden können. Allerdings wird dies im Wesentlichen nur den Schaleneimarkt für private Haushalte berühren und weniger die mengenmäßig bedeutendere Verwendung von Flüssigei, Eiprodukten und Eiern im Ernährungsgewerbe. Daher hat die Bundesregierung der EU-Kommission ein Memorandum vorgelegt, in dem eine entsprechende Kenn-

zeichnung auch von Eiprodukten gefordert wird.

Geplant ist, auf dem Verordnungsweg die Prüfung von Haltungseinrichtungen für Legehennen vorzuschreiben. Erste Vorbereitungen sind mit einer wissenschaftlichen Untersuchungen bereits getroffen.

4.2 Natur- und Umweltschutz

Maßnahmen auf nationaler Ebene

Um die notwendigen Ziele im Natur- und Umweltschutz zu erreichen sind auf nationaler Ebene folgende zusätzliche Maßnahmen erforderlich:

- Stärkere **Flächenbindung der Tierhaltung** durch
 - = deren entsprechende Berücksichtigung als Fördervoraussetzung für landwirtschaftliche Unternehmen mit dem Ziel, in Deutschland eine gleichmäßigere regionale Verteilung der Tierbestände zu erreichen,
 - = Änderung des Privilegs für die gewerbliche Tierhaltung in § 35 Baugesetzbuch,
 - = Überprüfung der Vorschriften im Steuerrecht zur landwirtschaftlichen und gewerblichen Tierhaltung,
 - = Schaffung von Anreizen für Ackerbaubetriebe zur Kooperation mit Tierhaltern,
 - = besondere Berücksichtigung des Viehbesatzes bei Genehmigungsverfahren für Neu- und Erweiterungsinvestitionen für Anlagen der intensiven Tierproduktion.
- Verstärkte Ausrichtung der **Vorgaben des Düngemittelrechts** an den Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes.
- Deutliche **Stärkung des ökologischen Landbaus** mit Tierhaltung.
- Entwicklung von **Merkbältern** (Bewertungsrahmen) für Genehmigungsbehörden zur Beschreibung des **Standes der Technik** von Tierhaltungsverfahren mit dem Ziel, Emissionen so weit wie möglich zu reduzieren. Hierbei werden Tierschutz und Umweltschutz gleichgewichtig bewertet.
- Anpassung der **Fördervoraussetzungen für die einzelbetriebliche investive Förderung** an neuere Erkenntnisse über umweltgerechte Tierhaltung, einschließlich Wirtschaftsdüngerlagerung und –ausbringung (z.B. Verwendung von Schleppschläuchen).
- Anpassung der **Fördervoraussetzungen für landwirtschaftliche Biogasanlagen** an die Anforderungen des Immissionsschutzes (z.B. geschlossene Lagerung der Gärrückstände).
- Verstärkte **Förderung der Bildung, Ausbildung und Beratung** für umweltgerechte und artgemäße Tierhaltung einschließlich der Erarbeitung von praxisgerechten Strategien und Managementsystemen zur Integration von Umweltmaßnahmen in den Produktionsprozess der

landwirtschaftlichen Tierhaltung, z.B. durch Präzisionslandwirtschaft, Mehrphasenfütterung, Öko-Audit, Veröffentlichung von Handlungsempfehlungen zur Emissionsminderung in der Tierhaltung.

- Erarbeitung und Förderung von weiteren **Kooperationsmodellen** innerhalb der Landwirtschaft sowie zwischen Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutzorganisationen und der Agrar- und Umweltverwaltung.
- Anwendung und Weiterentwicklung eines **Systems von Agrarumwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren** auf überbetrieblicher Ebene einschließlich der Tierhaltung.

Maßnahmen auf europäischer und internationaler Ebene

Die genannten und einige bereits getroffene Maßnahmen sind, soweit erforderlich, zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit (z.B. bei grenzüberschreitender Luftverunreinigung) und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen landwirtschaftlichen Tierhaltung auf EU-Ebene und internationaler Ebene abzusichern und zu ergänzen. Folgende Maßnahmen sind hierbei besonders wichtig:

- Einbeziehung von Ackerfutter (z.B. Klee gras, Futterleguminosen) in die **Prämienregelung für Ackerkulturen**, um die Produktionsgrundlage für eigenerzeugtes Futter zu stärken, einen Anreiz für eine möglichst vielgliedrige Fruchtfolge zu geben und Produktionsvorteile von Silomais abzubauen.
- Teilweise Umwandlung der Tierprämien in eine **Grünlandprämie** (u.a. um Anreize für mehr Weidehaltung zu schaffen).
- Langfristig Einführung einer **einheitlichen Flächenprämie** als Entgelt für die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft mit Bindung an spezifische ökologische und sozioökonomische Kriterien.
- Prüfung eines gleitenden Ausstiegs aus der **EG-Milchquotenregelung** im Rahmen von Maßnahmen, die eine Konzentration der Milchproduktion in der Intensivtierhaltung vermeiden.
- Aufnahme der Rinderhaltung und der Flächenbindung der Tierhaltung in die **IVU¹- und UVP²-Richtlinie**, Absenken der Schwellenwerte für Tierhaltungsanlagen in diesen Richtlinien mit dem Ziel, das EG-Recht an die strengeren deutschen Anforderungen anzupassen.
- Deutliche Reduzierung der EG-Grenzwerte für Spurenelemente, die als Futtermittelzusatzstoffe eingesetzt werden, um **Rückstände im Wirtschaftsdünger** zu vermindern;
- **Umweltverträglichkeitsprüfungen** für Tierarzneimittel, für in Ställen verwendete Reinigungs- und Desinfektionsmittel sowie für Stalleinrichtungen (z.B. Gitter, Tränken).

¹ IVU: Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

² UVP: Umweltverträglichkeitsprüfung.

- Einführung bzw. Absicherung von Tier- und Umweltschutzstandards in internationalen **Handelsübereinkommen**.
- Dauerhafte Absicherung von **Agrarumweltmaßnahmen** im WTO-Agrarübereinkommen („green box“).
- Entwicklung eines Systems von **Agrarumwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren**, auch mit Bezug auf die landwirtschaftliche Tierhaltung, auf EU- und internationaler Ebene mit dem Ziel, die Veränderungen der Umweltqualität zu beschreiben und zu bewerten.

4.3 Vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Die AVV **Fleischhygiene**³ leistet einen wichtigen Beitrag zur Vereinheitlichung der Überwachung in diesem Kernbereich der Lebensmittelsicherheit.

Das BMVEL tritt dafür ein, dass das derzeit auf EU-Ebene geltende **Verbot der Tiermehlverfütterung** unbefristet fortgeführt wird. Ferner werden im **Futtermittelrecht** und bei der Futtermittelüberwachung auf europäischer Ebene und in Deutschland weitere Verbesserungen angestrebt:

- möglichst kurzfristiges Verbot von Antibiotika zur Leistungsförderung,
- Positivliste der zugelassenen Futtermittel,
- verbindliche Kontrollpläne auf EU-Ebene,
- Vorschriften für die Zulassung und Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Futtermitteln,
- Verbesserung der Regelungen über die Rückverfolgbarkeit,
- Ausdehnung der Anzeige- bzw. Anerkennungspflicht auf alle Bereiche des Futtermittelsektors.

Aus Gründen des vorsorgenden Verbraucherschutzes ist eine Einschränkung des **Tierarzneimittelseinsatzes** auf das therapeutisch unerlässliche Maß erforderlich und anzustreben. Dazu sind verschiedene Maßnahmen notwendig:

- Einschränkungen der Herstellung und des Vertriebs von Fütterungsarzneimitteln,
- Einschränkungen des Bezugs, der Herstellung und der Abgabe von Tierarzneimitteln durch den Tierarzt,
- strengere Kriterien für den Einsatz von Antibiotika,
- Auflagen für das Führen einer tierärztlichen Hausapotheke,
- Meldungen von Tierarzneimittelbewegungen im Handel (Stoffströme) an die zuständigen Behörden,
- bundesweite Vereinheitlichung der Überwachungsmaßnahmen.

³ AVV Fleischhygiene: Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung nach dem Fleischhygienegesetz und dem Geflügelfleischhygienegesetz.

Zur künftigen Vermeidung der **Resistenzbildung** gegen **Antibiotika** ist geplant, ein umfassendes nationales System zur Erfassung der Resistenzsituation bei tierpathogenen Keimen aufzubauen. Dazu gehört auch eine Übersicht über die Verbrauchsmengen von Antibiotika in Deutschland und die Schaffung eines Datenerfassungs- und Auswertungssystems zur Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits getan.

Um den vorsorgenden Verbraucherschutz auch bei Rückständen pharmakologisch wirksamer Stoffe in Lebensmitteln tierischer Herkunft zu verbessern, werden Regelungen für die **Rückstandskontrolle** (Überwachungsmaßnahmen, Maßnahmen nach positiven Befunden) erlassen. Weitere Rückstandsüberwachungsmaßnahmen von Bund und Ländern in Bezug auf Rückstandskontrollpläne und das nationale Rückstandsreferenzlabor sollen konkretisiert, ausgeweitet und besser abgestimmt werden.

4.4 Verbrauchereinstellungen und -verhalten

Künftig sollen folgende Maßnahmen der Verbraucherpolitik zur Anwendung kommen:

- Erhöhung der Transparenz der Erzeugungs- und Verarbeitungsprozesse von Lebensmitteln tierischer Herkunft.
- Überprüfung der Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik auch unter dem Aspekt des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.
- Positiv orientierte Thematisierung von Ernährungsfragen in der Öffentlichkeit, um das Bewusstsein für eine gesunde Ernährung zu erhöhen, die einen maßvolleren Fett- und Fleischverbrauch nach sich zieht. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die Verbraucher über eine Änderung der EU-Regelungen zur Nährwertkennzeichnung bei Lebensmitteln besser unterrichtet werden können.
- Verbesserung der Ernährungsbildung, z.B. durch die Fortführung von Kampagnen wie „FIT-KID – Die Gesund-Essen-Aktion für Kitas“.
- Durchführung einer Ernährungs- und Bewegungskampagne.
- Initiierung eines Gesprächskreises „Gesunde Ernährung“ im Rahmen des „magischen Sechsecks“ zur Unterstützung obiger Maßnahmen. Einleitung einer Diskussion über die Darstellung der Produktionsformen und -verfahren in der Werbung.
- Kennzeichnung besonders tier- und umweltfreundlich erzeugter Lebensmittel zur Verbreiterung der Informationsgrundlage der Verbraucher.

4.5 Ökonomische Ansatzpunkte

Tierhaltung wird in Deutschland nur dann auf Dauer **flächendeckend** stattfinden können, wenn sich mit ihr Gewinne erzielen lassen. Ein möglicher Kostenwettbewerb zu Lasten der einheimischen Produzenten durch Umwelt- und Tierschutzstandards kann entschärft werden, wenn diese Standards auf EU-Ebene und international eingeführt bzw. abgesichert werden.

Ein möglicher Ansatz hierzu ist die Umgestaltung des Instrumentariums der Gemeinsamen Agrarpolitik dergestalt, dass tier- und umweltfreundliches Wirtschaften belohnt wird. Deshalb setzt sich die Bundesregierung für Verbesserungen des Tierschutzrechts auf EU-Ebene sowie für die teilweise Umwandlung der Tierprämien in eine Grünlandprämie ein. Vorteile dieser Lösung wären, dass:

- Landwirte ihre Produktionsentscheidungen stärker an den Preissignalen des Marktes orientieren,
- Direktzahlungen den Kriterien der WTO für die sog. „green box“ genügen würden und damit von Abbauverpflichtungen befreit wären,
- die Tierhaltung tendenziell extensiver werden würde.

Dabei sollte eine zu starke Umverteilung von Fördermitteln zwischen den Betrieben vermieden werden.

Ein weiteres Instrument, welches ebenfalls dem Ziel der Entkoppelung der Prämien von der Produktion dient, ist die Entlohnung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft, z.B. im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen.

Kostensteigerungen, die durch die Erhöhung von Standards auf nationaler Ebene hervorgerufen werden, können durch **Kompensationsmaßnahmen** und **Übergangshilfen** entschärft werden, wie dies in Deutschland etwa bei der Abschaffung der Käfighaltung von Legehennen der Fall ist (vgl. dazu Kapitel 4.1). Des Weiteren ist vorgesehen, zur Umsetzung der Modulation ab 2003 in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) gesellschaftlich erwünschte Leistungen im Bereich des Tier- und Umweltschutzes durch Ausgleichszahlungen zu unterstützen – analog zu den etablierten Agrarumweltmaßnahmen (Extensivierung in der Pflanzenproduktion).

Eine bessere Positionierung im **internationalen Kostenwettbewerb** wird durch die Schaffung eines **Premiummarktes** ermöglicht, auf dem hohe Tier- und Umweltschutzstandards als Qualitätsmerkmale anerkannt und von den Kunden im Preis honoriert werden. Die Bildung solcher Märkte erfordert die Vorgabe, Einhaltung und Kontrolle hoher Standards, eine entsprechende Kennzeichnung der Produkte sowie – vor allem in der Einführungsphase – entsprechende Informations- und Werbekampagnen.

Insgesamt helfen Maßnahmen der **Aufklärung und Information der Verbraucher**, die tier- und umweltgerechte Erzeugung als Qualitätsmerkmal in deren Bewusstsein zu verankern und in eine Nachfrage nach entsprechenden Erzeugnissen umzusetzen, auch wenn nicht zu erwarten ist, dass der Widerspruch zwischen den geäußerten Forderungen und Wünschen der Verbraucher und dem praktizierten Kaufverhalten vollständig aufgelöst werden kann.

4.6 Ökologischer Landbau

Die Bundesregierung hat der EU-Kommission in einem Memorandum Vorschläge zur Weiterentwicklung der EG-Öko-Verordnung unterbreitet. Diese Vorschläge stehen in engem Zusammenhang mit den Entwicklungen in der tierischen Erzeugung und betreffen u.a.

- die Ausweitung des Kreises der in das **Kontrollsystem** einzubeziehenden Unternehmen, insbesondere die Einbeziehung des Großhandels,
- die Verpflichtung, innerhalb eines bestimmten Zeitraums den **gesamten landwirtschaftlichen Betrieb** auf den ökologischen Landbau **umzustellen**,
- strengere Vorschriften für den Bezug und die Herkunft der **Futtermittel** mit dem Ziel, den Futterbedarf der Tiere weitestgehend aus dem eigenen Betrieb zu decken,
- die Reduzierung des Bezugs von **Futtermitteln konventioneller Herkunft**,
- das Verbot der Verwendung von Geflügelmist und flüssigem tierischem Dünger aus konventionellen Betrieben als **Wirtschaftsdünger**.

Damit sollen

- die Kontrollen verbessert,
- das Profil der erzeugten Produkte geschärft,
- innerbetriebliche Nährstoffkreisläufe gefördert und
- das Prinzip der flächengebundenen Tierhaltung (über die Düngung und den Futtermittel-einsatz) durchgesetzt werden.

Die Bundesregierung fördert den ökologischen Landbau finanziell im Rahmen der **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“**. Die Produktionsstrukturen werden verbessert durch den Förderausschluss von aus Tierschutzsicht kritisierten Halungsverfahren, eine Flächenbindung bei Investitionen in die Tierhaltung und die Gewährung von Zuschüssen für Investitionen in den ökologischen Landbau, tiergerechte Haltung, Diversifizierung und Umweltschutz.

Eine Verbesserung der **Vermarktung** ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte soll durch die erhöhte Förderung bei den Organisationskosten von Erzeugerzusammenschlüssen, die finanzielle Unterstützung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die Förderung von Umwelt- und Qualitätsmanagementsystemen sowie Hilfen bei der Erstellung von Vermarktungskonzeptionen erfolgen.

Zur weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau ist für die Jahre 2002 und 2003 das **Bundesprogramm Ökologischer Landbau** konzipiert worden. Im Mittelpunkt dieses Programms stehen Schulungs-, Aufklärungs- und allgemeine Informationsmaßnahmen für Produzenten, Tierärzte, Berater, Verarbeiter, Handel und Verbraucher. Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei der Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie von Maßnahmen zum Technologie- und Wissenstransfer.

4.7 Übergreifende Maßnahmen

Über alle Handlungsfelder hinweg wird die herausragende Bedeutung effektiver **Kontrollmechanismen** deutlich. Geeignete Kontrollen in Verbindung mit entsprechenden Sanktionen können zum einen fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführte unerwünschte oder verbotene Praktiken auf ein Minimum reduzieren. Dies dient in erster Linie dem vorsorgenden Verbraucherschutz, daneben aber auch dem Tier- und Umweltschutz. Zum anderen verbessert ein funktionierendes Kontrollsystem in Verbindung mit geeigneten Kennzeichnungsregelungen die Schnelligkeit und Zielgenauigkeit der Reaktion, wenn Fälle auftreten, die ein Eingreifen erfordern, z.B. eine Rückrufaktion von Produkten. Damit wird gleichzeitig die Durchsetzung des Verursacherprinzips und die Verhängung von Sanktionen bei Regelverstößen ermöglicht. Beim Aufbau effizienter Kontrollsysteme müssen jedoch gleichzeitig die Kosten, die ein System verursacht, berücksichtigt werden. Aufbau und Weiterentwicklung effektiver und effizienter Kontrollsysteme sind eine Daueraufgabe aller beteiligten Akteure, insbesondere der Länder und der Wirtschaft.

Von entscheidender Bedeutung für die Transparenz der Produktionsprozesse sowie die Qualität der Produkte und damit für die Erhaltung und Verbesserung der Wahlmöglichkeiten der Verbraucher hat sich eine aussagefähige, verständliche **Kennzeichnung** der Produkte herausgestellt. Beispiele für entsprechende Labels sind die neue Eierkennzeichnung, das Bio-Siegel und das QS-Siegel der Fleischwirtschaft. Diese können Pate stehen für die Ausdehnung der Kennzeichnung auf weitere Bereiche.

Handlungsfeldübergreifend wirken zudem die in vielen Bereichen notwendigen **Forschungsaktivitäten**. Sie können einerseits die Möglichkeiten innerhalb eines bestimmten Handlungsfeldes vergrößern, beispielsweise zur Verbesserung der Tiergerechtheit von Haltungssystemen beitragen. Zudem kann gerade die Forschung wichtige Beiträge zum Abbau der Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern leisten, indem z.B. emissionsarme und gleichzeitig tiergerechte Haltungsverfahren entwickelt werden.

5 Fazit

Mit vorliegendem Bericht wurde das Spannungsfeld aus Tierschutz/Tiergesundheit/Fütterung, Natur-/Umweltschutz, vorsorgendem gesundheitlichem Verbraucherschutz/Lebensmittelsicherheit, Verbrauchereinstellungen/-verhalten sowie den wirtschaftlichen Interessen der Tierhalter und deren Entwicklungsperspektiven aufgezeigt, in dem sich eine flächendeckend betriebene Tierhaltung in Deutschland zukünftig bewegen wird. Die Gestaltung und Nutzung dieses Rahmens, der unter dem Motto „Vision für die Tierhaltung 2010“ steht, ist die Aufgabe aller Akteure des „magischen Sechsecks“, namentlich der Tierhalter, der Wirtschaft (Futtermittelwirtschaft, Verarbeiter, Handel), der Verbände (Verbraucher, Umwelt, Tierschutz) der Forschung und der Politik (von der kommunalen bis zur EU-Ebene). Mit diesen Beteiligten ist die Diskussion über die Zukunft der Tierhaltung zu intensivieren, um Lösungen für die heute noch vorhandenen Ziel- und Interessenkonflikte zu finden und bereits initiierte positive Entwicklungen zu beschleunigen. Angesichts des Wettbewerbs im EG-Binnenmarkt und begrenzter nationaler Spielräume innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist die Diskussion der „Vision für die Tierhaltung 2010“ anschließend auch auf die europäische Ebene zu tragen.