

Generationenprojekt wartet auf Umsetzung

»Borchert-Kommission« empfiehlt Transformation zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung

von Martin Schulz und Hugo Gödde

Im Februar 2020 übergab das »Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung«, die sog. »Borchert-Kommission«, seine Empfehlungen zur Transformation der Nutztierhaltung an Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner. Die Kommission konstatiert einen erheblichen Handlungsbedarf zur Verbesserung des Tierwohlniveaus in der Nutztierhaltung, zu dessen Bewältigung die bisher ergriffenen Instrumente und Maßnahmen nicht ausreichen. Vorgeschlagen werden unter anderem eine Prämie an die Bauern und Bäuerinnen für die durch mehr Tierwohl entstehenden Mehrkosten und eine Tierwohl-abgabe (Verbrauchssteuer) zur Finanzierung. Doch trotz erheblichen Handlungsdrucks und der Unterstützung durch beispielsweise den Bundestag, die Agrarministerkonferenz und Nichtregierungsorganisationen sind die Empfehlungen bei der Ministerin bisher ohne greifbare Ergebnisse geblieben.

In der bundesdeutschen Agrarpolitik sind Versuche, große Problemlagen durch ein Gesamtkonzept lösen zu wollen, mindestens selten. An Konflikten und Zündstoff gibt es keinen Mangel, aber an konstruktiven Lösungen umso mehr, ganz besonders, wenn sie im Konsens widerstreitender Interessen entstehen.

Umso mehr Beachtung verdienen die Empfehlungen zum grundlegenden Umbau der deutschen Nutztierhaltung, die am 11. Februar 2020 das »Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung« unter dem Vorsitz des ehemaligen Bundeslandwirtschaftsministers Jochen Borchert (CDU) vorgelegt und an Bundesministerin Julia Klöckner (CDU) übergeben hat.¹ In der »Borchert-Kommission« haben seit April 2019 Verbände aus Land- und Fleischwirtschaft, Umwelt- und Verbraucherschutz, Bundesländer sowie Wissenschaftler/-Innen und Praktiker/-Innen mitgearbeitet.

Handfester Handlungsbedarf

Ausgangspunkt des Papiers ist die nüchterne Feststellung, dass »große Teile der Nutztierhaltung gegenwärtig weit von den gesellschaftlich gewünschten Haltungsbedingungen entfernt« seien. Die bisherigen Maßnahmen reichten nicht aus, »um im gesamten Sektor ein hinreichendes Tierwohlniveau zu erreichen«. Alle Mitglieder des Kompetenznetzwerkes sehen handfesten Veränderungsbedarf.

Als Ziel formulieren sie »die vollständige Überführung der deutschen Nutztierhaltung« bis zum Jahr 2030 mindestens in Stufe 1 des vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit Langem geplanten dreistufigen Tierwohlkennzeichens. Zudem sollen in den kommenden zehn Jahren 40 Prozent der Schweinehaltung mindestens die Tierwohl-Stufe 2 erreichen. Für die Schweinemast heißt Stufe 2: rund 50 Prozent mehr Platz als der jetzige gesetzliche Standard je Tier, spaltenfreie und weiche oder eingestreute Liegeflächen, möglichst Kontakt zu Außenklima (direkter Zugang bzw. Kontakt zur »frischen« Außenluft) und kein Schwanzkupieren! Die Stufe 3 als Premium ist unter anderem definiert durch 100 Prozent mehr Platz, Auslauf nach draußen, Erhalt des Ringelschwanzes und besondere Auflagen für die Sauenhaltung. Heute liegt der Anteil der Stufen 2 und 3 (inkl. Bio) an der Schweinehaltung bei nur einem Prozent. Nach dem Vorschlag der Borchert-Kommission sollen in 20 Jahren dann alle Nutztiere mindestens in dieser Stufe 2 oder höher leben.

Eine Frage der Finanzierung

Aber »Tierschutz kostet Geld«. Für die Stufe 2 hat eine Arbeitsgruppe Mehrkosten von (netto) 38 Cent pro Kilogramm Schlachtgewicht gerechnet (plus 23 Prozent), für die Stufe 3 sind es 59 Cent pro Kilogramm

(plus 36 Prozent). »Angesichts offener Märkte sowohl innerhalb der EU wie zunehmend auch an den EU-Außengrenzen sowie einer begrenzten Zahlungsbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern an der Ladenkasse ist offensichtlich, dass die Kosten eines hohen Tierwohlniveaus für den Sektor insgesamt nur zu geringen Teilen am Markt Erlöst werden können. Eine Finanzierungsstrategie, die neben den Mehrerlösen aus einer Marktdifferenzierung maßgeblich auf einer staatlichen Förderung beruht, würde der Nutztierhaltung hingegen eine Erhöhung der Wertschöpfung pro Produkteinheit erlauben, die potentiell Mengenrückgänge ausgleichen könnte («Qualitäts- statt Mengenwettbewerb» oder «Weniger-aber-besser-Strategie»), heißt es im Papier.

Tierwohlprämie für Mehrkosten

Folglich plädiert das Kompetenznetzwerk dafür, die höheren Kosten zu 80 bis 90 Prozent durch eine staatliche Förderung auszugleichen. Weil die laufenden Kosten den größten Anteil an den Mehrkosten haben, solle der Schwerpunkt der Förderung auf einer jährlichen Tierwohlprämie liegen. Der Förderbedarf für alle Tierarten zusammen wird für das Jahr 2025 auf 1,2 Milliarden Euro und für 2040 auf 3,6 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt.

Damit die Bauern und Bäuerinnen sich darauf verlassen können, dass die Förderung auch kommende Berliner Regierungswechsel übersteht, soll die Förderung in langfristigen Verträgen zwischen Staat und den einzelnen Betrieben festgelegt werden. Die Borchert-Kommission schreibt: »Für eine hohe Teilnahme von Landwirtinnen und Landwirten ist eine langfristige Verlässlichkeit der laufenden Tierwohlzahlungen über die Abschreibungsdauer eines Stalles hinweg von essentieller Bedeutung und somit sicherzustellen.« Dafür »ist vor allem eine von einer breiten politischen Mehrheit getragene Finanzierungsvereinbarung wichtig. Außerdem ist anzustreben, die Gewährung von Tierwohlprämien in langfristigen Verträgen zwischen den durchführenden staatlichen Stellen und den landwirtschaftlichen Betrieben über eine Laufzeit von z. B. 20 Jahren festzulegen.«

Tierwohlabgabe zur Finanzierung

Zur Finanzierung des Förderbedarfs hat das Kompetenznetzwerk mehrere Möglichkeiten diskutiert: Der Rückgriff auf den bestehenden Bundeshaushalt wird (schon vor »Corona«) als wenig aussichtsreich eingeschätzt. Eine Umwandlung von EU-Direktzahlungen wäre angesichts der »Finanzierungsnotwendigkeiten im Agrarumweltbereich (Biodiversität, Klimaschutz, Bewirtschaftungsprämien an Grenzstandorten bei Auslaufen der Direktzahlungen)« nicht ausreichend. Die Einführung einer Sonderabgabe (ähnlich der ab-

geschafften CMA-Abgabe, nur viel größer) wird als rechtlich sehr schwierig eingeschätzt. Die Streichung des verbilligten Mehrwertsteuersatzes auf tierische Lebensmittel, also eine Erhöhung von in der Regel sieben auf 19 Prozent, würde für teure Fleischqualitäten weit höhere absolute Steueraufschläge bedeuten als für günstige Qualitäten – das müsste bei der Förderung ausgeglichen werden. Als beste bzw. aussichtsreichste Lösung erscheint dem Kreis dagegen eine Tierwohlabgabe, die rechtlich als mengenbezogene Verbrauchssteuer gestaltet wird.

Das Grundgesetz gibt eine abschließende Liste an Abgabe- bzw. Steuerarten vor. Dazu gehören auch Verbrauchssteuern wie sie z. B. als Biersteuer, Energiesteuer und Tabaksteuer bekannt sind. Die letzte neu eingeführte Verbrauchssteuer ist die 2004 in Kraft getretene »Sondersteuer auf alkoholhaltige Süßgetränke (Alkopops) zum Schutz junger Menschen«. Die Steuer bemisst sich nach der im Getränk enthaltenen Alkoholmenge (Mengenbezug). Das Gesetz enthält auch eine klare Zweckbindung: »Das Netto-Mehraufkommen aus der Alkopopsteuer ist zur Finanzierung von Maßnahmen zur Suchtprävention der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zu verwenden.« Eine Tierwohlabgabe pro Kilogramm Fleisch kann in Form einer Verbrauchssteuer ebenfalls mit Zweckbindung der Mittel eingeführt werden.

40 Cent je Kilogramm Fleisch

Die Borchert-Kommission empfiehlt, die Tierwohlabgabe in der Endverbraucherstufe wie z. B. dem Supermarkt oder Restaurant zu erheben. Importierte Fleisch-, Ei- und Milcherzeugnisse würden ebenfalls von einer solchen Tierwohlabgabe erfasst. Denkbar sei ein Steuersatz von 40 Cent je Kilogramm Fleisch und Fleischverarbeitungsprodukte, zwei Cent je Kilogramm Milch, Frischmilchprodukte und Eier sowie von 15 Cent pro Kilogramm Käse, Butter und Milchpulver. Umgerechnet auf den Pro-Kopf-Konsum tierischer Lebensmittel geht die Bundesregierung von einer durchschnittlichen Mehrbelastung der Bundesbürger von nur 35,02 Euro je Kopf und Jahr oder 70 Cent pro Woche aus.²

Um Haushalte mit niedrigem Einkommen durch die Einführung der Tierwohlabgabe nicht stärker zu belasten, empfiehlt das Gremium eine sozialpolitische Flankierung etwa durch eine Anhebung der Hartz-IV-Sätze, eine Absenkung der Einkommenssteuer in niedrigen Einkommensgruppen oder durch pauschale Transfers an Haushalte mit niedrigem Einkommen.

Ordnungsrecht nachziehen

Die Kommission spricht sich aber nicht nur für eine Förderung von deutlich mehr Tierwohl aus. In Kom-

bination mit der Förderung soll auch das Ordnungsrecht verschärft werden: Im Jahr 2030 soll Stufe 1 des BMEL-Tierwohlkennzeichens zum gesetzlichen Mindeststandard werden, im Jahr 2040 dann die Stufe 2. Zwingende Voraussetzung dafür sei allerdings, dass die EU die Fortführung der Förderung zulasse für diejenigen Tierwohlanforderungen, die »über das EU-Niveau und insbesondere über das Niveau in den wichtigsten EU-Wettbewerbsländern« hinausgehen.

Als Alternative für mehr Tierschutz fordern manche dagegen »einfach« die Verschärfung des Ordnungsrechts. Auch Borchert warnt: »Wenn wir nicht selbst gestalten, wird der Staat das Ordnungsrecht verschärfen.«³ Wird aber das Ordnungsrecht ohne Förderung schnell und stark verschärft (und sei es durch Gerichtsurteile), entstehen für die Tierhalter die Mehrkosten ohne finanziellen Ausgleich. Wird das Ordnungsrecht nur in kleinen Schritten angehoben, kommen die Landwirte aus der gesellschaftlichen Debatte nicht heraus und Planungssicherheit für die Weiterentwicklung ihrer Betriebe fehlt weiterhin. In beiden Fällen werden viele Bäuerinnen und Bauern das Handtuch werfen, während die Wachstumshelden Zweigbetriebe z. B. in Osteuropa aufbauen (ohne Tierwohlanpruch). Eine Verschärfung des Ordnungsrechts wäre daher nur dann zum Wohle der Tiere wirksam, wenn das verschärfte Ordnungsrecht für alle wesentlichen Marktteilnehmer in der EU gelten würde, weil die Märkte für Fleisch, Milch und Eier mindestens EU-Märkte sind. Es müssten also EU-weit Regeln konkretisiert, verschärft und durchgesetzt bzw. für bestimmte Tierarten überhaupt erst eingeführt werden. Von der EU-Kommission gab es hierzu bislang keinen handfesten Vorschlag, auch nicht z. B. für die Durchsetzung der EU-Auflagen zum Kupierverbot der Schweineschwänze. Das bleibt langwierig.

Nicht zuletzt fordert die Borchert-Kommission, dass das Genehmigungsrecht für Stallbauten so geändert wird, dass tierwohlgerechte Umbauten oder auch Neubauten von Ställen genehmigt und zeitnah realisiert werden können. Der daraufhin von den für Bauen und Landwirtschaft zuständigen Bundesministerien vorgelegte Entwurf zur Änderung des Baugesetzbuches blieb aber bisher – zu Recht – im Bundestag hängen, weil er ohne jede Konkretisierung der »Verbesserung des Tierwohls« wieder eine privilegierte Genehmigung für Umbauten oder Ersatzbauten von gewerblichen Anlagen vorsieht. Auch im Immissionsschutzrecht fehlen weiter praxisbezogene Einordnungen von Tierwohl-Ställen, für die es bisher kaum Messergebnisse gibt, sodass viele Genehmigungsbehörden pauschale und überstrenge Maßstäbe anlegen, um gegebenenfalls vor Gericht »auf der sicheren Seite« zu bleiben.

Wo bleibt die Umsetzung?

Seit Februar 2020 liegt das Papier der Borchert-Kommission nun auf dem Tisch von Bundesministerin Klöckner. Und es fehlen noch Ausarbeitungen zu vielen tierische Bereichen wie der Sauen-, der Rinder- und Milchviehhaltung. Immerhin hat der Deutsche Bundestag am 3. Juli 2020 einen Entschließungsantrag von CDU/CSU und SPD angenommen, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, »die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung in Konsequenz und in Gänze aufzugreifen und als Grundlage für die zukünftige Ausrichtung der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung zu nutzen«.⁴ Von der Bundesregierung wird gefordert, »innerhalb dieser Legislaturperiode eine kurz-, mittel- und langfristige Umsetzungsstrategie zur Transformation der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung« vorzulegen. Bis Ende November 2020 ist davon nichts zu sehen, auch weil der Bundesministerin sehr daran gelegen war, zunächst eine Machbarkeitsstudie und eine Folgenabschätzung durchführen zu lassen. Die Machbarkeitsstudie soll Anfang Februar 2021 vorliegen; zur Erarbeitung der Folgenabschätzung fand sich kein Bewerber.

Breiten, parteiübergreifenden Konsens für die Umsetzung der Empfehlungen gibt es auch bei den Bundesländern: Im Beschluss ihrer Sonder-Agrarministerkonferenz vom 27. August 2020 fordern sie, dass es nun gelte, die »innovativen, zukunftsorientierten, umsetzbaren und ökonomisch tragfähigen Lösungsmöglichkeiten«, die das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung aufgezeigt habe, umzusetzen.⁵

Die Borchert-Kommission hat eine breite Einigung in der Branche und eben erstmalig auch zwischen Landwirtschaft und Umwelt- und Tierschutzorganisationen geschaffen. Zudem gibt es einen vom Bundestag und von den Ländern breit dokumentierten Konsens über Parteigrenzen hinweg. Ob davon noch etwas vor der Bundestagswahl umgesetzt wird, erscheint trotzdem fraglich. Querschüsse besonders aus der Regierungskoalition behindern bislang eine zeitnahe Umsetzung. Immerhin liegt eine einmalige Vorarbeit für die Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2021 vor.

Empfehlungen folgen einem neuen Ansatz

Das Neuartige an dem Ansatz der Kommission – und darin unterscheidet er sich grundlegend von den zahllosen Kommissionen und Arbeitsgruppen vorher – ist, nicht von den geradezu »schicksalhaften« Bedingungen respektive Unmöglichkeiten des Marktes auszugehen (»der Handel will nicht, der Verbraucher zahlt nicht«), die quasi als Naturgesetze von Transformati-

onsverweigerern vorgetragen werden. Sie orientierte sich auch nicht an den Interessen und der geringen Veränderungsbereitschaft der Agrarlobby, was für eine von einem ehemaligen CDU-Minister und zuvor Bauernverbandsfunktionär geleitete Gruppe schon erstaunlich ist.

Die Kommission argumentierte stattdessen aus der Sicht der gesellschaftlichen Erwartungen und eines Leitbildes in der Tradition des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik von 2015, der zu dem Schluss gekommen war, dass es an einer gesellschaftlichen Akzeptanz der Nutztierhaltung fehle und er die »derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere für nicht zukunftsfähig halte.«⁶ Dieses Gutachten hatten seinerzeit der Bauernverband und der Verband der Fleischwirtschaft als unbegründet, nicht gerechtfertigt, unverantwortlich leichtfertig und von lautstarken Zurufen und einseitigen Werturteilen geleitet abqualifiziert.⁷

Noch war die mächtige Lobby aus Bauernverband, Genossenschaftsverband, Fleischbranche und CDU der Meinung, man sei stark genug, alle Umbauvorschläge von Tier- und Umweltverbänden abzuwehren. Aber der Druck aus der Gesellschaft wurde stärker, in deren Folge die Wagenburgmentalität vertieft und überfällige Dialoge immer schwieriger wurden.

Der Kommission ist es gelungen, die Kritiker und Befürworter der aktuellen Tierhaltung aus den Grabenkämpfen zu holen und zu einer tatsächlichen Transformation zu bewegen. Gelungen ist diese besondere Leistung durch einen Konsens, »neue Gelder« – und erhebliche Teile davon aus dem Markt – einzuwerben und den Umbau nicht hauptsächlich durch Umverteilung der bisherigen Staatsgelder (von der Ersten in die Zweite Säule, Kappung der Flächenprämien oder ähnlichem) praktisch aus dem allgemeinen »Landwirtschaftstopf« zu bezahlen. Das hätte nichts anderes bedeutet als Umverteilung von der linken Tasche in die rechte Tasche, hätte keine neuen Perspektiven eröffnet und einen nicht endenden Interessenskonflikt der verschiedenen Fraktionen nach sich gezogen.

Das so etwas in dieser Größenordnung von jährlich mehr als einer Milliarde Euro möglich sein könnte, war bis vor kurzer Zeit kaum denkbar. Erst durch diese Vorgehensweise des finanziellen Ausgleichs der gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirte durch den Verbraucher bzw. den Staat konnte der Kompromiss gefunden werden, den mit Mühe, vielen Gefechten im Detail und mit vielen internen Auseinandersetzungen auch Agrarlobbyverbände (der Deutsche Bauernverband wehrt sich noch immer) »irgendwie« mitgehen, wenn ihr Lieblingskind »die Initiative Tierwohl« ordentlich bedacht bzw. abgefedert wird.

Bedenken der Kritiker

Zu lange Anpassungszeiten und zu wenig ambitioniert? Einigen Kritikern aus den Reihen der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind die langen Anpassungszeiten von zehn bzw. 20 Jahren zu wenig ambitioniert und die »sehr bescheidenen Änderungen« in der Tierhaltung würden weder die Intensivhaltung begrenzen noch die Akzeptanz zurückgewinnen.⁸

Dem ist entgegenzuhalten, dass z. B. das Leitbild einer Offenstall- oder Auslaufhaltung, ein Kupierverzicht oder eine weitgehende Abschaffung der Kastenhaltung keine »bescheidene Änderung« darstellt, sondern für viele Schweinehalter eine existenzielle Herausforderung ist. All dies erfordert betriebliche Umbaulösungen oder gar Neubauregelungen, die fachlich kaum vorliegen und gerade auch für bäuerliche Betriebe leistbar und bezahlbar sein müssen, wenn sich die Transformation nicht als Programm eines verschärften Strukturbruchs gegen die bäuerlichen Betriebe wenden soll. Eine Transformation, die ja auch Fleischwirtschaft, Handel, Handwerk und Verbraucherverhalten beinhaltet, ist keine Frage von kurzen Zeiträumen, wenn sie die Menschen mitnehmen will und nicht »von oben« diktiert werden soll. Auch der Umbau der Energiegewinnung (Atomkraft, Kohle, Erneuerbare) ist ein Generationenprojekt.

Größere Abhängigkeit vom Staat?

Andere Kritiker monieren die erweiterte Abhängigkeit vom Staat bzw. von staatlichen Transferleistungen. Dabei kann von einem Abschied vom Markt nicht die Rede sein.⁹ Abgesehen davon, dass auch heute bereits erhebliche Transferleistungen von EU, Bund und Ländern kommen, die nicht selten die Hälfte des Einkommens der Landwirte ausmachen, geht gerade der »Borchert«-Ansatz darüber hinaus. »Wenn wir nicht selbst gestalten, wird der Staat das Ordnungsrecht verschärfen«, warnt Borchert. Durch die Regelung einer Tierwohlprämie wird endlich (!) auch der Markt/Verbraucher – und nicht nur eine Nische – in die Tierwohlfrage einbezogen. Es ist schon erstaunlich, dass ausgerechnet die Landwirtschaftsvertreter, die seit Jahren über Billigfleisch oder Kampfpreise des Handels klagen, nun sich beschweren, dass der Staat die Verantwortung übernimmt und über eine Verbrauchssteuer (»Tierwohlprämie«) das Eintreiben der Verbrauchergelder organisiert und zusätzliche Mittel bereitstellen will.

Um es am Beispiel des Schweinefleisches zu erläutern: Bei 80 Millionen Einwohnern und etwa 33 Kilogramm Jahresverbrauch je Bürger ergibt das eine Konsummenge von 2,5 Milliarden Kilogramm. Bei 40 Cent pro Kilogramm Tierwohlprämie beim Einkauf summiert sich das auf eine Größenordnung von einer Mil-

liarde Euro im Jahr aus dem Markt bzw. vom Verbraucher – wenn es gelingt, die Prämie an der Fleisch- und Wursttheke einzusammeln. Damit lässt sich schon ein erheblicher Teil der investiven und laufenden Kosten bezahlen. Die Verteilung der Gelder an die Bäuerinnen und Bauern je nach erhöhten »Tierwohlkosten« obliegt ebenfalls staatlichen Einrichtungen.

Ungerecht für Einkommensschwache?

In der Diskussion erheben z. B. Verbraucherverbände gern den Vorwurf, dass damit auch die Arbeitslosen und Rentner, die prekär Beschäftigten und generell Menschen mit geringem Einkommen die Korrekturen der vergangenen Fehlentwicklung der Intensivhaltung bezahlen müssten. In Zeiten der Kritik an der Menge des Fleischverzehrs aus Gründen des Gesundheits- und Klimaschutzes, des Unbehagens an der Massentierhaltung und dem Billigfleischsystem, überrascht es schon, wenn jetzt plötzlich »kritische NGOs« die Verteidigung des billigen Nackensteaks beim Discounter übernehmen. Seit Jahren werden höhere, »faire« erzeugerkostengerechte Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse gefordert. Und wenn jetzt einmal eine Chance besteht, sie gesellschaftlich durchzusetzen, erstaunen diese Anwürfe. Rechnen wir mal nach: Der durchschnittliche Bürger isst 33 Kilogramm Schweinefleisch im Jahr, das sind circa 700 Gramm die Woche oder 100 Gramm am Tag. Für die Tierwohlprämie zahlt er 40 Cent pro Kilogramm. Daraus ergibt sich eine Belastung von 4 (vier!) Cent pro Mensch und Tag. Und für den Fall, dass das zu einer unzumutbaren sozialen Belastung für Geringverdiener führt, schlägt die Borchert-Kommission ja die bereits genannte »sozialpolitische Flankierung« der Tierwohlabgabe beispielsweise durch eine Anhebung der Hartz-IV- Sätze vor.

Wo liegt der Nutzen für bäuerliche Betriebe?

Natürlich kann man darüber streiten, ob der Nutzen für die Tiere ausreichend ist und schnell genug geht.¹⁰ Es kann aber nicht bestritten werden, dass eine Verbesserung der Tierhaltung bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge erreicht wird.

Bäuerliche Organisationen müssen darauf achten, dass es sich auch für bäuerliche Betriebe lohnt, dass tatsächlich mehr Geld auf die Höfe kommt oder ob es nur zu einer neuen Form der Unterbewertung bäuerlicher Arbeit und Kapitaleinsatzes auf einem höheren Tierwohlniveau reicht. Auch unter Landwirten ist die Stimmung gespalten. Auf dem Veredlungstag des Westfälisch-Lippeschen Landwirtschaftsverbandes Ende November 2020 hielten etwa 40 Prozent unter den 650 Online-Teilnehmern das Konzept für zukunftsfruchtig, während gleich viele sich keine Verbesserung versprachen. Immerhin sind die Landwirte nicht die Komplettblockierer.

Zunächst einmal steht der »faire« Ausgleich des zusätzlichen Aufwandes in der Berechnung. Dieser Aufwand wird anhand von realen Kosten beschrieben. Es wird keine Vollkostenrechnung zugrunde gelegt. Aber die unterschiedlichen Tierwohlstufen führen zu neuen Preisbildungen. Daher steigen die Möglichkeiten der Erzeuger, neue Marktpreise auszuhandeln, die über die unzureichende Kostendeckung der jetzigen Notierung des Standardschweines hinausgehen. Es kommt »neues« Geld des Verbrauchers für die Erzeugung. Die Bauern dürfen es sich nicht von Industrie und Handel aus der Hand nehmen lassen. Sie liefern das Tierwohl und müssen die Chance nutzen, das alte System der Preisbildung von oben nach unten (d.h. die Erzeugerstufe bekommt, was übrigbleibt) zu durchbrechen. Grundlage darf nicht die jetzige unzureichende Notierung plus Tierwohlzusatzkosten sein, sondern eine an den Erzeugungskosten orientierte Vorwärtskalkulation.¹¹ Sicher wird den Bauern auch für Tierwohl nichts geschenkt. Dieser Kampf um Tierwohl, die gesellschaftliche Anerkennung und die faire Bezahlung des gesellschaftlich gewünschten Mehrwerts muss geführt werden. Ihn führt nicht die Borchert-Kommission und auch die Empfehlungen beinhalten nicht automatisch eine Verbesserung. Aber sie bieten der Erzeugerstufe eine gewisse Chance, einen besseren Interessensausgleich auf Augenhöhe mit Industrie und Handel herbeizuführen.

Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Hugo Gödde: Die drei »K«s der Schweinehaltung und die Tierwohlkennzeichnung. Eine Analyse zu Stand, Chancen und Herausforderungen. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 59-64.
- ▶ Ulrich Jasper: Der Umbau der Tierhaltung braucht Geld. Über die Notwendigkeit, neue Finanzierungsinstrumente zu entwickeln – als Teil einer umfassenden Nutztierstrategie. In: Der kritische Agrarbericht 2020, S. 65-66.

Anmerkungen

- 1 Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom 11. Februar 2020. (www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3). – Die Zitate im Folgenden sind diesem Text entnommen.
- 2 Bundestags-Drucksache 19/21678: Pläne der Bundesregierung zur Finanzierung von Tierwohl. Antwort auf Frage 9 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/216/1921679.pdf>).
- 3 Rede auf dem virtuellen Veredlungstag des Westfälisch-Lippischen Landwirtschaftsverbandes am 28. November 2020, worin er auch die Weiter-So-Mentalität vieler Landwirte kritisiert.
- 4 Bundestags-Drucksache 19/20617 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/206/1920617.pdf>).
- 5 Ergebnisprotokoll der Sonder-Agrarministerkonferenz vom 27. August 2020 in Berlin (www.agrarministerkonferenz.de/documents/ergebnisniederschrift_amk-berlin-2020-06-25_1594371450.pdf).
- 6 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Berlin 2015, Kurzfassung S. i.

- 7 »Gutachten in der Kritik, Bauernverband und Fleischwirtschaft bezweifeln wissenschaftliche Grundlage«. Meldung in der Lebensmittelzeitung 14/2015.
- 8 O. Poppinga: Grundsätzliche Bedenken. In: Unabhängige Bauernstimme 4/2020.
- 9 Das hohe Lied auf den Markt stimmen vor allem die Schweinebauern an, die den massiven Strukturwandel der letzten Jahrzehnte überlebt haben. Die 70 Prozent der Mäster und 80 Prozent der Sauenhalter, die aufgegeben haben, würden sicher andere Gedanken äußern.
- 10 Aber selbst Tierschutzorganisationen gehen davon aus, dass eine Umstellung seine Zeit braucht. So haben Sauenhalter beim Label des Deutschen Tierschutzbundes eine Übergangszeit von bis zu zehn Jahren. Und auch die für Tierschutzorganisationen erstaunlich niedrigen Anforderungen der europäischen Masthuhninitiative von Albert-Schweitzer-Stiftung, Pro-Vieh und Vier Pfoten haben eine lange Übergangszeit. Und die Kriterien dürfen nicht zu ehrgeizig sein, so die Initiatoren, die Preisaufschläge zum gesetzlichen Minimum nicht zu groß sein dürften (!?).
- 11 NEULAND hat seit 30 Jahren in einem kleinen Marktsegment diese Vorwärtskalkulation anhand eines gemeinsam von Erzeugern und Vermarktern jährlich festgesetzten Preises realisiert. Die

Kompromisse sind nicht einfach, haben aber zu großer Transparenz, Mitbestimmung, Interesse an den Bedingungen der jeweils anderen Seite, Planungssicherheit und Vertrauen geführt.



Hugo Gödde

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

hugoguedde@web.de



Martin Schulz

Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. und Mitglied der Borchert-Kommission.

neulandhof-schulz@gmx.de

Kein Systemwechsel

Grundsätzliche Bedenken zu den »Empfehlungen« der Borchert-Kommission

von Onno Poppinga

Die »Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung«, der sog. »Borchert-Kommission«, beginnen mit einer Beschreibung der Mängel bei Haltung und Zucht in vielen Bereichen der Nutztierhaltung. So ist es leider; dem muss man wohl zustimmen. Es fehlen allerdings Hinweise auf seit Langem bekannte Zusammenhänge zwischen Spaltenböden, Ammoniakkonzentrationen und Schäden an den Lungen der Schweine. Auch die Aussage, dass sich das Tierwohlniveau in der Milchviehhaltung positiv entwickelt habe, muss überraschen, denn zugleich wird festgestellt, dass der Anteil der Weidehaltung kontinuierlich sinkt.

Nichts wird dazu gesagt, wie denn das alles entstanden ist, welches Denken und welche Interessen dafür verantwortlich sind. Wenn man sich nicht mit den Schlacken aus den Vorstellungen über eine Industrialisierung der Landwirtschaft auseinandersetzt, ist es aber wenig wahrscheinlich, gescheite Ansatzpunkte für eine Neuausrichtung zu finden.

Strukturen bleiben, wie sie sind

Exportorientierung nicht thematisiert

Die Landwirtschaft wird von der Kommission als »starker, innovativer Wirtschaftssektor« gesehen.

Der Selbstversorgungsgrad ist in den letzten Jahren bei Geflügelfleisch von 92 auf 100 Prozent, bei Schweinefleisch von 103 auf 120 Prozent und bei Käse von 114 auf 126 Prozent gestiegen. Was hier nur als Anstieg des Selbstversorgungsgrades beschrieben wird, hat eine Kehrseite: ein gewachsener Anteil der inländischen Erzeugung muss in die anderen EU-Länder und in Drittlandsmärkte exportiert werden. Der sich daraus ergebende Preisdruck war und ist aber ein wesentlicher »Treiber« für die Intensivierung der Tierhaltung, für die Konzentration der Bestände und eben auch für die Zunahme der nicht artgerechten Form der Tierhaltung. Auch die mit diesen Vorgängen einhergehende Konzentration der intensiven Tierhaltung in spezifischen Regionen, die Aufgabe vieler zehntausender landwirtschaftlicher Betriebe sowie die daraus resultierenden Umweltprobleme werden nicht problematisiert. Im Gegenteil wird die meines Erachtens illusionäre Auffassung vertreten, das Übermaß an Gülle in den überintensivierten Regionen sei über die Düngeverordnung in den Griff zu bekommen. Forderungen wie Wiederanbindung der Tierhaltung an die Fläche bzw. Bestandsobergrenzen tauchen in dem Text erst gar nicht auf.

Landwirten bleibt Rolle des »Preisnehmers«

Obwohl es nicht zuletzt die europäische Agrarpolitik mit ihrer Strategie der Massenproduktion bei niedrigen Preisen sowie einer komplementär dazu betriebenen Investitionspolitik war, die viele der intensiven Tierhaltungsbetriebe zum Bau von Ställen und zu einem Umgang mit den Tieren verleitet haben, die zu grundsätzlichen Akzeptanzproblemen bei Teilen der Bevölkerung geführt haben, wird die Weltmarktausrichtung nicht infrage gestellt. Auch der »Preismechanismus« soll wirksam bleiben, und es wird behauptet, die Preise ergäben sich »am Markt durch Angebot und Nachfrage«. Übersetzt in die Wirklichkeit der Landwirte bedeutet das: Die (fast) monopolartige Beherrschung der Märkte, die Machtposition von Unternehmen wie beispielsweise Tönnies gegenüber den Schweinehaltern, Deutsches Milchkontor gegenüber den Milchbauern und Wesjohann gegenüber den Hühnerhaltern werden andauern. Nichts von dem, was beispielsweise der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) und die MEG-Milchboard seit Jahren versuchen durchzusetzen (Bündelung der Erzeuger und Verhandeln über Menge und Preise auf Augenhöhe) wird angesprochen: Die Landwirte verbleiben in der hoffnungslosen Rolle des »Preisnehmers«. Eine funktionierende Marktwirtschaft gibt es weiter nur in den Sonntagsreden, nicht aber in der Praxis.

Marktmacht der »aufnehmenden Hand«

Die von den Unternehmen mit intensiver Tierhaltung so dringend erhoffte Wiedergewinnung der verlorenen »Akzeptanz« in der Gesellschaft soll dadurch erreicht werden, dass die Haltungsbedingungen der Tiere verbessert werden. Da verbesserte Stallsysteme zu »Weltmarktpreisen nicht wettbewerbsfähig wären«, sollen die Betriebe als Ausgleich eine »Tierwohlprämie« für erhöhte laufende Kosten sowie eine Investitionsförderung für Um- und Neubauten erhalten. Diese »Tierwohlprämie« müsse langfristig verlässlich sein; angedacht werden Vereinbarungen mit einer Dauer von 20 Jahren (!) zwischen staatlichen Stellen und den Betrieben mit Intensivhaltung. Als möglicher Beitrag werden 500 Euro (!) je Großvieheinheit und je Jahr ins Spiel gebracht. (Davon dürfte allerdings die für die Verteilung der Gelder, für die Beratung und Evaluierung der Betriebe und für zusätzliche Forschungen zu gründende Organisation vermutlich schon einen beachtlichen Anteil abzweigen.) Allerdings ist aus der jüngeren Geschichte lernbar, dass es keinesfalls sicher ist, dass von diesem »Geldsegen« die Landwirte auch wirklich profitieren werden. Die Unternehmen der »aufnehmenden Hand« können mit ihrer Marktmacht auf die neue Prämie mit einer Verminderung der Auszahlungspreise reagieren – so geschehen seinerzeit bei der Einführung der Ökoprämien.

Bescheidene Änderungen der Haltungsbedingungen

Angesichts der eigenen Einschätzung der Kommission (»große Teile der Nutztierhaltung [sind] gegenwärtig weit von den gesellschaftlich gewünschten Haltungsbedingungen entfernt«) sind die Forderungen an die drei Stufen, in denen die Haltungsbedingungen verbessert werden sollen, auffällig bescheiden:

- *Stufe 1 (»Stall plus«):* »Mehr Platz, mehr Beschäftigungsmaterial«. Etwas weniger Tiere pro Bucht (wie viele genau?), etwas mehr an Spielzeugen – dafür soll es dann schon langfristig garantierte Tierwohlprämien geben.
- *Stufe 2 (»verbesserte Ställe«):* »Zusätzlicher Platz, Strukturierung, Klimazonen möglichst mit Kontakt zum Außenklima, teilweise Planbefestigung u. a.; Neubauten mit Kontakten zum Außenklima, Umbauten möglichst mit Kontakt zum Außenklima«. Das heißt wohl: noch mal etwas weniger Tiere pro Bucht, nicht mehr ausschließlich Vollspaltenböden, vielleicht sogar etwas frische Außenluft.
- *Stufe 3 (»Premium« genannt):* »Mehr Platz als in den Stufen 1 und 2. Auslauf bzw. Weidehaltung (Rinder und Geflügel), weitgehend die Haltungsbedingungen des ökologischen Landbaus«. Das heißt wohl: noch etwas mehr Platz (wie viel?), kein Auslauf für Schweine, keine Weide für Zuchtsauen.

Zeitlich sind extrem lange Spannen für diese Veränderungen vorgesehen: bis 2030 soll die gesamte Nutztierhaltung an die Stufe 1, bis 2040 mindestens an die Stufe 2 angepasst werden. Es dürfte wenig wahrscheinlich sein, dass angesichts dieser doch sehr bescheidenen Änderungen in der Haltung der Tiere, der sehr langen Anpassungszeiten und der hohen Förderbeträge die Wiedergewinnung der gesellschaftlichen Akzeptanz wirklich erreicht werden kann. Denn gesellschaftliche Akzeptanz ist sehr umfassend: keine Futtermittelskandale mehr, keine Diskussion mehr über den Zusammenhang zwischen intensiver Tierhaltung in Europa und Sojaimporten aus Südamerika, generell keine negativen Berichte mehr in den Medien, keine Stalleinbrüche, die Wiedergewinnung einer positiven Einstellung zu den Lebensmitteln und vieles mehr.

Zweifelhafte Finanzierung

Auch Arbeitslose und Rentner zahlen

Nach einer knappen Darstellung, welche Formen der Geldbeschaffung für die »Tierwohlprämien« im Prinzip infrage kommen könnten, wurde offenbar mit großer Zustimmung fast aller beteiligten Verbände ent-

schieden, über eine neu einzuführende Verbrauchssteuer auf Fleisch und Milchprodukte das Geld für die »Tierwohlprämie« einzutreiben. Konkret würde das bedeuten, dass auch die Arbeitslosen und Rentner, die prekär Beschäftigten und generell Menschen mit geringem Einkommen das Geld dafür aufbringen müssten, dass die Betriebe mit intensiver Tierhaltung – die mit ihrem System jahrzehntelang überdurchschnittliche Gewinne gemacht haben – sich jetzt zu einigen Änderungen bewegen. Zwar wird in den »Empfehlungen« angesprochen, dass bei dieser Form der Finanzierung der Tierwohlprämie Haushalte mit niedrigem Einkommen stärker belastet werden wie solche mit hohem, aber es wird als Möglichkeit angedeutet, die Hartz-IV-Sätze anzuheben, die Einkommenssteuer in niedrigen Einkommensgruppen abzusenken oder pauschale Einkommenstransfers an Haushalte mit niedrigem Einkommen einzuführen.

Allein ein Blick auf das politische Gezerre, das es um die 70 bis 80 Euro, die es zusätzlich im Rahmen der »Grundrente« für Rentner mit sehr geringem Einkommen geben soll, mag als Hinweis darauf genügen, wie wenig wahrscheinlich die Umsetzung solcher Gedankenspiele ist. Warum sollte auch der Staat dafür Steuermittel bereitstellen können, die er angeblich für eine direkte Übernahme der Zahlung der »Tierwohlprämie« nicht hat? Für den erforderlichen Eigenbeitrag der Betriebe mit intensiver Tierhaltung werden (bescheidene) zehn Prozent genannt; von Beiträgen der Großschlachthöfe und Großmolkereien, von Beiträgen von »Aldi und Co« ist dagegen nicht die Rede. Ein passendes Sprichwort dazu ist wohl: »Aus fremder Leute Leder ist gut Riemen schneiden«.

Dabei ist angesichts der weit fortgeschrittenen Konzentrationsprozesse in der Hühner- und Schweinehaltung davon auszugehen, dass ein sehr großer Teil der Tierwohlprämie ausgerechnet an Unternehmen gehen wird, die in der Größenordnung einer Massentierhaltung liegen. Damit sollen Verbraucher, die die Tierwohlprämie zahlen sollen, einverstanden sein?

Sozialpolitischer Schaden durch Verbrauchssteuer

Die Sicherstellung artgerechter Formen der Tierhaltung ist aber ebenso wie die Herstellung von Rahmenbedingungen, die angemessene Einkommen für die Landwirte ermöglichen, eine öffentliche, eine staatliche Aufgabe. Die Beschaffung der Gelder für die »Tierwohlprämie« über eine Verbrauchssteuer wäre dagegen der Ansatz mit einem denkbar großen sozialpolitischen Schaden. Dieser wird noch vergrößert dadurch, dass die Steuer nicht an den Preis der Fleisch- und Milchprodukte gekoppelt sein soll, sondern an der bloßen Menge, am Gewicht. Das bedeutet: Die Menschen mit geringem Einkommen, die auch eher preiswerte Lebensmittel einkaufen, zahlen einen

relativ deutlich höheren Aufpreis als die, die Steaks und Filet in den Einkaufswagen legen.

Diese Kritik an einer Verbrauchssteuer bedeutet mitnichten, dass Verbraucher in ihrer Rolle als Bürger keinen Anteil an der Verbesserung der Lebensbedingungen der Tiere haben können. Im Gegenteil: Angesichts der Machtposition und Verweigerungshaltung der Unternehmen der »aufnehmenden Hand«, angesichts der freiwilligen Abhängigkeit von den Interessen eben dieser Unternehmen, in die sich die staatliche Agrarpolitik begeben hat, könnte interessierten Bürgern zur Finanzierung beispielsweise artgerechter Ställe eine sehr große Bedeutung zukommen. So, wie es in der Solidarischen Landwirtschaft der Fall ist; so wie zahlreiche Beispiele zeigen, dass Hofläden nur umgebaut werden können, weil einige Kunden bei der Finanzierung helfen; so wie seinerzeit es für den Aufbau der Bauernmolkerei in Usseln/Nordhessen eine wichtige Hilfe war, dass nicht nur die Bauern, sondern auch Einzelpersonen und eine Gruppe von BUND-Mitgliedern Geld eingebracht haben. Solche Beispiele funktionieren aber nur, wenn die Menschen überzeugt von einem Vorhaben sind, wenn sie sich freiwillig entscheiden können. Das ist etwas grundsätzlich anderes als eine Verbrauchssteuer auf Lebensmittel.

Fazit: ein bisschen Bewegung – mehr nicht

Die Betrachtung der »Empfehlungen« der Borchert-Kommission übers Ganze vermittelt den Eindruck, dass die Vertreter der Intensivtierhaltung bezüglich der Haltungsformen nach wie vor kein Problembewusstsein haben; wegen der verlorengegangenen Akzeptanz sind sie aber doch bereit, gegen die Zusage langer Umstellungsfristen und gegen hohe Prämien über lange Zeiträume hinweg sich ein kleines bisschen zu bewegen (ein sehr kleines bisschen: die Worte »Stroh« beispielsweise und »gentechnikfrei« habe ich in den 20 Seiten kein einziges Mal finden können). Das Ganze finanziert durch eine Verbrauchssteuer, die Menschen mit geringem Einkommen besonders belasten würde.



Prof. Dr. Onno Poppinga

Hochzeitstr. 5
34376 Immenhausen-Holzhausen
rondopopp@t-online.de