

DER WEG ZU EINER GESELLSCHAFTLICH AKZEPTIERTEN TIERHALTUNG

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands

5. September 2024

Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Lebensmittel
Lebensmittel@vzbv.de

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

INHALT

VERBRAUCHERRELEVANZ	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
I. TIERHALTUNGSKENNZEICHNUNG	5
1. Tierhaltungskennzeichnung weiterentwickeln	5
2. Verbraucherverständnis berücksichtigen	5
3. Weichen für den Umbau der Tierhaltung stellen	6
4. Labeldschungel lichten	6
II. VERBESSERUNG DES NATIONALEN TIERSCHUTZRECHTS	7
1. Nutztierhaltung fit für die Zukunft machen	7
2. Überarbeitung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung	8
3. Überarbeitung des Tierschutzgesetzes	9
III. GLAUBWÜRDIGKEIT DURCH UNABHÄNGIGE KONTROLLEN	10
IV. FINANZIERUNG DES UMBAUS DER TIERHALTUNG	11

VERBRAUCHERRELEVANZ

Die große Mehrheit der Verbraucher:innen wünscht sich eine verbesserte Nutztierhaltung mit hohen Tierschutzstandards. In einer Befragung der europäischen Verbraucherorganisation BEUC sprechen sich neun von zehn Verbraucher:innen für die Anhebung der Standards in der Tierhaltung aus. Fast sieben von zehn Befragten sind bereit, mehr für Lebensmittel zu bezahlen, wenn diese nach höheren Tierschutzstandards produziert wurden.¹

Damit Verbraucher:innen Produkte aus tiergerechter Erzeugung gezielt auswählen können, müssen diese klar erkennbar und am Markt vorhanden sein. Das Nebeneinander verschiedener Kennzeichnungssysteme, die auf unterschiedlichen Standards und Kontrollsystemen beruhen, führt jedoch nicht zwangsläufig zu mehr Transparenz. Im Gegenteil: Der Labeldschungel im Supermarkt trägt dazu bei, dass Verbraucher:innen eine tiergerechte Wahl erschwert wird. Das zeigen die vielen Anfragen, die die Verbraucherzentralen zu diesem Thema erreichen.

Besonders in der Außer-Haus-Verpflegung ist für Verbraucher:innen häufig nicht ersichtlich, woher die Lebensmittel stammen oder wie sie erzeugt wurden. Die Außer-Haus-Verpflegung ist für sie eine Blackbox, denn Verbraucher:innen können Lebensmittel aus nachhaltiger und tiergerechter Produktion in der Regel nicht gezielt auswählen und damit durch ihren Einkauf auch nicht auf eine tierfreundlichere Haltung hinwirken. Eine Befragung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) aus dem Jahr 2024 zeigt zudem, dass für eine Mehrheit der Befragten das Angebot aus tiergerechter Haltung in der Außer-Haus-Verpflegung nicht ausreicht.²

Damit Verbraucher:innen bereit sind, mehr Geld für tiergerechtere Produkte zu bezahlen, braucht es eine hohe Glaubwürdigkeit der Werbeaussagen und der damit verbundenen Produkte. Dies lässt sich nur mit regelmäßigen und mindestens jährlich stattfindenden Kontrollen in den Ställen und mit dem Schutz des Begriffs „Tierwohl“ gewährleisten.

¹ Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Pressemeldung vom 27.02.2024, Umfrage: Verbraucher:innen wünschen sich höhere Tierhaltungsstandards, vzbv fordert: Tierhaltung muss zukunftsfähig werden, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/umfrage-verbraucherinnen-wuenschen-sich-hoehere-tierhaltungsstandards>, 11.04.2024

² Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Pressemeldung vom 25.01.2024, Kantine, Restaurant und Co.: Gemeinsam besser essen, Rückblick auf das Verbraucherpolitische Forum auf der Grünen Woche am 25. Januar 2024, Repräsentative Telefonumfrage von forsa im Auftrag des vzbv 2023, <https://www.vzbv.de/termine/kantine-restaurant-und-co-gemeinsam-besser-essen>, 11.04.2024

ZUSAMMENFASSUNG

Viele Verbraucher:innen wünschen sich bessere Haltungsbedingungen für landwirtschaftliche Nutztiere. Auch aus Tier- und Umweltschutzperspektive ist der Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland notwendig. Die Borchert-Kommission³ und die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) haben konkrete Vorschläge vorgelegt, wie dieser Umbau gestaltet werden kann. Auch die Regierungsparteien haben sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, den Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland voranzubringen.

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz⁴ kann dazu beitragen, Verbraucher:innen mehr Orientierung bei der Wahl tiergerechter erzeugter Produkte zu bieten. Damit es Verbraucher:innen flächendeckend als Entscheidungshilfe dienen kann, muss es auf weitere Tierarten und die Außer-Haus-Verpflegung ausgeweitet werden. Aus Sicht der Verbraucher:innen sollten zudem die Tierhaltungsstandards flächendeckend verbessert und bestehende Regelungslücken geschlossen werden. Um dies zu erreichen und die Erzeuger:innen bei der Umsetzung höherer Standards zu unterstützen, muss die Bundesregierung zunächst die Frage der Finanzierung des Umbaus der Nutztierhaltung klären. Der höhere Aufwand durch ambitionierte Tierhaltungsstandards muss finanziert werden. Weder Verbraucher:innen noch Erzeuger:innen können diesen Aufwand alleine stemmen.

Die Bundesregierung muss die verbleibenden Monate ihrer Amtszeit nutzen, um den Umbau der Tierhaltung voranzutreiben und wichtige Weichen zu stellen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hat dafür Forderungen formuliert:

- ❖ Das staatliche Tierhaltungskennzeichen muss zügig weiterentwickelt und auf das Verbraucherverständnis hin überprüft werden.
- ❖ Der Begriff „Tierwohl“ muss generell geschützt werden, damit Auslobungen ihre Glaubwürdigkeit nicht weiter einbüßen.
- ❖ Ein Tiergesundheits- und Tierwohl-Monitoring muss entwickelt werden und in der Fördermittelvergabe und einer routinemäßigen, jährlichen Kontrolle am lebenden Tier in den verschiedenen Haltungssystemen genutzt werden.
- ❖ Die Bundesregierung muss die Standards im nationalen Tierschutzrecht anheben und auf die Weiterentwicklung der Standardsetzung auf europäischer Ebene Einfluss nehmen.
- ❖ Die Finanzierung des Umbaus der Tierhaltung muss sichergestellt werden.

³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland – der Borchert-Prozess, <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>, 26.04.2024

⁴ Bundesministerium der Justiz: Gesetz zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG, <https://www.gesetze-im-internet.de/tierhaltkennzG/index.html#BJNR0DC0A0023BJNE000500000>, 24.06.2024

I. TIERHALTUNGSKENNZEICHNUNG

1. TIERHALTUNGSKENNZEICHNUNG WEITERENTWICKELN

Um Produkte aus tiergerechter Herstellung besser erkennen zu können, benötigen Verbraucher:innen eine verlässliche Orientierung. Anfang 2024 hatte sich zuletzt der Bunderrat Ernährung, der vom Bundestag eingesetzt wurde, für die umfassende Kennzeichnung der Lebensbedingungen von Tieren ausgesprochen. Die Bundesregierung hat daher das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz verabschiedet, das im August 2023 in Kraft getreten ist und erstmalig eine einheitliche staatliche Tierhaltungskennzeichnung vorsieht. Erste Produkte, die die staatliche Tierhaltungskennzeichnung tragen, werden voraussichtlich ab Herbst 2024 im Handel zu finden sein. Die Tierhaltungskennzeichnung gilt bisher nur für Mastschweine und soll sukzessive auf weitere Tierarten sowie auf verarbeitete Produkte und auf gastronomische Angebote ausgeweitet werden. Diese Ausweitung ist wichtig, damit das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz Verbraucher:innen flächendeckend Orientierung beim Einkauf im Supermarkt und beim Besuch von Imbiss, Kantine und Restaurant bieten kann.

ZÜGIGE AUSWEITUNG DES ANWENDUNGSBEREICHS

Damit es Verbraucher:innen gelingt, Produkte leichter nach ihren Tierschutzleistungen einordnen zu können und auf eine staatliche Kennzeichnung vertrauen zu können, muss die Kennzeichnungspflicht zügig auf weitere Tierarten unter Berücksichtigung aller Lebensphasen der Tiere ausgedehnt werden und auch für die Angebote in der Gastronomie und für verarbeitete Produkte gelten.

2. VERBRAUCHERVERSTÄNDNIS BERÜCKSICHTIGEN

Damit sich die staatliche Tierhaltungskennzeichnung am Markt als verlässliche Entscheidungshilfe etablieren kann, müssen die Stufen von Verbraucher:innen verstanden und in ihre Kaufentscheidungen einbezogen werden. Aus Sicht des vzbv ist jedoch fraglich, ob die fünf Stufen („Stall“, „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“ und „Bio“) die Erwartungen der Verbraucher:innen widerspiegeln. So könnte beispielweise der Begriff „Weide“ Assoziationen hervorrufen, die nicht von den Anforderungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes gedeckt sind. Eine Befragung zeigt, dass die Stufen bei Verbraucher:innen zu unrealistisch positiveren Einschätzungen der Tierhaltungssituation führen könnten.⁵ Hier könnte sich eine Irreführungsmöglichkeit verbergen, was sich negativ auf das Vertrauen der Verbraucher:innen auswirken könnte. Daher sollte die Bundesregierung eine empirische Verbraucherforschung durchführen lassen, die untersucht, wie das Kennzeichnungssystem von Verbraucher:innen verstanden und akzeptiert wird. Die Begriffe und Einteilung der Stufen sollten so gewählt werden, dass sie an das Verständnis der Verbraucher:innen anknüpfen und ihre Erwartungen widerspiegeln. Um das Tierhaltungskennzeichen bekannt zu machen und die Logik der einzelnen Stufen zu erklären, sollte die Bundesregierung zudem eine Informationskampagne durchführen.

⁵ Vier Pfoten – Stiftung für Tierschutz in Deutschland: Umfrage zur geplanten Tierhaltungskennzeichnung, 2022, <https://www.vier-pfoten.de/unseregeschichten/presse/oktober-2022/neue-umfrage-zur-neuen-tierhaltungskennzeichnung>, 15.04.2024

EINFÜHRENDE INFORMATIONSKAMPAGNE UND VERBRAUCHERFORSCHUNG ZUR VERSTÄNDLICHKEIT DES LABELSYSTEMS

Bevor erste Produkte mit einer staatlichen Tierhaltungskennzeichnung auf den Markt kommen, muss die Bundesregierung in einer Informationskampagne erläutern, was unter den Begriffen zu verstehen ist. Diese Kampagne sollte durch eine Verbraucherforschung untermauert werden. Falls notwendig, sollte die Tierhaltungskennzeichnung an das Verständnis der Verbraucher:innen angepasst werden.

3. WEICHEN FÜR DEN UMBAU DER TIERHALTUNG STELLEN

Mit der Einführung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes hat die Bundesregierung die Möglichkeit verpasst, Weichen für den Umbau der Tierhaltung zu stellen. Aus Sicht der Verbraucher:innen und zahlreicher Tierschutzverbände wäre es wünschenswert gewesen, mit dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz eine Entwicklungslogik der Anforderungen in den einzelnen Stufen zu verknüpfen und Anforderungen an eine zukunftsfeste Tierhaltung zu stellen. Stattdessen bilden die Anforderungen der Stufe „Stall“ lediglich den gesetzlichen Mindeststandard ab. Aus Sicht der Tierschutzverbände fehlen innerhalb der Stufen wichtige Kriterien, wie beispielsweise Einstreu oder der Anteil von Spaltenboden, die zu einer sukzessiven Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen geführt hätten. Somit werden weiterhin zahlreiche Produkte am Markt zu finden sein werden, die Tierleid verursachen können.

TIERHALTUNGSKENNZEICHEN ALS FAHRPLAN FÜR DEN UMBAU DER TIERHALTUNG NUTZEN

Die Stufen des Tierhaltungskennzeichens sollten als Fahrplan für den Umbau der Tierhaltung genutzt werden. Der Standard „Stall+Platz“ sollte langfristig als Mindeststandard gelten und somit den aktuellen Standard der Stufe „Stall“ ablösen.

4. LABELDSCHUNDEL LICHTEN

Aufgrund des momentan noch begrenzten Anwendungsbereichs der verpflichtenden Tierhaltungskennzeichnung (bisher nur für Mastschweine entwickelt) werden Verbraucher:innen auch weiterhin Produkte des privaten Labels „Haltungsform“ (haltungsform.de)⁶ nachfragen. Die Initiatoren von Haltungsform.de haben inzwischen angekündigt, ihr System in der Logik und den Standards der verschiedenen Stufen an das staatliche System anpassen zu wollen. Das Nebeneinander von staatlichem und privatem Kennzeichnungssystem kann Verbraucher:innen verwirren, denn die beiden Systeme verwenden identische Bezeichnungen für ihre Kategorien, unterscheiden sich aber in den zugrunde liegenden Anforderungen. Dieser Labeldschungel kann dazu beitragen, Verbraucher:innen eine tiergerechte Wahl zu erschweren.

Zudem werden zukünftig Betriebe der „Initiative Tierwohl“ (ITW) ihre Produkte in die Kategorie „Stall+Platz“ des staatlichen Tierhaltungskennzeichens einordnen und vermarkten. Aus Verbrauchersicht ist dies potenziell irreführend, da der Begriff Tierwohl suggeriert, dass die Tiere Verhältnisse vorfinden, in denen genügend Platz, die Möglichkeit arteigenes Verhalten auszuleben und positive Emotionen zu erleben, möglich sind. Tatsächlich liegt der Standard aber nur wenig über dem gesetzlich Geforderten.

⁶ Haltungsform: Pressemitteilung – Ab Juli 2024: Haltungsform-Kennzeichnung wird fünfstufig, 05.07.2024, https://haltungsform.de/wp-content/uploads/2024/07/05_PM_Haltungsformkennzeichnung-wird-fuenfstufig_FINAL-v02.pdf, 11.07.2024

Insgesamt gibt es zu viele Werbeaussagen mit irreführenden Behauptungen zum Tierwohl, die nur durch einen Schutz des Begriffes „Tierwohl“ unterbunden werden könnten.

GESETZLICHER SCHUTZ DES BEGRIFFS „TIERWOHL“

Solange der Markt nicht um desinformierende Label bereinigt ist, wird es Verbraucher:innen schwerfallen, sich am Markt zu orientieren. Daher muss der Begriff „Tierwohl“ gesetzlich geschützt werden.

II. VERBESSERUNG DES NATIONALEN TIERSCHUTZRECHTS

1. NUTZTIERHALTUNG FIT FÜR DIE ZUKUNFT MACHEN

Die konventionelle Art der Tierhaltung wird in Deutschland gesellschaftlich immer weniger akzeptiert. Zu diesem Urteil kam der wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bereits im Jahr 2015. Grundlegend dafür seien Defizite im Tier- und Umweltschutz sowie eine veränderte Einstellung zur Mensch-Tier-Beziehung.⁷ Auch der sinkende Fleischkonsum pro Kopf⁸ sowie die steigende Nachfrage nach vegetarischen und veganen Ersatzprodukten⁹ lassen darauf schließen, dass Verbraucher:innen die aktuelle Form der Tierhaltung immer stärker infrage stellen.

Verschiedene Befragungen zeigen regelmäßig, dass eine große Mehrheit der Verbraucher:innen eine verbesserte Nutztierhaltung mit hohen Tierschutzstandards befürwortet. In einer Befragung der europäischen Verbraucherorganisation BEUC sprechen sich neun von zehn Verbraucher:innen für die Anhebung der Standards in der Tierhaltung aus.¹⁰ Laut einer Eurobarometer-Befragung aus dem Jahr 2023¹¹ halten neun von zehn Befragten es für wichtig, landwirtschaftlichen Tieren unter anderem genug Platz zu geben, um sich frei zu bewegen, sich hinzulegen und aufzustehen.

Ein „Weiter so“ in der Tierhaltung scheint auch in ökologischer Hinsicht keine Option, denn die Tierhaltung trägt unter anderem maßgeblich zur Entstehung von Treibhausgasemissionen in der Landwirtschaft bei. Auch fordern Erzeuger:innen Rahmenbedin-

⁷ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, März 2015, <https://www.bmel.de/DE/ministerium/organisation/beiraete/agr-veroeffentlichungen.html>, 19.06.2024

⁸ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: Pro-Kopf-Verzehr von Fleisch sinkt auf unter 52 Kilogramm, 04.04.2024, https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/240404_Fleischbilanz.html, 19.06.2024

⁹ Statistisches Bundesamt: Trend zu Fleischersatz ungebrochen: Produktion steigt 2023 um 16,6 % gegenüber dem Vorjahr, 02.05.2024, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_N018_42.html, 19.06.2024

¹⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Pressemeldung vom 27.02.2024, Umfrage: Verbraucher:innen wünschen sich höhere Tierhaltungsstandards, vzbv fordert: Tierhaltung muss zukunftsfähig werden, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/umfrage-verbraucherinnen-wuenschen-sich-hoehere-tierhaltungsstandards>, 11.04.2024

¹¹ European Union: EU-Eurobarometer: Attitudes of Europeans towards animal welfare, Oktober 2023, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2996>, 10.05.2024

gungen für ein auskömmliches Wirtschaften sowie eine gesicherte Zukunftsperspektive. Der Umbau der Tierhaltung kann Tieren, Verbraucher:innen und Erzeuger:innen gleichermaßen helfen. Tiere können so tieregerechter gehalten werden, Verbraucher:innen ihre Nachfrage nach tieregerecht erzeugten Produkten wirksam werden lassen und Erzeuger:innen können dabei unterstützt werden, ihre Tierhaltung zukunftsfähig umzubauen.

Die Borchert-Kommission sowie die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) haben umfangreiche Vorschläge erarbeitet, wie der Umbau der Tierhaltung und Landwirtschaft gelingen kann.¹² Als zentrale Forderungen wurden unter anderem die weitreichende Umstrukturierungen der Tierhaltung durch agrarpolitische Instrumente, wie eine angepasste Förderpolitik, die Anhebung tierschutzrechtlicher Anforderungen und die Förderung von Weiterbildungen und Beratung der Landwirt:innen, formuliert.

Das Tierhaltungskennzeichengesetz kann Anreize schaffen, die Nachfrage nach Produkten aus einer Tierhaltung mit höheren Tierschutzstandards zu steigern. Mit einem verlässlichen und auf Langfristigkeit ausgelegten System können Erzeuger:innen in die Lage versetzt werden, mehr Geld für diese Leistungen zu erwirtschaften. Doch darf dies nicht nur zu positiven Anreizen für mehr Premiumprodukte führen. Eine Verbesserung des Tierwohls muss sich auf alle Tierarten und Haltungsformen beziehen. Eine breite Verbesserung der Bedingungen, unter denen die landwirtschaftlichen Nutztiere gezüchtet, gehalten, transportiert und geschlachtet werden, gelingt nur mit gesetzlichen Regelungen, die tierartenspezifisch festgelegt und kontrolliert werden. Die Standards für die Tierhaltung müssen insgesamt und verbindlich angehoben werden.

In ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 haben sich die Regierungsparteien darauf geeinigt, die Nutztierhaltung in Deutschland artgerecht umzubauen. Neben der Entwicklung eines entsprechenden Finanzierungsmodells, Anpassungen im Bau- und Genehmigungsrecht sehen die Regierungsparteien auch vor, Lücken in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zu schließen und das Tierschutzgesetz anzupassen, um unter anderen die Anbindehaltung von Rindern auslaufen zu lassen.

2. ÜBERARBEITUNG DER TIERSCHUTZ-NUTZTIERHALTUNGSVERORDNUNG

Bisher gibt es für Mastputen keine spezifischen Regelungen oder Mindestanforderungen, wie diese zu halten sind. Um diese Lücke zu schließen, hatte das BMEL im Dezember 2022 ein Eckpunktepapier vorgelegt, wie eine tieregerechtere Haltung der Mastputen sichergestellt werden soll. Ein Entwurf für die entsprechende Überarbeitung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung¹³ liegt bisher nicht vor.

TIERSCHUTZ-NUTZTIERHALTUNGSVERORDNUNG ZÜGIG ÜBERARBEITEN

Die zügige Erweiterung der Regelungen für in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung bisher nicht berücksichtigte Tierarten, wie Puten, ist notwendig, um Lücken im Tierschutzrecht für alle Tierarten zu schließen. Diese bestehen für Puten, Gänse, Enten, Junghennen, Bruderhähne, Elterntiere, Schafe, Ziegen und Rinder.

¹² Zukunftskommission Landwirtschaft: Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (Abschlussbericht), August 2021, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=10, 26.04.2024

¹³ Bundesministerium der Justiz: Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – Tier-SchNutztV), <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/BJNR275800001.html>, 24.06.2024

Auch für die anderen Tierarten, für die es schon tierartenspezifische Regelungen gibt, wie beispielsweise Schweine, Masthühner oder Legehennen, müssen die Standards insgesamt deutlich angehoben werden. Diese Regelungen sollen als Blaupause für zukunftsfeste Regelungen auf EU-Ebene dienen.

3. ÜBERARBEITUNG DES TIERSCHUTZGESETZES

Im Mai 2024 hat sich die Bundesregierung auf einen Entwurf für die Novellierung des Tierschutzgesetzes geeinigt. Für das Ende der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern ist eine zehnjährige Übergangsfrist vorgesehen. Die saisonale Anbindehaltung, bei der die Rinder mehr als die Hälfte des Jahres fixiert im Stall stehen, soll demnach, anders als im Koalitionsvertrag vorgesehen, dauerhaft erlaubt bleiben. Zudem soll die Zahl nicht-kurativer Eingriffe, wie das Kürzen von Schwänzen in der Nutztierhaltung, reduziert werden.

Von Verbraucher:innen werden spezifische Praktiken in der Nutztierhaltung immer wieder kritisiert, wie beispielweise das Töten männlicher Küken, das seit 2022 in Deutschland verboten ist. Die Anbindehaltung von Rindern steht schon länger in der gesellschaftlichen Kritik¹⁴ und wird in der wissenschaftlichen Beurteilung als nicht tiergerechtes Haltungsverfahren beurteilt.¹⁵

Aus Sicht der Verbraucher:innen muss der Ausstieg aus der Anbindehaltung konsequent angegangen werden. Damit Betriebe die Möglichkeit haben, wenn notwendig, auf andere Betriebszweige auszuweichen, sollte dieser Ausstieg schrittweise erfolgen. Auch das Kürzen der Schwänze von Ferkeln sollte grundsätzlich verboten werden. Es wird immer noch praktiziert, um die Gefahr des Schwanzbeißen, ausgelöst durch viele Stressfaktoren, zu umgehen. Stattdessen müssen wirksame Managementanpassungen vorgenommen werden, um den Stress der Tiere zu minimieren.

TIERSCHUTZGESETZ ZÜGIG ÜBERARBEITEN

Bundestag und Bundesrat müssen das Tierschutzgesetz in dieser Legislaturperiode beschließen, damit Verbraucher:innen sich auf eine Verbesserung der Tierhaltungsstandards und das Auslaufen von nicht akzeptierten Haltungsformen und Eingriffen bei den Tieren verlassen können.

Der Ausstieg aus der Anbindehaltung von Kühen muss konsequent angegangen werden. Für den Ausstieg aus der Durchführung von nicht-kurativen Eingriffen, wie dem Kupieren der Schwänze bei Schweinen, muss es einen verbindlichen Fahrplan geben, der zu einem Verbot führt.

¹⁴ Krenn, Katharina: Umfrage Landwirte versus Verbraucher: Wie denken Sie über die Milchwirtschaft? Agrar heute, 27.06.2017, <https://www.agrarheute.com/tier/landwirte-versus-verbraucher-denken-ueber-milchwirtschaft-535847>, 13.05.2024

¹⁵ Bergschmidt, A., et al: Folgenabschätzung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen, Thünen Working Paper 111, 18.12.2018, https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn060522.pdf, 19.06.2024

III. GLAUBWÜRDIGKEIT DURCH UNABHÄNGIGE KONTROLLEN

Der Tierschutz hat in Deutschland Verfassungsrang. Daraus ergibt sich eine besondere gesellschaftliche Verantwortung, den Tierschutz sicherzustellen. Es ist Aufgabe der Veterinärüberwachung, für die Einhaltung und Durchsetzung tierschutzrechtlicher Vorschriften zu sorgen. Jedoch erfolgen diese Kontrollen in der Praxis zu selten. Durchschnittlich wurden Betriebe in Deutschland zwischen 2009 und 2020 nur alle 19 Jahre kontrolliert. In manchen Bundesländern, wie Bayern oder Schleswig-Holstein, liegt dieser Zeitraum bei mehr als 40 beziehungsweise 36 Jahren. Gleichzeitig fanden die Kontrolleur:innen in jedem fünften Betrieb einen Grund zur Beanstandung. In schweinehaltenden Betrieben lag die Beanstandungsquote in dem Untersuchungszeitraum zwischen 30 und 40 Prozent der kontrollierten Betriebe. Zurückzuführen sind diese konstant niedrigen Kontrollquoten vor allen auf den Personalmangel in den Veterinärbehörden.¹⁶

Der Gesundheitszustand der Nutztiere in Deutschland wird somit weder systematisch erfasst, noch werden die Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorgaben effektiv überprüft. Auch werden Betriebe, deren Tiere in einem besonders schlechten Zustand sind, finanziell nicht sanktioniert. Daher finden Berichte von Tierschutzorganisationen, die katastrophale Zustände in Tierhaltungsbetrieben dokumentieren, immer wieder Eingang in die Medienberichterstattung und verunsichern Verbraucher:innen.¹⁷

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag daher darauf geeinigt, eine Tiergesundheitsstrategie zu erarbeiten und eine Tiergesundheitsdatenbank zu etablieren. Um die systematische Erfassung des Gesundheitszustands von Nutztieren zu erfassen, förderte das BMEL bereits seit 2019 das Projekt „Nationales Tierwohl-Monitoring“¹⁸, das vom Thünen-Institut durchgeführt wurde. Das Projekt kommt zu dem Schluss, dass es in Deutschland keine umfassende Datengrundlage gibt, um Aussagen über das Tierwohl in der Nutztierhaltung zu treffen. Mit einem Tierwohl-Monitoring könne unter anderem ein objektives Bild in Bezug auf den Status quo der Tierhaltung gegeben und die dringendsten Probleme in Bezug auf die Sicherstellung des Tierwohls identifiziert werden. Dafür bräuchte es unter anderem eine gesetzliche Grundlage sowie die Erhebung fehlender Daten.¹⁹

Ein Tierwohl-Monitoring würde die Grundlage schaffen für eine zielgerichtete Verbesserung der Tierhaltung und für eine Form der Tierhaltung, die bei Verbraucher:innen mehr

¹⁶ Rucker, Martin: Tierschutzkontrollen in Deutschland. Eine Auswertung, April 2022, https://media.4-paws.org/c/a/5/6/ca5652787b3a940a76064746c8bf685f9f61ad36/2022-07-08_VIER-PFOTEN_Tierschutzkontrollen-in-Deutschland-FINAL.pdf, 19.06.2024

¹⁷ ProVieh: Legalisierte Tierqual beenden!, <https://www.provieh.de/unsere-arbeit/kampagnen/legalisierte-tierqual-beenden/>, 23.07.2023

¹⁸ Johann Heinrich von Thünen-Institut: Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon), 2024, Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), auf Beschluss des Deutschen Bundestages, <https://www.nationales-tierwohl-monitoring.de/>, 15.04.2024

¹⁹ Bergschmidt, A., et al: Empfehlungen für die Einführung eines nationalen Tierwohl-Monitorings: 6 Punkte zur Umsetzung. Konsortium des Projektes Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon), 2023, DOI:10.3220/MX1686754159000, <https://www.nationales-tierwohl-monitoring.de/projektberichte>, 26.04.2024

Akzeptanz findet. Auf dieser Basis könnte ein System entstehen, das effizientere Veterinärkontrollen ermöglicht und als Basis für ein Fördersystem von Nutzen wäre. Wenn Verbraucher:innen sich darauf verlassen können, dass Veterinärkontrollen stattfinden und mehr Tierwohl sicherstellen, wird sich dies auf die Akzeptanz der Nutztierhaltung in Deutschland und auf die Bereitschaft, höhere Erzeugerpreise mitzutragen, auswirken.

ENTWICKLUNG EINES TIERGESUNDHEITS- UND TIERWOHL-MONITORING-SYSTEMS ALS GRUNDLAGE FÜR EFFEKTIVE KONTROLLEN

Auf der Grundlage des Projekts Nationales Tierwohl-Monitoring (NaTiMon) muss die Bundesregierung ein Tiergesundheits- und Tierwohl-Monitoringsystem etablieren. Das Tiergesundheits- und Tierwohl-Monitoring sollte von den Überwachungsbehörden wie auch von der Privatwirtschaft genutzt werden, um die Gesetzeskonformität und Förderungswürdigkeit von Betrieben zu belegen. Darauf aufbauend müssen in den Bundesländern regelmäßig und mindestens jährlich Kontrollen erfolgen. Ergänzend zu den Schlachtkörperbefunden müssen die Kontrollen auch am lebenden Tier durchgeführt werden.

IV. FINANZIERUNG DES UMBAUS DER TIERHALTUNG

Viele Betriebe stehen in einem massiven Konkurrenzkampf um die billigsten tierischen Produkte und sehen sich finanziell nicht in der Lage, die Bedingungen für die Tiere zu verbessern. Tierhalter befürchten, dass die Forderungen der Gesellschaft immer weiter steigen, ohne dass sie für ihre Produkte einen kostendeckenden Preis bekommen. Gleichzeitig wurden dringend notwendige landwirtschaftliche Reformen in Deutschland in den vergangenen Jahren aufgeschoben mit der Folge, dass immer mehr Landwirt:innen vor dem Aus stehen. Schon über ein Jahrzehnt dauert der Strukturbruch in der Branche an. Allein zwischen 2010 und 2020 hat sich die Zahl Betriebe, die Tiere halten, fast halbiert.²⁰ Die Klärung der Finanzierung ist daher grundlegend für einen erfolgreichen Umbau der Tierhaltung.

Verbraucher:innen sind faire Preise in der Landwirtschaft ein wichtiges Anliegen. Acht von zehn befragten Verbraucher:innen denken, dass Landwirte für die von ihnen produzierten Lebensmittel keine fairen Preise erhalten. Beim Kauf von Lebensmitteln sind den Befragten gute Arbeitsbedingungen für Beschäftigte in der Lebensmittelproduktion und die Einhaltung hoher Tierschutzstandards (jeweils 95 Prozent) wichtig.^{21 22} Die überwiegende Mehrheit der Verbraucher:innen ist bereit, mehr für Lebensmittel zu bezahlen, wenn diese nach höheren Tierschutzstandards produziert wurden. Das zeigt

²⁰ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Presseinformation vom 19.07.2024, Özdemir zu Tierhaltung: Politik muss Veränderungswillen auf den Höfen langfristig unterstützen, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2024/240719-oezdemir-tierhaltung.html>, 23.07.2024

²¹ Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Nachhaltige Lebensmittel. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von Kantar, im Auftrag des vzbv, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-11/21-11-09_vzbv_Infografik_Aus-sagen%20zu%20Lebensmitteln%20und%20Erna%CC%88hrung.pdf, 15.04.2024

²² Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Verbrauchermeinungen zur Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung von forsa, im Auftrag des vzbv, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf, 15.04.2024

auch die Empfehlung des Bürgerrats Ernährung, der sich für eine Tierwohlabgabe ausspricht, um den Umbau der Tierhaltung zu finanzieren. In Zeiten steigender Lebensmittelpreise ist der Umbau der Tierhaltung jedoch nicht allein über einen höheren Verbraucherpreis zu finanzieren. Es müssen Möglichkeiten geprüft werden, eine langfristige Tierwohlfinanzierung auf den Weg zu bringen.

Die Borchert-Kommission hat in ihrem Bericht²³ im Jahr 2020 hierzu Wege für eine Finanzierung aufgezeigt. Diskutiert wurden unter anderem eine Sonderabgabe, eine Verbrauchssteuer auf tierische Produkte und die Anhebung der Mehrwertsteuer bei tierischen Produkten von 7 auf 19 Prozent. Auch sollten Verträge zwischen Landwirten und Staat für eine Planungssicherheit aller Beteiligten sorgen. Es hat im Anschluss eine vom BMEL beauftragte Folgenabschätzung²⁴ und eine Machbarkeitsstudie²⁵ zu den Vorschlägen der Borchert-Kommission gegeben. Danach sind die vorgeschlagenen Maßnahmen sinnvoll und machbar.

Als erste Maßnahme hat die Bundesregierung das Bundesprogramm zur Finanzierung des Umbaus der Schweinehaltung beschlossen.²⁶ Seit März 2024 können Betriebe Fördermittel aus dem Bundesprogramm beantragen. Konkret werden daraus Investitionen in eine tier- und umweltgerechte Tierhaltung und auch deren laufende Mehrkosten gefördert. Mit dem Bundesprogramm werden somit Landwirt:innen unterstützt, die sich auf den Weg machen möchten, ihre Ställe umzubauen. Dies ist ein erster Schritt, um den Umbau der Tierhaltung voranzubringen. Laut Berechnungen der Borchert-Kommission werden jedoch für den kompletten Umbau der Tierhaltung in Deutschland zwischen drei und fünf Milliarden Euro benötigt. Die Anhebung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für tierische Produkte bei gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes für pflanzliche Produkte stellt somit eine weitere Möglichkeit dar, den Umbau der Tierhaltung hin zu einer gesellschaftlich akzeptierten Tierhaltung zu finanzieren, ohne Verbraucher:innen in Zeiten hoher Lebensmittelpreise übermäßig zu belasten.

Nach Berechnungen des Umweltbundesamts führe eine Mehrwertsteuerbefreiung für pflanzliche Nahrungsmittel in Kombination mit der Anwendung des Regelsteuersatzes von 19 Prozent auf tierische Nahrungsmittel zu privaten Mehrausgaben von 0,3 Prozent des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens. Gleichzeitig sei davon auszugehen, dass sich aufgrund der veränderten Mehrwertsteuersätze das Kaufverhalten der Verbraucher:innen anpassen werde. Der verringerte Konsum von tierischen Nahrungsmitteln könne zu Einsparungen beim Lebensmitteleinkauf führen und somit den Geldbeutel entlasten.²⁷

²³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland – der Borchert-Prozess, <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>, 26.04.2024

²⁴ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Folgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, 03.05.2021 <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/folgenabschaetzung-borchert.html>, 09.07.2024

²⁵ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Ergebnisse der Machbarkeitsstudie zu Vorschlägen der "Borchert-Kommission", 02.03.2021, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/machbarkeitsstudie-orchert.html>, 09.07.2024

²⁶ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Bundesprogramm Umbau der Tierhaltung: Anträge auf Förderfähigkeit jetzt möglich, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2024/240603-bundesprogramm-umbau-tierhaltung.html>, 23.07.2024

²⁷ Umweltbundesamt: Ernährungsprofile deutscher Haushalte und Verteilungswirkungen einer Mehrwertsteuerreform im Bedürfnisfeld Ernährung, Texte 160/2023, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ernaehrungsprofile-deutscher-haushalte>, 25.07.2024

Verbraucher:innen müssen jedoch sicher sein können, dass der höhere Verbraucherpreis dem Tier zugutekommt. Diese Glaubwürdigkeit ist jedoch mit sporadischen Kontrollen in den tierhaltenden Betrieben nicht gegeben. Daher muss durch Kontrollen in den Betrieben sichergestellt werden, dass nur solche Landwirte öffentlich Fördermittel und einen höheren Auszahlungspreis für ihre Produkte bekommen, die nachweislich auch einen hohen Einsatz für Tierschutz und mehr Tierwohl leisten. Zusätzlich muss die Bundesregierung die gesetzlichen Standards für die Tierhaltung für alle Landwirt:innen stufenweise anheben.

TIERWOHLABGABE ODER ÄNDERUNG DER MEHRWERTSTEUERSÄTZE FÜR TIERISCHE UND PFLANZLICHE PRODUKTE

Die Bundesregierung muss die Grundlage für die Finanzierung des Umbaus der Tierhaltung sichern. Zusätzlich zu dem Bundesprogramm kann dies mit einer Tierwohlabgabe, beziehungsweise einer Anhebung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für tierische Produkte bei gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes für pflanzliche Produkte, gelingen.

Damit Verbraucher:innen sich darauf verlassen können, dass der Mehrpreis tatsächlich bei den Tieren ankommt, sollte eine mögliche Abgabe oder Steuer an die Bedingungen geknüpft werden, dass der Nachweis des Tierwohls erfolgt und entsprechende Kontrollen durchgeführt werden.