

Gestaltung des Strukturwandels in der Schweinefleischproduktion – zur Zukunft von Schweinezucht und Schweinehaltung in Deutschland

Politikpapier im Rahmen des Projekts TRAFÖ 3.0

Freiburg, 25.04.2019

Autorin

Dr. Dietlinde Quack
Öko-Institut e.V.

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Schicklerstraße 5-7
10179 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

info@oeko.de
www.oeko.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Überblick über die Gestaltungsansätze	5
2.1. Startpunkt: Systematische Analyse des Transformationsfeldes	5
2.2. Gesellschaftliche Trends erkennen, bewerten und nutzen	9
2.3. Die Entwicklung von gesellschaftlichen Leitbildern und Ziele unterstützen	11
2.3.1. Ein Blick über die Grenze nach Frankreich	12
2.4. Technische, soziale und institutionelle Innovationen und Experimente fördern	13
2.5. Nicht-nachhaltige Strukturen beenden (Exnovation)	14
2.5.1. Vorbild Ausstieg aus der Käfighaltung bei Legehennen	14
2.5.2. Übertragung der Erfahrungen bei Legehennen auf die Mastschweinehaltung	15
2.6. Neue Akteure einbinden – Change Agents nutzen	17
2.7. Zeitstrategien – Möglichkeitsfenster nutzen	17
2.8. Klassische Politikansätze	18
Literaturverzeichnis	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Schematischer Überblick über die Elemente des betrachteten Transformationsfeldes

7

1. Einleitung

Das vorliegende Kurzpapier wurde im Rahmen des BMBF-geförderten Projekts TRAFÖ 3.0 erstellt: Wie können Transformationen in Richtung Nachhaltigkeit angestoßen und unterstützt werden? Das vom Öko-Institut zusammen mit Praxispartnern durchgeführte Forschungsprojekt Trafo 3.0 setzt sich mit dieser Frage auseinander und zielt darauf ab, Empfehlungen für die Praxis zu erarbeiten. Neben theoretischen Ansätzen werden die begonnenen Transformationen in drei konkreten Anwendungsfeldern detailliert ausgewertet und begleitet: Papierloses Publizieren und Lesen, die Nutzung von Elektrofahrrädern im Stadt- und Regionalverkehr sowie nachhaltiges Produzieren und Konsumieren von Fleisch.

Im Anwendungsfeld Fleisch kann die angestrebte nachhaltige Transformation anhand von drei Eckpunkten beschrieben werden:

- Reduktion des Fleischkonsums auf das Niveau der Empfehlung der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE¹). Dies entspricht 15-30 kg Fleisch pro Person und Jahr bzw. knapp 300-600 g Fleisch pro Woche.
- Umstellung der Nutztierhaltung auf eine umwelt- und tierwohlgerechte Haltung. Erhöhung des Marktanteils entsprechend hergestellter Produkte.
- Reduktion der Fleischproduktion (absolute Menge): Als Orientierungsgröße sollte der Selbstversorgungsgrad von Deutschland bei Fleisch im Mittel nicht größer als 100% sein und bei einzelnen Fleischarten (z.B. Schweinefleisch) nicht wesentlich davon abweichen.

Das 2015 vom Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik (WBA) des BMEL veröffentlichte Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL 2015) kommt zum Ergebnis, dass die in Deutschland heute praktizierte Intensivnutztierhaltung aus verschiedenen Gründen nicht zukunftsfähig ist. Insbesondere spielen dabei gesellschaftlich getragene Anforderungen an Umweltschutz und Tierwohl und ein u.a. aus gesundheitlichen Gründen sinnvoller geringerer Fleischkonsum eine Rolle. Dies trifft in besonderem Maße auch auf die Schweinehaltung zu, die seit den 2000er Jahren eine signifikante Bestands- und Produktionssteigerung erfahren hat.

In diesem Politikpapier sollen vor diesem Hintergrund systematisch die verschiedenen im Projekt TRAFÖ 3.0 identifizierten Gestaltungsansätze im Hinblick auf die zukünftige Gestaltung der Schweinefleischproduktion in Deutschland im Sinne einer nachhaltigen Transformation diskutiert und entsprechende Politikmaßnahmen entwickelt werden. In das Papier sind die Vorarbeiten im Rahmen des Projekts eingeflossen, ebenso wie die Ergebnisse des im Rahmen von TRAFÖ 3.0 am 24.11.2017 durchgeführten Akteurs-Workshops „Gestaltung des Strukturwandels in der Schweinefleischproduktion – damit Schweinezucht und Schweinehaltung in Deutschland noch eine Zukunft haben“.

2. Überblick über die Gestaltungsansätze

2.1. Startpunkt: Systematische Analyse des Transformationsfeldes

Im Transformationsfeld Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion können verschiedene Nachhaltigkeitsherausforderungen identifiziert werden. Die wichtigsten sind:

¹ <https://www.dge.de/ernaehrungspraxis/vollwertige-ernaehrung/10-regeln-der-dge/>

- Hohe Umweltbelastungen insgesamt durch hohes Produktionsniveau;
- Regional hohe N- und P-Emissionen durch hohe Tierdichten;
- Defizite in der derzeitigen Nutztierhaltung bezüglich Tierwohl;
- Negative Gesundheitseffekte durch zu hohen Fleischkonsum;
- Multiresistente Keime im Zusammenhang mit Antibiotikaeinsatz in der Intensivtierhaltung.

Wenn Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion in Deutschland mittel- und langfristig Bestand haben sollen, dann müssen zukunftsfähige und gesellschaftlich akzeptierte Lösungen für diese Herausforderungen entwickelt werden.

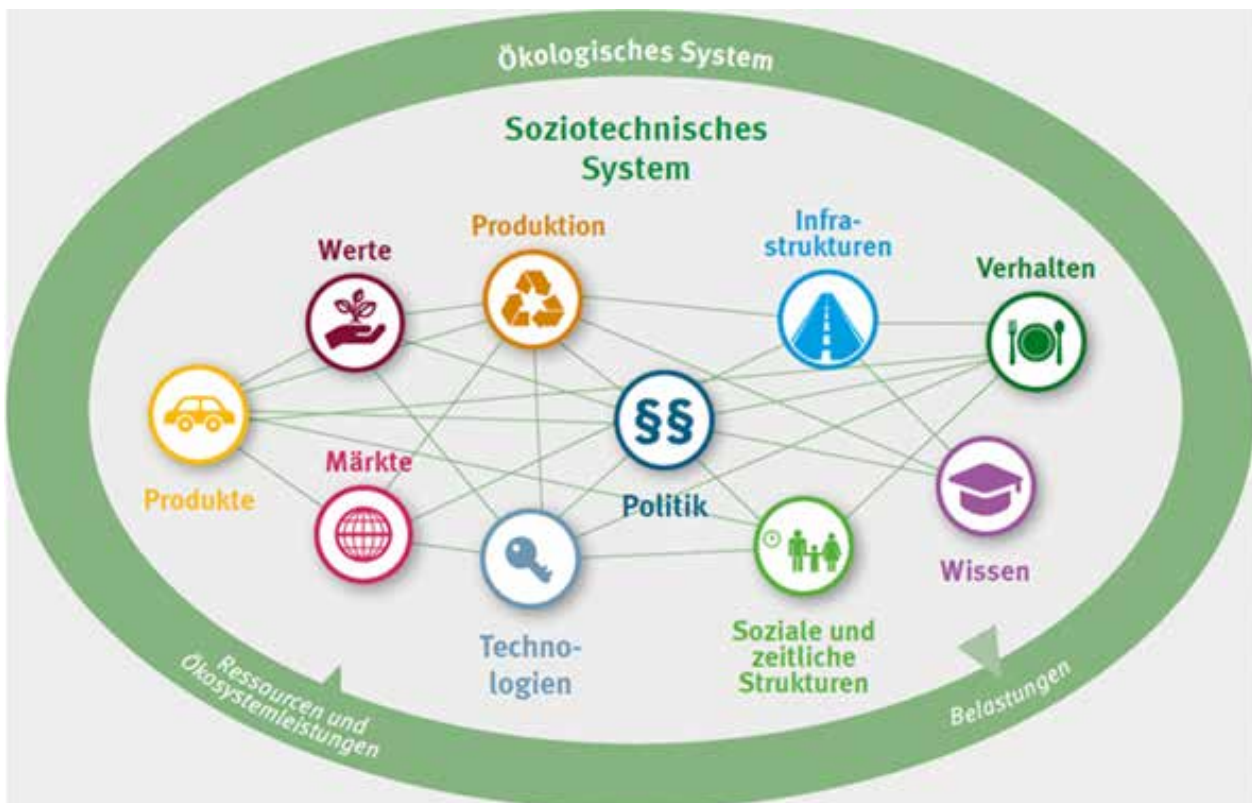
Aktuell ist eine sinkende gesellschaftliche Akzeptanz für die Intensivtierhaltung insbesondere auch die Intensiv-Schweinehaltung zu beobachten. Dies zeigt sich u.a. im Rückgang des Fleischkonsums, aber auch im Widerstand, der sich regelmäßig gegen den Neubau oder die Vergrößerung von Stallanlagen bildet. Die Schweinefleischproduktion ist mit seinem in den letzten knapp 20 Jahren stark gesteigerten Produktionsniveau, den sich ändernden inländischen Konsummustern und einem Selbstversorgungsgrad von 120% (2017) auf den Export angewiesen. Einerseits ist der Export aus wirtschaftlicher Sicht wichtig, andererseits bedingt der Export für die Produzenten aber auch eine Reihe durch sie selbst nicht beeinflussbare Risiken, wie die Entwicklungen der letzten Jahre beispielhaft gezeigt haben: Russland war lange Jahre ein zuverlässiger Exportmarkt für deutsches und europäisches Schweinefleisch, insbesondere auch für Teile vom Schwein, die in Deutschland nicht oder nur wenig nachgefragt sind, wie fette Schweineböcke. Aufgrund des Konflikts um die Krim und die Ukraine verhängte die EU Sanktionen gegen Russland, die Russland in der Folge veranlassten seit 2014 den Import von europäischem Schweinefleisch zu verbieten. Damit ist ein wichtiger Markt weggefallen und die Erzeugerpreise kamen unter Druck. Auch bei dem für Deutschland und Europa immer wichtiger werdenden Exportmarkt China war der Verlauf wechselhaft. Durch den Aufbau eigener Produktionskapazitäten importierte China nach jahrelangen Zuwächsen wieder weniger, war dann allerdings wegen Ausbrüchen der Afrikanischen Schweinepest wieder auf mehr Import angewiesen. Insgesamt ist die wirtschaftliche Lage schweinehaltender Betriebe schwierig. Deutschland hat bezogen auf die Schweinemast im europäischen Vergleich im Mittelfeld liegende Produktionskosten und niedrige Erzeugerpreise. Das Thünen-Institut (Deblitz & Efken 2017) schätzt z.B. die Mastschweinehaltung in Deutschland im Schnitt als langfristig nicht rentabel ein. Im europäischen und internationalen Vergleich steht Deutschland damit nicht alleine da. Die Branche ist von einem anhaltenden Strukturwandel betroffen. In den letzten 20 Jahren ist die Anzahl schweinehaltender Betriebe um 90% zurückgegangen, gleichzeitig sind die Bestände pro Betrieb immer größer geworden.

Die Afrikanische Schweinepest, die sich seit etwa 2007 vom Kaukasus und Osteuropa immer weiter ausbreitet, stellt auch ein Risiko für die Schweinehaltung in Deutschland dar. Es ist eine Frage der Zeit wann an der Afrikanischen Schweinepest erkrankte Wildschweine in Deutschland gefunden werden oder sogar schweinehaltende Betriebe von der Krankheit betroffen sind. Die angrenzenden Länder Belgien, Polen, Tschechien sind schon seit mehreren Jahren betroffen.

Im Folgenden soll ein systemischer Blick auf Hemmnisse und Treiber im Transformationsfeld geworfen werden, die eine Entwicklung im Sinne der gewünschten Transformation behindern resp. befördern.

Nachfolgende Abbildung 2-1 zeigt schematisch, welche Elemente des Transformationsfeldes dabei grundsätzlich eine Rolle spielen.

Abbildung 2-1: Schematischer Überblick über die Elemente des betrachteten Transformationsfeldes



Quelle: Eigene Darstellung

Für das betrachtete Transformationsfeld Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion sind vor allem die folgenden hemmenden Faktoren von Relevanz:

Es ist derzeit unklar, wie sich der rechtliche Rahmen weiterentwickeln wird, der die Schweinehaltung betrifft und wie sich der gesellschaftliche Druck im Hinblick auf Tierwohl, Umweltschutz und Verbraucherschutz in diesem rechtlichen Rahmen sowie in der Genehmigungspraxis widerspiegeln wird. Nicht zuletzt spielen dabei Zielkonflikte eine Rolle, die z.T. zwischen diesen aber auch innerhalb der verschiedenen Zielbereiche auftreten. Beispielsweise ist ein geschlossener Stall aus Emissionssicht, z.B. durch das Anbringen von Filtern, einfacher umweltgerecht zu gestalten als ein Stallsystem, das den Schweinen Außenkontaktkontakt und Auslauf ermöglicht, wie es aus Tierwohlsicht angemessener wäre und von Verbraucherinnen und Verbrauchern vielfach gewünscht wird. Gleichzeitig besteht bei einem Stallsystem mit Außenkontakt ein größeres Potenzial für Geruchsbelastungen, die Verbraucherinnen und Verbraucher wiederum ablehnen und die in der Genehmigungspraxis dazu führen, dass Anträge für Anlagen mit/für Außenkontakt aufgrund dieses Risikos tendenziell abgelehnt werden. Hier stehen die Betriebe vor Herausforderungen, die einerseits durch die Entwicklung entsprechender neuer (Stall-)Technologien sowie Um- und ggf. Neubauten angegangen werden können. Andererseits können Betriebe Investitionsentscheidungen eigentlich nur treffen, wenn vom Gesetzgeber planungssichere rechtliche Vorgaben mit einem klaren zeitlichen Fahrplan für zukünftig zu erwartende Änderungen gemacht werden und die Genehmigungspraxis dem folgt.

Die Erzeugerpreise für Schweinefleisch in Deutschland schwanken auf niedrigem Niveau. Insgesamt wird die Schweinemast in Deutschland als langfristig nicht rentabel eingeschätzt (Deblitz & Efken 2017). Im europäischen Vergleich liegen die Produktionskosten zwar nur im Mittelfeld, aber die Erzeugerpreise sind niedrig. Maßnahmen auf EU-Ebene, die in Krisenzeiten eine Subventionierung der Einlagerung von Schweinefleisch ermöglichen, wurden zuletzt anlässlich des seit 2014 bestehenden Importverbots für europäisches Schweinefleisch durch Russland angewandt. Letztlich führt dieses Instrument aber dazu, dass sich die Erzeugerpreise auch nach einer Krise nicht erholen können, da durch die Veräußerung des eingelagerten Fleisches auf dem Markt die Preise niedrig gehalten werden. Damit haben schweinehaltende Betriebe in der Regel nur geringe finanzielle Spielräume für umweltschutz- und tierwohl-fördernde Maßnahmen und sind umso mehr auf langfristig verlässliche, investitionssichere rechtliche Rahmenbedingungen angewiesen.

Die Infrastruktur für Schlachtung und Verarbeitung wird zunehmend zentralisierter, regionale Strukturen nehmen demgegenüber ab. Die Bedienung des Trends für regionale Produkte sowie die Ermöglichung kurzer Transportwege zwischen Mastbetrieb und Schlachthof, die aus Tierwohl- und Verbrauchersicht erstrebenswert ist, kann dadurch erschwert werden.

Im Transformationsfeld können darüber hinaus folgende Treiber identifiziert werden:

Deutschland ist 2018 vom Europäischen Gerichtshof wegen unzureichender Umsetzung und Anwendung der Nitrat-Richtlinie (2013/2199) verurteilt worden. Vor diesem Hintergrund besteht erhöhter Handlungsbedarf in Regionen mit einer hohen Dichte an Schweinebeständen, da hier entsprechend mehr Gülle anfällt, die wesentlich zur Belastung beiträgt.

Die sinkende Akzeptanz für die Intensivtierhaltung wird immer sichtbarer: Im März 2015 wurde das Gutachten „Gesellschaftliche Akzeptanz der Nutztierhaltung“ des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik des BMEL veröffentlicht, in dem konstatiert wurde, dass die derzeitig übliche Intensivtierhaltung aufgrund fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz nicht zukunftsfähig ist und dringend Änderungen notwendig sind. Zusätzlich setzen sich gesellschaftliche Anspruchsgruppen öffentlichkeitswirksam für Tierwohl ein und zeigen Missstände auf.

Der Verzehr von Schweinefleisch ging zwischen 2014 und 2017 von 37,9 kg pro Kopf und Jahr um 2 kg auf 35,9 kg pro Kopf und Jahr zurück (BVDF - Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie e.V. 2019). Dieser Konsumrückgang, der sich voraussichtlich noch weiter fortsetzen wird, übt - bei gleichbleibendem Produktionsniveau – Druck auf die Erzeugerpreise aus. Dies kann eine Chance sein das Produktionsniveau zu senken, sofern vermieden wird in den Export auszuweichen.

Im Bereich Klimaschutz wird sich der Druck auf die Landwirtschaft erhöhen Maßnahmen zur Reduktion klimarelevanter Emissionen zu ergreifen, die auch die Nutztierhaltung betreffen.

Die Initiativen verschiedener Akteure vor allem aus dem Bereich LEH befördern tiergerechte Halungsverfahren: Sie umfassen einerseits unternehmensspezifische Vorgaben an Lieferanten, die über die gesetzlichen Tierschutz-Regelungen hinausgehen, andererseits aber auch im Rahmen der ITW harmonisierte Maßnahmen wie die Deklaration der Haltungsbedingungen auf SB-Frischfleisch vom Schwein oder die freiwillige Teilnahme von schweinehaltenden Betriebe an der ITW.

Die Systemhebel sind vor allem im Bereich der klassischen Politikinstrumente zu sehen, insbesondere die Verschärfung, Vollzug und Kontrolle des Tierschutzes sowie des Umweltschutzes aber auch die öffentliche Beschaffung. Siehe Kapitel 2.8.

2.2. Gesellschaftliche Trends erkennen, bewerten und nutzen

In Bezug auf die Nutztierhaltung und den Fleischkonsum im Allgemeinen sowie bezogen auf die Schweinehaltung und die Schweinefleischproduktion lassen sich die folgenden Trends identifizieren:

- Insgesamt lässt sich ein seit Jahren anhaltender leichter Rückgang des Fleischkonsums auf immer noch hohem Niveau konstatieren. Der Rückgang ist bei Schweinefleisch sehr viel deutlicher und wird sich sehr wahrscheinlich in Zukunft noch weiter fortsetzen. Einer der Gründe hierfür ist der Rückgang des Anteils an Schweinefleisch in der Gemeinschaftsverpflegung insbesondere in Kitas und in Schulen vor dem Hintergrund der Zunahme muslimischer Migrantinnen und Migranten. Mit folgenden Maßnahmen könnte dieser Trend im Sinne der angestrebten Transformation genutzt werden:
 - Die entsprechenden Ministerien, insbesondere BMEL und BMG, sollten sich auch auf Ebene der Privatverbraucherinnen und Verbraucher klar zu einer gesunden und fleischarmen Ernährung entsprechend DGE-Empfehlungen bekennen.
 - Die öffentliche Hand sollte im eigenen Handeln und bei der öffentlichen Beschaffung ihre Vorbildfunktion wahrnehmen, zumal die DGE-Empfehlungen eine fleischarme Menügestaltung beinhaltet, die der angestrebten Transformation entspricht. Darüber hinaus sollten die Kriterien für die öffentliche Beschaffung auch Kriterien zu umwelt- und tierwohlgerecht produzierten Fleischwaren beinhalten (z.B. Bio-Produkte).
 - In den letzten Jahren wurden der Rückgang des inländischen Konsums und die Änderung der Konsumgewohnheiten durch die Steigerung des Exports ausgeglichen. Im Sinne der Transformation sollte eine Anpassung der Produktionsmenge von Schweinefleisch an die geänderten Konsumgewohnheiten erfolgen, d.h. eine Reduktion des Nutztierbestandes erfolgen. Dies könnte gleichzeitig dazu genutzt werden weniger Tiere unter tiergerechteren Bedingungen zu halten. Um dies zu erreichen könnten sowohl Anreizsysteme für schweinehaltende Betriebe entwickelt werden für kleinere Tierbestände mit höheren Tierwohl- und Umweltstandards anzustreben. Flankierend könnten flächengebundene Bestandsobergrenzen eingeführt werden.
- Die heute weitgehend übliche Intensivtierhaltung von Nutztieren wird von vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern und gesellschaftlichen Anspruchsgruppen nicht mehr akzeptiert. Dies gilt insbesondere auch für die Schweinehaltung. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist nicht nachvollziehbar, dass bestimmte Praktiken in der Nutztierhaltung, wie z.B. Schwanzkupieren und betäubungslose Kastration bei Schweinen resp. Ferkeln, immer noch üblich sind und vom Gesetzgeber toleriert werden. Zuletzt wurde dies Ende 2018 wieder deutlich, als die Bundesregierung das Verbot der betäubungslosen Kastration von Ferkeln nach einer Übergangszeit von fünf Jahren nochmals um zwei Jahre nach hinten auf 2021 verschoben hat. Verbraucherinnen und Verbraucher sind zudem mit der Nutztierhaltung unabhängig von der spezifischen Haltungsförm nicht (mehr) vertraut. Sie sind seit Jahrzehnten den geschönten Werbeaussagen und –bildern im Zusammenhang mit Fleischprodukten ausgesetzt und andererseits mit den Berichterstattungen zu Verstößen gegen das Tierschutzgesetz in der Nutztierhaltung konfrontiert. Das verstärkt die Unsicherheit und das Misstrauen gegenüber den Akteuren der Wertschöpfungskette der Fleischproduktion. Wichtige Systemhebel sind vor diesem Hintergrund:
 - Die Bundesregierung und die Landesregierungen sollten konsequent den Vollzug bestehender Tierschutz-Regelungen umsetzen und Mängel in der Vollzugskontrolle beheben. Darüber hinaus sollten die Tierschutzvorgaben verschärft und so dem Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach einer tiergerechteren Nutztierhaltung Rechnung getragen werden. Die-

se Verschärfung muss begleitet werden durch ein – noch zu entwickelndes – Finanzierungskonzept, da eine tiergerechtere Produktion Mehrkosten verursacht.

- Die Bundesregierung sollte sich für die Einführung einer obligatorischen Deklaration der Haltungsbedingungen auf Fleischprodukten – ähnlich wie für Eier - sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene einsetzen. Diese würde die Verbraucherinnen und Verbrauchern eine verlässliche Orientierung geben und eine informierte Kaufentscheidung im Sinne – wenn gewünscht – von tierwohlgereren Produkten. Gegenüber der derzeit von den großen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) im Rahmen der Initiative Tierwohl (ITW) eingeführten Deklaration der Haltungsformen für Frischfleischprodukte hätte eine auf nationaler und idealerweise auch europäischen Ebene rechtlich verankerte Deklaration den Vorteil, dass sie harmonisiert ist sowie für Verbraucherinnen und Verbraucher glaubwürdig und dauerhaft verlässlich zu finden ist.
- Die Bundesregierung sollte das angekündigte staatliche Tierwohllabel möglichst schnell einführen. Derzeit liegen Kriterien für die Schweinehaltung vor, die Anfang 2019 mit verschiedenen Akteuren diskutiert wurden. Wichtig ist, dass diese Kriterien anspruchsvoll sind, Akteure gewonnen werden, die ihre Produkte entsprechend zertifizieren lassen damit Verbraucherinnen und Verbraucher entsprechende Produkte im LEH auch finden können und das Tierwohllabel dann im Rahmen einer öffentlichkeitswirksamen Kampagne bekannt gemacht wird.
- Verbraucherinnen und Verbraucher finden regionale Produkte – oder zumindest in Deutschland hergestellte Produkte – zunehmend attraktiv.
 - Eine einheitliche Regelung, wie Regionalität auf einem Produkt ausgezeichnet werden darf, würde Verbraucherinnen und Verbraucher eine glaubwürdige und verlässliche Basis bei der Kaufentscheidung für regionale Produkte bieten. Die Initiative Regionalfenster (vgl. www.regionalfenster.de) bietet hier einen zwar freiwilligen Kennzeichnungsansatz u.a. für Fleisch und Fleischwaren, der aber durch eine Beteiligung von relevanten Akteuren der gesamten Wertschöpfungskette sowie einem Beirat mit Vertreterinnen und Vertreter u.a. aus Wissenschaft, Politik und Verbraucherschutz, eine breite Absicherung erfährt. Große Unternehmen des LEH wie Edeka, Rewe, Lidl oder Aldi führen bereits Produkte mit der Regionalfenster-Auszeichnung, d.h. diese sind für Verbraucherinnen und Verbraucher (zunehmend) sichtbar.
 - Die (Re)Etablierung von regionalen Wertschöpfungsketten, die eine umwelt- und tierfreundliche Tierhaltung einschließt, aber auch die regionale Infrastruktur für Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung einbezieht, würde den Trend zu regionalen Produkten ebenfalls aufgreifen.
- Verbraucherinnen und Verbraucher orientieren sich zunehmend an qualitativ hochwertigen Produkten im Lebensmittelbereich. Die Wahl des „richtigen“ Fleisches kann zum persönlichen Statement werden. Tierwohl kann dabei als ein Indikator angesehen werden, der für Qualität, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit steht.
 - Der Qualitätstrend bietet die Chance, tierwohl- und umweltgerecht produziertes Schweinefleisch als qualitativ hochwertiges Angebot mit angemessenem Preis im Premiumbereich zu platzieren. Die von den verschiedenen Unternehmen des LEH etablierten Mehrwert-Handelsmarken (z.B. Hofglück von Edeka, fair&gut von Aldi) nutzen diesen Trend bereits. In diesem Segment könnten sich auch zukünftig mit dem staatlichen Tierwohllabel ausgezeichnete Produkte etablieren. Voraussetzungen sind insgesamt die Glaubwürdigkeit und Transparenz der Auszeichnung sowie die Sichtbarkeit der Produkte.
 - Die Etablierung von geschützten Ursprungsbezeichnungen oder geschützten regionalen Angaben für regionale Produkte wie es sie beispielsweise für Schwäbisch-Hällisches Qualitäts-

fleisch schon gibt, ist zwar für das einzelne Produkt resp. den Hersteller potenziell aufwendig, würde aber dem Trend zu regionalen Produkten entsprechen und vor allem dem zunehmenden Qualitätsbewusstsein von Verbraucherinnen und Verbrauchern beim Lebensmitteleinkauf Rechnung tragen. Entsprechende Produkte hätten das Potenzial sich im Premium-Bereich zu etablieren.

- Verbraucherinnen und Verbraucher nehmen sich im Schnitt weniger Zeit zum Kochen und zum Essen. Gleichzeitig nimmt die Kompetenz für die Zubereitung insbesondere von Fleischstücken mit längeren Zubereitungszeiten oder aufwendigeren Zubereitungsarten ab. Insgesamt konzentriert sich die Nachfrage zunehmend auf Edelteile oder Fleisch, das sich zum Kurzbraten oder Grillen eignet. Für bestimmte Teile der Tiere gibt es wenig Nachfrage (z.B. Innereien, fetten Bauchspeck).
 - Es müssen alternative Absatz- und Verwertungsmöglichkeiten für die in Deutschland nicht, oder nur wenig, nachgefragten Teile identifiziert werden, jenseits des bislang favorisierten Exportes. Mögliche Ansätze sind einerseits die menschliche Ernährung (z.B. Entwicklung von attraktiven Gerichten in der Gemeinschaftsverpflegung und bei Convenience-Produkten; Bildungs-/Kochprojekte für Verbraucherinnen und Verbraucher), die z.B. an die Traditionen im Feinschmeckerland Frankreich anknüpfen können. Andererseits können aber auch Ansätze im Bereich der wertstofflichen Verwertung (z.B. Proteine und Fette) in Betracht gezogen werden.

2.3. Die Entwicklung von gesellschaftlichen Leitbildern und Ziele unterstützen

Bezüglich der großen Linien hinsichtlich Fleischproduktion und Nutztierhaltung bestehen in Deutschland ein einheitliches Leitbild und einheitliche Ziele. Dies gilt für:

- **Lebensmittelsicherheit:** Fleisch und Fleischprodukte müssen hygienisch einwandfrei und sicher sein.
- **Qualität:** Fleisch und Fleischprodukte müssen qualitativ hochwertig sein.
- **Compliance:** Rechtliche Vorgaben sind einzuhalten.
- **Wirtschaftlichkeit:** Betriebe müssen in der Lage sein mit Nutztierhaltung ihre wirtschaftliche Existenz zu sichern.
- Die Nutztierhaltung muss perspektivisch umweltverträglicher und tiergerechter werden.

Wie die genannten Punkte aber im Detail ausgestaltet werden müssen, um tatsächlich diesem Leitbild zu entsprechen, darüber gibt es bei verschiedenen Akteursgruppen unterschiedliche, sich z.T. ergänzende, z.T. aber auch widersprechende Auffassungen. Die diesbezügliche Auseinandersetzung ist insgesamt von einer starken Polarisierung geprägt, die die Entwicklung konstruktiver Lösungsansätze erschwert.

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, einen breiten gesellschaftlichen Dialog zu führen, um einen gesellschaftlichen Konsens für eine zukünftige Nutztierhaltung und einen nachhaltigen Fleischkonsum zu erreichen. Die Entwicklung eines solchen Konsenses sollte auf höchster politischer Ebene angesiedelt, ressortübergreifend angelegt sein und in eine Gesamtstrategie zu Landwirtschaft und Ernährung eingebettet werden. Die Strategieentwicklung sollte zudem unter Einbindung der relevanten gesellschaftlichen Gruppen erfolgen.

Wichtig als Startpunkt für den Dialog ist die politische Anerkennung, dass im Bereich Nutztierhaltung und Ernährung gravierende Probleme bestehen, für die gesamtgesellschaftlich getragene Lösungen gefunden werden müssen.

2.3.1. Ein Blick über die Grenze nach Frankreich

Was lässt sich aus dem Dialogprozess in Frankreich zur Transformation von Ernährung und Landwirtschaft im Rahmen der Etas Generaux d'Alimentation in der zweiten Jahreshälfte 2017 für die Transformation in Deutschland lernen?

Der durch die französische Regierung im Rahmen der Etas Generaux d'Alimentation im Sommer 2017 initiierte Dialogprozess geht von der Erkenntnis aus, dass das heute bestehende Landwirtschafts- und Ernährungssystem auf verschiedenen Ebenen umfassende Probleme verursacht und weder ökologisch, sozial, noch ökonomisch nachhaltig ist. Eine gesellschaftlich breit abgesicherte Entwicklung und Umsetzung von innovativen Lösungsansätzen, die das Ziel einer nachhaltigen Transformation von Landwirtschaft und Ernährung haben, soll daher bis 2022 erfolgen. Vor diesem Hintergrund wurden im Sommer 2017 zwei Prozesse gestartet: Zum einen wurde zu zentralen Fragen² ein für jeden offenes Online-Beteiligungsverfahren gestartet. Zum anderen wurden 14 thematische Arbeitsgruppen zu den zentralen Fragen mit Beteiligung von insgesamt etwa 700 Stakeholdern gegründet, die zunächst je 3-4 Arbeitsgruppentreffen durchführten und jeweils konsensual ein Maßnahmenpaket entwickelten. Jenseits der identifizierten Maßnahmen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll, sind folgende Aspekte für eine Übertragung auf Deutschland interessant:

- Der Prozess wurde durch den französischen Präsidenten initiiert und ist damit auf höchster politischer Ebene angesiedelt. Er ist explizit ressortübergreifend und interministeriell angelegt. Die aus dem Prozess resultierende Roadmap 2018-2022 wird von insgesamt 11 Ministerien getragen³. Darunter befinden sich auch die Ministerien für Wirtschaft und Finanzen, Europa und ausländische Angelegenheiten, Bildung und Forschung, Arbeit, Solidarität und Gesundheit.
- Die Regierung erkennt mit dieser Initiative explizit an, dass das derzeitige Landwirtschafts- und Ernährungssystem nicht nachhaltig und nicht zukunftsfähig ist und drückt den starken politischen Willen aus einen Umbau herbeizuführen. Sie adressiert zentrale Probleme in ihrer Breite, fordert Verantwortungsübernahme durch die Akteure und erkennt das Potential sowie die Rolle der Akteure für den Umbau an.
- Der thematisch und hinsichtlich Akteursbeteiligung vorstrukturierte und explizit auf die gemeinsame Entwicklung von Maßnahmen ausgerichtete Arbeitsgruppenprozess ermöglichte einen Diskussionsprozess zwischen Akteuren der Wertschöpfungskette und Akteuren aus Forschung, Beratung & Zivilgesellschaft, die auf dieser Ebene bislang nie miteinander gesprochen hatten. Nach einhelliger Aussage der verschiedenen Arbeitsgruppenleiter hat dieser Aspekt wesentliche Nutzen für den Prozess gebracht, da die Schilderung der Situation, in der sich ein Akteur befindet, seiner jeweiligen Zwänge und Möglichkeiten, das Verständnis für seine Positionen durch die anderen Akteure und eine konstruktive Diskussion sowie die Konsensfindung wesentlich erleichtert haben.
- Die im November 2017 aus dem Arbeitsgruppenprozess resultierende und gemeinsam von den beteiligten Akteuren unterzeichnete Charta zur Selbstverpflichtung hat sich als nicht tragend erwiesen. Dies zeigte sich in den Preisverhandlungen 2018 zwischen Erzeugern/Verarbeitern und

² Z.B. Umwelt- und tierwohlgerechte Landwirtschaft und Tierhaltung; Erzeugung qualitativ hochwertiger, nachhaltiger Lebensmittel; Preisgestaltung & angemessene Einkommen für Erzeuger und Verarbeiter; internationale Einbindung; nachhaltige Gemeinschaftsverpflegung in öffentlichen Einrichtungen ;Verminderung von Lebensmittelabfällen; Zugang zu einer gesunden Ernährung für alle; Wertschätzung von qualitativ hochwertigen Lebensmitteln; Kompetenz der Zubereitung;

³ Transition écologique et solidaire / Europe et Affaires étrangères / Cohésion des territoires / Solidarités et Santé / Économie et Finances / Travail / Agriculture et Alimentation / Action et Comptes publics / Enseignement supérieur, Recherche et Innovation /

den großen Supermarktketten, die in Frankreich traditionell immer im Februar eines Jahres für das Gesamtjahr stattfinden. Trotz der in der Charta vereinbarten Fairness bezüglich des Preisniveaus, beschrieben betroffene Akteure die Verhandlungen 2018 einhellig als so hart und preisdrückend wie bislang noch nie. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund fordern viele Akteure - quer über die verschiedenen Akteursgruppen hinweg - von der Regierung effektive Maßnahmen: Ohne innovative, auch harte und radikale Maßnahmen könne das System nicht geändert werden.

Der erste Gesetzesentwurf der Regierung wurde am 31.01.2018 veröffentlicht und im Oktober 2018 verabschiedet. Die Bandbreite der Maßnahmen der Loi d'Alimentation ist sehr groß:

- Umkehrung der Preisbildung: Die Preisverhandlungen zwischen den Supermarktketten, die in Frankreich in vier Einkaufszentralen erfolgen und den Produzenten / Verarbeitern muss neu auf den Produktionskosten basieren, die von den Produzenten, resp. deren Vertretern (i.d.R. die sogenannten Interprofessions), vorgegeben werden. Die erste davon betroffene Verhandlungsrunde war Anfang 2019.
- Vorgabe einer Mindestmarge von 10% auf Lebensmittel: Diese führte zu einer Verteuerung von 7% der Lebensmittel im LEH. Unter den von der Verteuerung betroffenen Produkten waren vor allem „Kundenbringer“, wie z.B. Nutella, Nescafé und Coca Cola. Diese Maßnahme greift seit Anfang Februar 2019.
- Zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen müssen Supermärkte ab einer bestimmten Verkaufsfläche einen Vertrag mit einer gemeinnützigen Organisation zur Abnahme von nicht mehr verkäuflichen Produkten schließen. Die Umsetzung läuft.
- In der Gemeinschaftsverpflegung müssen mindestens 50% lokale Lebensmittel zum Einsatz kommen, die bestimmten Qualitätsstandards genügen (z.B. Bio). Dies ist bis 2022 umzusetzen.
- Unternehmen ist es verboten gleichzeitig zu Pestiziden zu beraten und Pestizide zu verkaufen.

Einige der Maßnahmen sind explizit experimentell angelegt und sollen nach zwei Jahren auf ihre Effektivität geprüft werden.

2.4. Technische, soziale und institutionelle Innovationen und Experimente fördern

Im Transformationsfeld Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion können technische, soziale und institutionelle Innovationen dazu beitragen, dass die Entwicklung in die angestrebte nachhaltige Richtung geht. Entsprechend ist es wichtig, Innovationen zu fördern.

Im Bereich der technischen Innovationen sind vor allem solche zu nennen, die die Haltungsbedingungen von Schweinen im Hinblick auf Tierwohl und Umweltschutz verbessern (z.B. Stallbau mit verschiedenen Funktionsbereichen, Sensorik für Tierwohlintikation etc.). Bestehende Forschungsprogramme sollten weitergeführt und erweitert werden, um explizit auch die Lösung von Zielkonflikten zwischen verschiedenen Zielen, wie Tierwohl, Umweltschutz und Verbraucherschutz, zu adressieren. Die Förderung von transdisziplinären Forschungsprojekten unter Einbezug von Praxispartnern hilft dabei, umsetzungsrelevante Lösungen zu identifizieren.

Die Etablierung von langjährigen Zuchtprogrammen mit Zuchtzielen wie Tiergesundheit, Robustheit, Mütterlichkeit, die nicht nur die Leistung als Fokus hat.

Die Forschungsförderung im Bereich von eiweißhaltigen Futtermitteln sollte jenseits von Leguminosen auch alternative Wege, wie z.B. Insekten oder Tiermehl (in der Geflügel- und Schweinehaltung), auf Funktionalität, Umweltwirkungen und rechtliche Machbarkeit prüfen.

Unterstützung des Aufbaus von Akteurskooperationen für regionale Strukturen, um regionale Wertschöpfungsketten zu ermöglichen (Erzeugung, Schlachtung, Zerlegung, Verarbeitung). Hierzu gehören insbesondere auch regionale Schlachthöfe, die ggf. an die rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden (Förderprogramme, vgl. z.B. Ausführungen in (Landtag von Baden-Württemberg 2018)), ggf. aber auch neu errichtet werden müssen, da in der Vergangenheit viele Schlachtstrukturen geschlossen wurden. Kooperationen regionaler Akteure (z.B. Schweinehalter, Schlacht- und Zerlegebetriebe, Verarbeiter, Metzgereien, Kommunen, Verbände, Landwirtschaftskammer) können im Rahmen von Reallaboren entwickelt und erprobt und im Erfolgsfall in die Breite getragen werden. Diese können auch an bestehende Strukturen, wie z.B. Bio-Musterregionen oder Öko-Modellregionen, Ernährungsräte etc., andocken.

Die Etablierung von vertikaler Integration in der Wertschöpfungskette Schweinefleisch – mit Erzeugung, Schlachtung, Verarbeitung, Vertrieb in einer Hand - ausgehend von den Erzeugern oder des Handels kann verlässliche, langjährige Abnahmestrukturen mit Preisgarantien bei klaren Produktionskriterien (z.B. Bio) und über dem üblichen liegende Erzeugerpreise ermöglichen. Der LEH ist in diesem Bereich bereits aktiv (z.B. Edeka Hofglück).

Die Digitalisierung wird bereits für innovative Wege der Direktvermarktung von besonders tierwohlgerecht produziertem Fleisch und Fleischprodukten zu angemessenen Preisen genutzt. Grundsätzlich kann ein Betrieb dabei seine eigenen Produkte auf diesem Weg selbst vermarkten. Die Vermarktung in Kooperation mit anderen Betrieben über eine entsprechende professionelle Plattform macht es für den einzelnen Erzeuger einfacher über diesen Vertriebsweg Absatz zu erzielen, ohne sich selbst in Internetmarketing zu professionalisieren. Es gibt bereits verschiedene Plattformen, wie z.B. Crowdbutchering (www.kaufeinschwein.de) oder www.marktschwaermer.de (Bündelung von Erzeugern verschiedener Produktgruppen). Die Initiierung von entsprechenden Plattformen könnte durch lokale Akteure (Landwirtschaftskammern, Kommunen, Ernährungsräte) angeregt und eine professionelle Begleitung gefördert werden.

2.5. Nicht-nachhaltige Strukturen beenden (Exnovation)

Ein gesellschaftlich und politisch gewollter Ausstieg aus etablierten, nicht-nachhaltigen Strukturen muss aktiv gestaltet werden. Die Beharrungskräfte, die ein hohes Konfliktpotenzial beinhalten und einen hohen Legitimationsanspruch notwendig machen, sind meist erheblich. Die Politik sollte klare Ausstiegsziele kommunizieren und durch entsprechende Politikinstrumente unterfüttern. Diese sollten angemessene zeitliche Vorgaben und ggf. finanzielle Unterstützung umfassen.

Vor dem Hintergrund der im Projekt erfolgten Arbeiten kann die in der Schweinemast heute überwiegend praktizierte Haltungsform in unstrukturierten Buchten auf Vollspaltenböden als eine – vorwiegend aus Tierschutzgründen - nicht zukunftsfähige Haltungsform identifiziert werden, die beendet werden sollte. Entsprechend wird im Folgenden ein Vorschlag für ein Exnovationsszenario aus dieser Haltungsform entwickelt.

2.5.1. Vorbild Ausstieg aus der Käfighaltung bei Legehennen

Bei der Entwicklung eines geeigneten Vorgehens bei der Mastschweinehaltung wird dabei an die Erfahrungen aus der Legehennenhaltung angeknüpft. Ein Bündel von Maßnahmen verschiedener Akteure hatte zur Beendigung der konventionellen Käfighaltung (und perspektivisch auch der Kleingruppenhaltung) von Legehennen geführt. Im Folgenden ein Rückblick auf diese Entwicklung:

- Eine gesellschaftlich nicht mehr akzeptierte Haltungsform bei Legehennen – konventionelle Batterie-Käfige - wurde beendet. Diese Haltungsform wurde sowohl auf nationaler (seit 2010) als

auch auf europäischer Ebene (seit 2012) verboten und es besteht ein Fahrplan für das Verbot weiterer, aus Tierwohlsicht unzureichender Haltungsformen (Verbot sog. Kleingruppenkäfige ab 2025).

- Seit 2004 besteht auf EU-Ebene eine Kennzeichnungspflicht für Hühnereier, die u.a. die Deklaration der Haltungsform am Produkt (Ei) vorgibt.
- Handel und Verbraucherinnen und Verbraucher haben mit ihrer Sortimentsgestaltung (Selbstverpflichtung zur Auslistung) resp. ihrem Kaufverhalten Produkte (Eier) aus der Käfighaltung vor der gesetzlichen Frist diskriminiert und stattdessen teurere Produkte aus tierverträglicheren Haltungsformen bevorzugt. Bereits 2009 waren 70% der Eier, die direkt an Endverbraucherinnen und -verbraucher verkauft wurden, aus Freiland- und Bio-Haltung⁴.
- Es fand ein Strukturwandel der Legehennenbetriebe zugunsten tierfreundlicherer Haltungsformen und mittlerer Bestandsgrößen statt: Laut BMEL⁵ waren 2007 noch rund 68% der Legehennen in Deutschland in konventionellen Käfigen und ausgestalteten Käfigen (Kleingruppenhaltung) untergebracht, 2013 lebten nach dem Verbot der konventionellen Käfige nur noch rund 12% in Kleingruppen. Der Anteil an der Bodenhaltung hat sich zwischen 2007 (17%) und 2013 (64%) mehr als verdreifacht. 16% der Legehennen lebten 2013 in Freilandhaltung (2008: 11%). Die ökologische Erzeugung steigerte ihren Anteil von 5% in 2007 auf 8% der Legehennen im Jahr 2013. Laut WBA 2015 hat die Anzahl der Betriebe mit Beständen über 100.000 Legehennen zwischen 2003 und 2013 leicht, die Anzahl der in diesen Betrieben gehaltenen Tiere von 54 auf 45% abgenommen. Demgegenüber hat der Anteil der Legehennen in Betrieben mittlerer Bestandsgröße (10.-100.000 Tiere) von 37% auf 52% zugenommen. 2013 hatten 46% der Betriebe entweder Freilandhaltung (20%) oder Bio-Haltung (19%).

Gleichwohl bestehen bei der Legehennenhaltung weiterhin Defizite:

- Bei verarbeiteten Produkten besteht keine Deklarationspflicht der Haltungsbedingungen. Verbraucherinnen und Verbraucher haben damit z.B. für Fertiggerichte, Nudeln, Backwaren etc. – abgesehen von Bio-Produkten und freiwilligen Herstellerangaben - keine Transparenz für ihre Kaufentscheidung in Bezug auf die Haltungsform der Legehennen.
- Auch die verbleibenden Haltungsformen, insbesondere die mengenmäßig überwiegende Bodenhaltung, sind aus Tierwohlsicht noch zu optimieren.

Konsequenzen:

- Die Anzahl der Legehennen haltenden Betriebe in Deutschland und die Anzahl an gehaltenen Legehennen hat in Folge des Käfighaltungsverbots zwischen 2006 und 2009 abgenommen, stieg zwischen 2010 und 2016 aber wieder kontinuierlich auf ein signifikant höheres Niveau als 2006 an (2016: 1,71 Mio. Betriebe, 41 Mio. Legehennen).

2.5.2. Übertragung der Erfahrungen bei Legehennen auf die Mastschweinehaltung

Die Intensivtierhaltung von Mastschweinen, wie sie heute überwiegend praktiziert wird, ist gesellschaftlich nicht mehr akzeptiert. Dabei stellt die in Deutschland heute noch weitgehend übliche Haltung von Mastschweinen in unstrukturierten Buchten mit Vollspaltenböden der am wenigste tiergerechte Haltungsform dar. Es wäre ein wichtiger Schritt für die Transformation, wenn diese Haltungsform in der Mastschweinehaltung mit einem klaren Zeitplan und Planungssicherheit für die

⁴ Zitiert nach WBA 2015

⁵ Zitat von <https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/texte/TierschutzTierhaltung.html?nn=310198¬First=true&docId=853806>

Betriebe zukünftig verboten würde. Dies sowohl national, durch das Anheben des Standards der Tierschutzgesetzgebung mit angemessenen, nicht zu langen Vollzugsfristen auf nationaler Ebene, als perspektivisch auch EU-weit⁶. Verbote von Vollspaltenböden in der Schweinehaltung bestehen bereits in der Schweiz (seit 1.9.2018) in Schweden, in Finnland, in den Niederlanden (Vorgabe 40% befestigter Boden) und in Dänemark⁷ seit 1.7.2015 für Ferkel und Mastschweine. Das Verbot sollte sich auch in der Genehmigungspraxis für Stallbauten widerspiegeln: Förderprogramme für Stallumbauten und –neubauten sollten zeitnah an entsprechende Kriterien geknüpft und Spielräume der GAP genutzt werden (z.B. Umschichtung 1. in 2. Säule).

Ähnlich wie im Fall der Legehennenhaltung bedeutet dies gleichzeitig nicht, dass die anderen heute üblichen Haltungsformen für Schweine bereits so definiert sind, dass sie Umwelt- und Tierwohlansforderungen optimal und umfassend erfüllen. D.h. weitere (rechtliche) Schritte sind erforderlich. Ebenso ist die Umsetzung bereits bestehender Vorgaben, für die bislang aber immer Ausnahmen geltend gemacht wurden, zu realisieren (Verbot nicht kurativer Eingriffe am Tier wie Schwanz kupieren; Verbot der betäubungslosen Kastration von Ferkeln) und angemessene Kontrollen durchzuführen.

Flankiert werden sollte dieses – mit angemessenen Übergangsphasen auf mehrere Jahre angelegte – Verbot von der Einführung der obligatorischen Deklaration der Haltungsbedingungen auf Schweinefleisch und Schweinefleischprodukten (inkl. verarbeitete Produkte). Auf diesen Punkt wurde schon in Kapitel 2.2, 2. Spiegelstrich, 2. Unterpunkt) eingegangen.

Die großen Unternehmen des LEH in Deutschland nehmen bereits eine aktive Rolle ein: Sie haben einerseits in den Jahren 2018/2019 eine eigene Deklaration der Haltungsbedingungen auf Frischfleisch eingeführt (vgl. vorigen Spiegelstrich). Zusätzlich haben zumindest einige von ihnen angekündigt, Schweinefleisch der Kategorie 1 Stallhaltung, gesetzliche Mindestkriterien – das der von der angestrebten Exnovation betroffenen Haltungsform entspricht -, relativ schnell auslisten zu wollen. Hier ist eine Parallele zur Auslistung von Eiern aus Käfighaltung im LEH zu sehen, die vor dem gesetzlichen Verbot erfolgte.

Die aktive Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher ist noch Zukunftsmusik, da sich Verbraucherinnen und Verbraucher heute am Point-of-Sale schwer tun, eine informierte Entscheidung zu treffen: Die Fülle an unterschiedlichen Hersteller- und Handelsmarken und die teilweise irreführenden Werbeaussagen sowie die nur geringe Verfügbarkeit von entsprechend ausgezeichneten, besonders tiergerechten Produkten sorgen eher für Verwirrung als eine gute Orientierung (vgl. z.B. (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. 2018)). Die von den führenden Unternehmen des LEH eingeführte Deklaration der Haltungsbedingungen ist zwar potenziell hilfreich, muss von Verbraucherinnen und Verbrauchern aber erst gelernt und als glaubwürdig anerkannt werden. Wie Umfragen wiederholt gezeigt haben, besteht aber ein großes Potenzial an Verbraucherinnen und Verbrauchern, die tierwohlgerechte Fleischprodukte kaufen möchten und die bereit sind dafür einen höheren Kaufpreis in Kauf zu nehmen. Dieses Potenzial gilt es durch eine glaubwürdige Orientierung am Point-of-Sale zu realisieren.

⁶ Z.B. durch Anpassung der Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen. Übersetzung berichtigt am 16.2.2016: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0120R\(03\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0120R(03)&from=DE)

⁷ Seit 1. Juli 2015 sind Vollspaltenböden in allen Ferkelaufzucht- und Mastställen gesetzlich verboten. Planbefestigte bzw. teilperforierte Liegeflächen verbessern den Schutz und das Wohl der Tiere. Nach dem neuen dänischen Gesetz müssen in Ferkelaufzuchtställen mindestens die Hälfte der Mindestfläche und in Mastställen mindestens ein Drittel der Mindestfläche aus planbefestigten bzw. teilperforierten Böden bestehen. Die Perforationsfläche darf maximal 10% betragen. Bei herkömmlichen Betonspaltenböden sind es 18-20%. Das Gesetz tritt nach einer längeren Übergangsphase am 1. Juli 2015 in Kraft. Quelle: <http://fachinfo-schwein.de/aktuelles/news/2015/juni/verbot-von-vollspaltenboden-fur-ferkel-und-mastschweine> abgerufen am 27.03.2018

2.6. Neue Akteure einbinden – Change Agents nutzen

Um im Transformationsfeld Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion eine nachhaltige Transformation zu unterstützen, müssen Akteure eingebunden werden, die für eine Verbreitung der dafür erforderlichen Innovationen sorgen. Dazu ist es wichtig, dass Akteure mit unterschiedlichen Ressourcen und Kompetenzen in Bezug auf z.B. Wissen, Macht und Kommunikation eingebunden werden.

Es gilt die Erfahrungen und Kompetenzen von, in Bezug auf Tierwohl und Umweltschutz in der Schweinehaltung, besonders innovativen Betrieben zu nutzen und diese durch Vernetzung auf nationaler und europäischer Ebene diesbezüglich noch zu fördern. Hier kann an bestehende Runden Tische etc. angeknüpft werden. Es bietet sich auch an, Betriebe einzubeziehen, die in bestehenden Labelsystemen mit anspruchsvollen Kriterien zertifiziert sind, wie z.B. das Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes. Außerdem muss ein Wissenstransfer von diesen innovativen Betrieben in die Breite der Betriebe organisiert werden, damit möglichst viele Betriebe die erfolgreichen Praktiken umsetzen können. Die Vernetzung und der Wissenstransfer sollten organisatorisch und finanziell unterstützt werden. Ebenso die Umsetzung spezifischer Maßnahmen in den Betrieben.

Die öffentliche Beschaffung ist ein wichtiger Akteur, sowohl im Hinblick auf die Nachfrage nach nachhaltig erzeugten Fleischprodukten generell, als auch in Bezug auf den Aufbau von regionalen Strukturen zur Unterstützung von Gemeinschaftsverpflegung in Schulen, Kitas etc., das den Kriterien Tierwohl und Umweltschutz bei der Schweinefleischproduktion Rechnung trägt.

Die Förderung des Aufbaus von regionale Akteurskooperationen zwischen z.B. Erzeugern, Schlacht- und Zerlegebetrieben, Verarbeitern, Metzgereien, LEH, Kommunen, Ernährungsräten etc. wurde schon mehrfach an anderer Stelle erwähnt. Als ein Beispiel für regionale Akteurskooperationen kann das Netzwerk „Unser Land“ in Bayern angeführt werden.

Als neue Akteure können Schülerinnen und Schüler und Studentinnen und Studenten einbezogen werden, indem sie Schul- bzw. Studienprojekte für innovative Marketingansätze in Sinne von „hochwertiges und nachhaltiges Schweinefleisch in einer insgesamt fleischarmen Ernährung“ entwickeln oder Marketingansätze für regionale Akteurskooperationen (s.o.) entwickeln.

Der LEH ist als Akteur bereits sehr aktiv im Bereich tierwohlspezifischer Lieferantenanforderungen, die Förderung von Tierwohlmaßnahmen in schweinehaltenden Betrieben und Deklaration der Haltungsbedingungen auf Frischfleisch (SB; jeweils im Rahmen der ITW) sowie der vertikalen Integration bei tierwohlgerechteren Produkten. Diese Initiativen sind grundsätzlich zu begrüßen, da sie die angestrebte Transformation befördern. Allerdings sollte der Gesetzgeber nachziehen, um einen bundesweit einheitlichen rechtlichen Rahmen zu schaffen und Betrieben damit einheitliche sowie langfristig verlässliche Vorgaben zu bieten (z.B. obligatorische Deklaration der Haltungsbedingungen, Verschärfung und Vollzug Tierschutzgesetz).

2.7. Zeitstrategien – Möglichkeitsfenster nutzen

Durch äußere Rahmenbedingungen (z.B. Sanktionen von Russland), die Änderung von Rahmenbedingungen (z.B. Änderung der GAP nach 2020) oder externe Ereignisse (z.B. Lebensmittelskandale) können sich - auch wenn oder gerade weil es sich oft um krisenhafte Situationen handelt - manchmal Zeitfenster mit besonders günstigen Bedingungen für die Umsetzung einer Transformation ergeben. Diese Möglichkeitsfenster gilt es zu nutzen.

Im Falle der Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion können folgende Ansatzpunkte genannt werden:

Massiver Aufbau von Produktionskapazitäten für Schweinefleisch in Russland seit Beginn der Russland-Sanktionen 2014 (ISN 2017): Mit diesem unter geringeren Standards und bei geringeren Kosten als in Deutschland produziertem Fleisch ist mittelfristig potenziell ein direkter (durch Export russischen Fleisches nach Deutschland) und/oder indirekter (durch Bedienung der gleichen Exportmärkte bei niedrigerem Preisniveau) Druck auf die deutschen Erzeugerpreise zu erwarten. Auch wenn die Situation hoher Produktionskosten für Schweinefleisch in Deutschland im internationalen Vergleich nicht neu ist und (Deblitz & Efken 2017) die Mastschweinehaltung in Deutschland als langfristig nicht rentabel einschätzen, so könnte die konkrete Bedrohungssituation proaktiv genutzt werden um von der bisherigen weitgehenden Fokussierung auf Standardprodukte (commodity products) auf eine im Sinne der Nachhaltigkeit qualitativ höherwertige und höherpreisige Produktion umzustellen. Da damit andere Märkte und Zielgruppen adressiert werden als mit den Standardprodukten, würde das Angebot von Schweinefleisch aus Russland nicht mehr in direkter Konkurrenz zur deutschen Schweinefleischproduktion stehen und gleichzeitig würde eine Verbesserung im Sinne von Umweltschutz und Tierwohl etc. erreicht.

Dynamik im Nachbarland Frankreich für europäische Initiativen nutzen (vgl. Kapitel 2.3.1). Die französische Regierung hat Ende 2017 eine Roadmap bis 2022 für eine an Nachhaltigkeit orientierte Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik veröffentlicht. Diese enthält auch Elemente, die die europäische Ebene adressieren, beispielsweise die Deklaration der Haltungsbedingungen bei Fleischprodukten oder den Ausstieg aus Glyphosat. Die deutsche Regierung könnte diese Initiativen nutzen und auch bei den aktuellen Verhandlungen zur Revision der GAP mit Frankreich an einem Strang im Sinne einer nachhaltigkeitsorientierten Weiterentwicklung ziehen.

Hofübergaben und Nachfolgeregelungen aktiv nutzen und begleiten. Etwa ein Drittel der Leiterinnen und Leiter landwirtschaftlicher Betriebe ist 55 Jahre alt oder älter. Damit stehen in den nächsten Jahren eine Vielzahl an Nachfolgeregelungen und ggf. Hofübergaben an. Dieser jeweils mehr oder weniger große Neuanfang sollte seitens der Beratung (z.B. der Landwirtschaftskammern) aktiv dafür genutzt werden, um Änderungen im Sinne der Transformation, d.h. Verbesserungen in der Tierhaltung, Verkleinerungen von Tierbeständen etc., zu erreichen.

2.8. Klassische Politikansätze

Abschließend sind klassischen Politikansätze zusammengefasst, die für die Transformation wesentliche Systemhebel darstellen, bzw. diese unterstützen und die teilweise auch schon bei verschiedenen Gestaltungsansätzen erwähnt wurden:

- Verschärfung des Tier- und Umweltschutzrechts mit verlässlichen rechtlichen und zeitlichen Vorgaben sowie Sicherstellung von Vollzug und Kontrolle. Konkret z.B. Verbot von Vollspaltenböden und unstrukturierten Buchten in der Mastschweinehaltung (vgl. Kapitel 2.5.2).
- Flankierend zum ersten Punkt muss die Entwicklung und Umsetzung von Finanzierungskonzepten für die Anhebung der Tierwohl- und Umweltschutzstandards erfolgen. Der bisherige Ansatz der Politik, abzuwarten wie die Wirtschaft sich hinsichtlich einer Finanzierung organisiert, scheint nicht geeignet in genügendem Umfang und in genügender Geschwindigkeit zu dem angestrebten Umbau der Nutztierhaltung zu führen.
- Zeitnahe Einführung eines staatlichen Tierwohllabels mit anspruchsvollen Kriterien.
- Entwicklung des rechtlichen Rahmens für eine obligatorische Deklaration der Haltungsbedingungen auf Fleisch und Fleischprodukten auf nationaler und europäischer Ebene.

- Ein klares Bekenntnis der entsprechenden Ministerien (insbesondere BMEL und BMG) zu einer gesunden, fleischarmen Ernährung.
- Umsetzung der Empfehlungen der DGE in der öffentlichen Beschaffung sowie Anwendung von Kriterien für die Beschaffung von besonders tiergerecht produziertem Fleisch und Fleischwaren.
- Forschungsprogramme für umwelt- und tierwohlfreundliche Haltungssysteme sowie Zuchtprogramme für robuste und gesunde Rassen.
- Bildung: Bildungsprogramme für eine gesunde, fleischarme und nachhaltige Ernährung.

Literaturverzeichnis

- BVDF - Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie e.V. (BVDF - Bundesverband der Deutschen Fleischwarenindustrie e.V., Hrsg.) (2019): Fleischverbrauch und Fleischverzehr je Kopf der Bevölkerung. Online verfügbar: https://www.bvdf.de/in_zahlen/tab_05; letzter Abruf am 14.05.2019.
- Deblitz & Efken (2017): Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Mastschwein (Johann Heinrich von Thünen-Institut, Hrsg.). Braunschweig.
- ISN – Interessengemeinschaft der Schweinehalter in Deutschland (ISN - Interessengemeinschaft der Schweinehalter in Deutschland, Hrsg.) (2017): Russland: Auf dem Weg zur Exportnation für Schweinefleisch? Online verfügbar: <https://www.schweine.net/news/russland-zur-exportnation-schweinefleisch.html>; letzter Abruf am 25.04.2019.
- Landtag von Baden-Württemberg (2018): Schlachtbetriebe in Baden-Württemberg. Antrag der Abg. Ernst Kopp u. a. SPD und Stellungnahme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Landtag von Baden-Württemberg, Hrsg.).
- Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. (2018): WERBUNG FÜR FLEISCH – VERWIRRSPIEL IM SUPERMARKT Marktcheck der Verbraucherzentralen über Werbeaussagen zur Tierhaltung im konventionellen Fleischangebot (Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V., Hrsg.).
- Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten.