

# Saugut - Gemeinsam das Tierwohl verbessern und die Sau rauslassen!

## Münsteraner Erklärung

### der Landwirtschaftsminister von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen zur nachhaltigen Entwicklung der Tierhaltung und besonders der Schweinehaltung

I.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben starke und selbstbewusste ländliche Räume. Integraler Bestandteil attraktiver ländlicher Räume in beiden Ländern ist die Landwirtschaft. Sie braucht Rahmenbedingungen, die ihr eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen. Dafür stehen das nordrhein-westfälische und das niedersächsische Landwirtschaftsministerium. Wir wollen eine gute Zukunft für eine leistungs- und wettbewerbsfähige bäuerliche Landwirtschaft, die von selbständigen Familienunternehmen geprägt wird und in der nach bestem Wissen standortangepasst, ressourcenschonend, tier- und umweltgerecht gearbeitet wird. Bäuerliche Landwirtschaft bedeutet vor allem: Landwirtinnen und Landwirte verfügen als selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer über Boden, Gebäude und alle anderen Produktionsmittel sowie die Nutztiere. Das freie und verantwortliche landwirtschaftliche Unternehmertum gehört mit Handwerk und Mittelstand zum Kern der sozialen Marktwirtschaft. Es muss trotz weiter fortschreitender Arbeitsteilung ein Wesensmerkmal der Landwirtschaft bleiben.

Landwirtschaft, die sich nachhaltig entwickelt,

- versorgt die Menschen hinreichend und vielfältig mit Lebensmitteln hoher Qualität,
- wirtschaftet ressourceneffizient und so, dass die Produktionsgrundlagen dauerhaft erhalten bleiben,
- minimiert die mit der landwirtschaftlichen Produktion einhergehenden Umweltbelastungen,
- stellt den Schutz der Nutztiere in den Mittelpunkt der Tierhaltung,
- wirtschaftet mit hoher sozialer Verantwortung,
- handelt unternehmerisch, so dass das wirtschaftliche Wohl des Betriebes dauerhaft gewährleistet ist.

Ein wesentlicher Sektor der nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Landwirtschaft ist traditionell die Nutztierhaltung. Zusammen mit den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten – von der Herstellung der Produktionsmittel bis zum Lebensmittelhandel und der Gastronomie – ist die landwirtschaftliche Tierhaltung in beiden Ländern einer der bedeutendsten Wirtschaftszweige. Die Landwirtschaftsminister beider

Länder sind sich der großen Bedeutung der heimischen Nutztierhaltung und ihrer Funktion für die zahlreichen in den Ländern ansässigen kleinen, mittleren und großen Unternehmen der vor- und nachgelagerten Bereiche bewusst. Wir wollen eine nachhaltige Entwicklung der Nutztierhaltung in unseren Ländern.

Die Landwirtschaft ist zunehmend in die gesellschaftliche Kritik geraten. Dies gilt insbesondere für die Tierhaltung. Der wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft attestiert in seinem Gutachten von März 2015 der Nutztierhaltung in Deutschland „erhebliche Defizite vor allem im Bereich Tierschutz, aber auch im Umweltschutz“. Der Beirat geht so weit, „die derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere für nicht zukunftsfähig“ zu erklären, und hält es für erforderlich, „eine neue Kultur der Erzeugung und des Konsums tierischer Produkte einzuleiten“.

Was den Tierschutz betrifft, hat der wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten die folgenden Leitlinien für die Entwicklung einer zukunftsfähigen, in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptierten Tierhaltung formuliert:

1. Zugang aller Nutztiere zu verschiedenen Klimazonen, vorzugsweise Außenklima,
2. Angebot unterschiedlicher Funktionsbereiche mit verschiedenen Bodenbelägen,
3. Angebot von Einrichtungen, Stoffen und Reizen zur artgemäßen Beschäftigung, Nahrungsaufnahme und Körperpflege,
4. Angebot von ausreichend Platz,
5. Verzicht auf Amputationen,
6. routinemäßige betriebliche Eigenkontrollen anhand tierbezogener Tierwohlindikatoren,
7. deutlich reduzierter Arzneimitteleinsatz,
8. mehr Aus- und Weiterbildung für Tierhalterinnen und Tierhalter
9. eine stärkere Berücksichtigung funktionaler Merkmale in der Zucht.

Soweit es um Tierschutz geht, geben diese Leitlinien Orientierung für die nachhaltige Entwicklung der Nutztierhaltung. In den politischen Rahmensetzungen für eine gute Zukunft der Nutztierhaltung verfolgen wir in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen weiterhin die Ziele, die in den Leitlinien bündig zum Ausdruck gebracht werden.

II.

Kein Wirtschaftssektor ist auf Dauer erfolgreich, dem es an gesellschaftlicher Akzeptanz fehlt. Aber auch unabhängig von der Frage der gesellschaftlichen Akzeptanz sind Tierschutz

und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verbindlich für alle Akteure: Es sind grundgesetzlich fixierte Staatsziele in Deutschland.

Heute ist es so, dass viele Maßnahmen zum besseren Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zum besseren Tierschutz ein wirtschaftliches Risiko für Landwirtinnen und Landwirte darstellen, insbesondere für kleine und mittlere Betriebe. Nachhaltigkeit rechnet sich auf den Märkten häufig nicht; ungenügende Tier- und Umweltschutzstandards werden auf den Märkten häufig belohnt. Das ist eine skandalöse, nicht hinnehmbare Fehlentwicklung. Wir müssen, im Gegenteil, dahin kommen, dass Tier- und Umweltschutz zu selbstverständlichen Voraussetzungen für ökonomischen Erfolg in der Landwirtschaft und in der gesamten ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette werden.

Auf offenen Märkten leistungs- und wettbewerbsfähig zu sein, und sich gleichzeitig nachhaltig zu entwickeln, das ist, zumal bei Fortdauer der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft, alles andere als eine leicht lösbare Aufgabe. Aber sie muss Schritt für Schritt und entschieden angegangen werden, wenn die Landwirtschaft in unseren Ländern eine gute Zukunft haben soll. Die Politik und alle Marktteilnehmer in der ernährungswirtschaftlichen Wertschöpfungskette, einschließlich der Verbraucherinnen und Verbraucher, stehen hier in der Verantwortung. Eine besondere Verantwortung sehen wir allerdings beim Lebensmittelhandel. Die ordnungspolitischen Leitplanken der Märkte müssen am Ende so justiert sein, dass Tierschutz, umweltverträgliche Produktion und verantwortbare soziale Standards auf den Märkten belohnt werden und Verstöße dagegen sich auf den Märkten nicht mehr rechnen, also „bestraft“ werden. Darum geht es, wenn nachhaltige Entwicklung marktkonform etabliert werden soll. Das wird nicht kurzfristig erreichbar sein. Damit es mittelfristig erreicht wird, müssen alle Beteiligten sich jetzt zur Arbeit an einer klaren und glaubwürdigen Strategie der nachhaltigen Entwicklung verpflichten.

Auch und vor allem, um diesen Prozess fest zu verankern und voranzubringen, haben die Landwirtschaftsministerien in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verschiedene Dialogforen und Runde Tische eingerichtet, wo die Stakeholder ihre Meinungen und Standpunkte austauschen. Wir werden diese Dialoge fortführen und intensivieren.

III.

Eine klare und glaubwürdige Nachhaltigkeitsstrategie braucht objektive, wissenschaftlich fundierte Kriterien und Indikatoren. Sie müssen die nachhaltige Entwicklung planbar, messbar, dokumentierbar und vergleichbar machen. Die Landwirtschaftsminister von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen begrüßen die zahlreichen aktuellen Bemühungen, wissenschaftlich begründete, aussagekräftige und praxistaugliche Nachhaltigkeitsindikatoren

– einschließlich Tierschutzindikatoren – zu entwickeln. Allerdings ist nach unserer Überzeugung eine Harmonisierung der verschiedenen Ansätze im Sinne der Erarbeitung eines allgemein akzeptierten Referenzwerkes von Indikatoren nötig.

Wir halten einen indikatorgestützten Nachhaltigkeitskodex der Landwirtschaft für erforderlich, der dialogisch erarbeitet werden muss. Er sollte einen verlässlichen und verbindlichen Orientierungsrahmen geben, der auch von Verarbeitung und Handel anerkannt wird. Er hat auf wissenschaftlicher Grundlage – dazu zählen auch argumentativ begründete ethische Positionen – die Standards einer tiergerechten Haltung von Nutztieren zu konkretisieren. Die Einberufung einer gesetzlich einzurichtenden Tierhaltungskommission aus Expertinnen und Experten verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zur Beratung bei Tierhaltungsfragen auf Bundesebene wäre eine wichtige Ergänzung in diesem Kontext.

Wir sehen mit Sorge, dass ein Gesamtkonzept für den Weg zu einer nachhaltigen und gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung in Deutschland fehlt. Die Bundesregierung hätte hier frühzeitiger und deutlicher Akzente setzen müssen. Sie hat viel Zeit verstreichen lassen, die für die dialogische Erarbeitung eines solchen Gesamtkonzepts hätte genutzt werden können. Landwirtschaftliche Betriebe brauchen Planungssicherheit. Sie wollen und müssen wissen, welche Leitplanken für die Entwicklung gelten, und sie müssen sich für angemessene Investitionszeiträume auf diese Geltung verlassen können.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wollen daher eine gemeinsame Nutztierstrategie von Bund und Ländern mit ehrgeizigen Zielen, die rechtsverbindlich umgesetzt wird und den Landwirten langfristige Planungssicherheit gibt.

Wir halten die Entwicklung eines allgemein akzeptierten, wissenschaftlich begründeten und praktikablen Instruments zum landwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsmanagement und zur landwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsberichterstattung auch deshalb für wichtig, weil wir eine zukünftige Kopplung der Förderung und Honorierung an eine objektive, indikatorgestützte Nachhaltigkeitsberichterstattung der Landwirtschaft begrüßen würden.

#### IV.

Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind führend in der Schweinehaltung in Deutschland. Mehr als 60 Prozent aller Schweine werden in den beiden Ländern gehalten. Von 11,8 Millionen Mastschweinen standen im Jahr 2015 etwa 4,1 Millionen Tiere in Niedersachsen und 3,3 Millionen Tieren in Nordrhein-Westfalen. Sorge tragen für eine gute Zukunft der Nutztierhaltung in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen heißt immer auch: Sorge tragen für eine gute Zukunft der Schweinehaltung. Der Landwirtschaft und der Politik in

beiden Ländern kommt zudem eine besondere Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung der Sauen- und Mastschweinehaltung in Deutschland insgesamt zu.

Die Schweinehaltung steht in besonderem Maße im Fokus der gesellschaftlichen Kritik; der Akzeptanzverlust ist hier besonders ausgeprägt. Gemeinsam mit den Landwirtinnen und Landwirten wollen wir die Anstrengungen für eine gesellschaftlich akzeptierte Schweinehaltung verstärken. Voraussetzung für eine gute Entwicklung ist die Bereitschaft, Probleme und Schwachstellen ehrlich und offen zu benennen und zielführend an ihrer Beseitigung zu arbeiten. Maßstab zur Bewertung des Entwicklungsstandes, der Fortschritte und Rückschritte auf dem Weg zu einer zukunftsfähigen und gesellschaftlich akzeptierten Schweinehaltung sind für unserer beiden Ministerien die eingangs dargelegten Tierschutz-Leitlinien des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Gemessen an diesen Leitlinien bleibt in den nächsten Jahren viel zu tun.

Die jetzige Haltung von Ferkeln, Sauen und Mastschweinen ist häufig nicht tiergerecht. In vielen Ställen fehlt es an Platz, Beschäftigung, Außenklimareizen und Wühlmaterial zum artgerechten Ausleben der Bedürfnisse der Tiere. Amputationen sind nicht die medizinisch begründete Ausnahme, sondern die Regel. Der Arzneimitteleinsatz ist regelmäßig zu hoch. Die hohe Tierdichte in Teilen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen verursacht erhebliche Umweltprobleme.

Wir wollen, dass die Schwachstellen im Wesentlichen in dieser und der nachfolgenden EU-Förderperiode Schritt für Schritt beseitigt und eine Schweinehaltung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen auf den Weg gebracht wird, die wirtschaftlich erfolgreich ist und den Tierschutz-Leitlinien und den Anforderungen an Umweltverträglichkeit genügt. Dies sollte das gemeinsame ehrgeizige Ziel von Politik und Wirtschaft in beiden Ländern sein. Die Agrarförderung in den nächsten Förderperioden muss, soweit die Schweinehaltung betroffen ist, auf die Erreichung dieses Zieles ausgerichtet werden. Dafür sind im Dialogprozess klare und konsistente Vorgaben, vor allem für die nächste EU-Förderperiode, auszuarbeiten. In diesem Kontext ist auch zu prüfen, inwiefern staatliche Mittel (insb. aus der GAP und der GAK) verstärkt für die nachhaltige Verbesserung der Tierhaltung in Deutschland genutzt werden können.

Auch zusätzliche Beiträge vom Handel sowie von Verbraucherinnen und Verbrauchern für mehr Tierwohl im Stall sind notwendig, um die Mehraufwendungen der Landwirtinnen und Landwirte zu honorieren.

V.

Für eine gute Zukunft der Schweinehaltung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen vereinbaren die Landwirtschaftsministerien beider Länder die Intensivierung ihrer

Zusammenarbeit und die Intensivierung des Dialogs mit der Land- und Ernährungswirtschaft. Das gilt u.a. für die folgenden aktuellen Probleme:

### **Umweltemissionen reduzieren**

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen setzen sich für ein ambitioniertes und an die Umweltvorgaben der EU angepasstes Düngerecht des Bundes ein. Nährstoffeinträge in Gewässer und Luft müssen minimiert und eine bedarfsgerechte, umweltverträgliche Düngung muss gewährleistet werden. Die Nährstoffeffizienz beim Einsatz von Wirtschaftsdünger muss auf Betriebsebene und regional verbessert werden. Überdüngung muss beendet werden. Ziel ist eine bodengebundene Tierhaltung und Anpassung der Tierbestände an die vorhandene Ausbringfläche. Dadurch können negative Umweltauswirkungen, Gülletourismus und der Einsatz von Mineraldünger reduziert werden. Wenn das nicht gelingt, führt in Regionen mit besonderer Viehdichte kein Weg an der Reduzierung der Tierzahlen vorbei.

### **Zielkonflikte zwischen Umwelt- und Tierschutz klar benennen und auflösen**

Wenn Umwelt- und Tierschutzziele in Konflikt stehen, beispielsweise bei Umbau- oder Neubaumaßnahmen zur Schaffung von Außenklimazugang, müssen intelligente Lösungen gefunden werden: Es gilt den Tierschutzziele gerecht zu werden, ohne die Emissionsproblematik zu vernachlässigen. Tierschutz und Umweltschutz sind gleichrangige Staatsziele.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wollen im Bau- und Emissionsschutzrecht des Bundes Anreize für weitere Emissionsreduzierungen wie auch weitere Tierschutzverbesserungen bei vorhandenen Ställen schaffen und neue, innovative Haltungssysteme, namentlich Offenstallhaltungen und Freilandhaltungen, verstärkt unterstützen.

### **Ringelschwänze nicht mehr kürzen**

Das Abschneiden der Ringelschwänze zur Anpassung der Tiere an die Haltung ist EU-rechtlich nur als Ausnahme erlaubt. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wollen diesen schmerzhaften Eingriff überflüssig machen, ohne dass es zu größerem Tierleid kommt. Dazu sind gute Beratung und deutlich mehr Modellbetriebe nötig.

In Nordrhein-Westfalen wurde 2014 gemeinsam mit den Landwirtschaftsverbänden eine „Gemeinsame Erklärung“ für einen begleiteten Ausstieg in mehreren Phasen vereinbart. Mitte 2017 enden in Nordrhein-Westfalen die laufenden Feldstudien, in deren Verlauf wertvolle Erkenntnisse für einen Kupierverzicht erarbeitet werden konnten. Nach Abschluss der Feldstudien müssen sich alle Beteiligten über die weiteren Schritte zur Erreichung des vereinbarten Zieles einer flächendeckenden Beendigung der nicht-kurativen Eingriffe am Schwein verbindlich festlegen.

In Niedersachsen wurden im Juni 2015 gemeinsame Eckpunkte mit der Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V. (ISN) und dem Agrar- und Ernährungsforum Oldenburger Münsterland (AEF) zum schnellstmöglichen Ausstieg aus dem Schwänzekupieren vereinbart. Dazu wurde eine effektive Tierschutzförderung (Ringelschwanzprämie) mit dem Ziel des Verzichts auf das routinemäßige Kürzen der Schwänze bei Schweinen in Begleitung eines ganzheitlichen Förderkonzeptes mit einem selbstlernenden und sich immer weiter entwickelnden Anreizsystem realisiert.

In beiden Ländern wurden der Landwirtschaft Ratgeber zur Reduzierung des Risikos für Schwanzbeißen bei Schweinen zur Verfügung gestellt.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verstärken ihre Anstrengungen zum schrittweisen Ausstieg aus dem Schwänzekupieren und tauschen Ihre Erfahrungen intensiv aus.

### **Ausreichend Platz bieten**

Eine Haltung von Sauen in engen Kastenständen des Deckzentrums, in denen sich die Tiere nicht drehen und frei bewegen können, ist aus unserer Sicht nicht tiergerecht. Auch das Kastenstandsurteil des OVG Magdeburg zeigt, wie wenig Zukunft diese Haltung hat. NRW und Niedersachsen wollen daher einen grundlegenden Ausstieg aus dem Kastenstand. Bis dahin muss es für bestehende Anlagen eine ausreichende Übergangszeit geben. **Dazu muss die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung geändert werden, damit die Betriebe Planungssicherheit im Hinblick auf das Kastenstandsurteil des OVG Magdeburg haben.** Über die konkrete Ausgestaltung der Übergangphase werden wir den Dialog mit der Landwirtschaft aufnehmen bzw., wo er am Runden Tisch bereits begonnen wurde, fortführen, um auch hier verbindliche Absprachen zu treffen.

### **Tierschutz objektiv beurteilen**

Im Rahmen der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren der Landwirtschaft unterstützen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen die Entwicklung wissenschaftlich begründeter und praxistauglicher Tierschutzindikatoren. Staatliche und private Förderprogramme sowie Kennzeichnungssysteme sollten sich daran orientieren.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen setzen sich für eine bundesweite, verpflichtende, staatliche Tierschutzkennzeichnung auf Fleisch gemäß den Ergebnissen der Länder-Arbeitsgruppe der Agrarministerkonferenz (AMK) ein.

### **Verbindliche und mehrjährige Verträge mit dem Einzelhandel abschließen**

Die Mehrkosten, die der Landwirtschaft durch verstärkten Tier- und Umweltschutz entstehen, müssen entgolten werden. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen treten für

ein bundesweites Förderprogramm ein und erwarten vom Handel, dass er seiner Verantwortung für Tier- und Umweltschutz durch entsprechende Preisgestaltung gerecht wird. Um Investitionen in tiergerechte Haltungssysteme zu befördern, ist es notwendig langfristig Verträge mit fünf Jahren und mehr abzuschließen, um eine entsprechende Anzahl von Mastplätzen in tiergerechten Haltungssystemen zu erzielen.

### **Marktanteil von Bio-Schweinefleisch erhöhen**

Der Marktanteil von Bio-Schweinefleisch liegt trotz leichten Wachstums noch unter einem Prozent. Die meisten Tiere werden in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gehalten. Beide Bundesländer wollen den Bio-Bereich weiter verstärkt fördern.

### **Nachhaltige Schweinehaltung gemeinsam mit Niederlanden und Dänemark weiterentwickeln**

Die Schweinehaltung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ist aufgrund von mannigfaltigen Anforderungen des offenen Markts nicht isoliert von den Entwicklungen anderer Bundesländer und Nachbarländer wie Niederlande und Dänemark zu betrachten. Die Niederlande haben seit Anfang 2016 im Einzelhandel den Tierschutzstandard „Beter Leven“ erfolgreich eingeführt und Fleisch niedriger als diesem Tierschutzstandard ausgelistet. Viele Betriebe aus Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen nutzen dieses Tierwohlprogramm bereits. Dänemark hat eine staatliche verpflichtende Fleischkennzeichnung angekündigt und baut die Förderung in Richtung Tierwohl um. Dies zeigt, dass Tierschutz eine Chance ist, um unter nachhaltigen Rahmenbedingungen auf offenen Märkten leistungs- und wettbewerbsfähig zu sein, und die Tierhaltung entsprechend der vorgenannten Handlungsfelder nachhaltig zu entwickeln. Das ist, bei Fortdauer der aktuell schwierigen wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft, eine regionale, vor allem aber auch eine internationale Herausforderung.

Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen werden die in diesem Papier formulierten Ansätze in den bestehenden Dialog mit den Niederlanden und Dänemark einbringen, um die Anstrengungen für mehr Tierwohl in den Ställen auch über die Landesgrenzen hinaus zu forcieren bzw. von den Nachbarländern Weiterentwicklungen aufzunehmen.

Münster, den

---

Minister Johannes Remmel

---

Minister Christian Meyer