



Außerparlamentarischer Konsultationsprozess zur Behandlung des Tierschutzvolksbegehrens im österreichischen Nationalrat

Endbericht zu den Erkenntnissen der Expert:innen-Gespräche

Wien, 4. Oktober 2021

Autor*innen: Sarah Siemers & Sebastian Bohrn Mena

Auftraggeber: Common Affairs GmbH für

oekoreich - Eine Initiative der Gemeinwohlstiftung COMÚN

Hinweis:

Der vorliegende Endbericht zum außerparlamentarischen Konsultationsbericht zur Behandlung des Tierschutzvolksbegehrens im Nationalrat, umfasst einerseits das Kondensat der Gespräche mit ausgewählten Expert:innen sowie weiterführender fachspezifischer Publikationen. Dieses wurde bewusst keiner inhaltlichen Interpretation unterzogen. Außerdem enthält er gesondert davon zuvor jeweils eine abschließende persönliche Reflexion der Studienautorin sowie des Auftraggebers.



TEIL I: PERSÖNLICHE REFLEXIONEN



Persönliche Reflexion des Auftraggebers

Dr. Sebastian Bohrn Mena

Initiator & Bevollmächtigter des Tierschutzvolksbegehrens

Das österreichische Tierschutzvolksbegehren wurde im Oktober 2018 von einer bunt zusammengewürfelten Gruppe an engagierten aber einander weitestgehend unbekanntem Menschen angekündigt und im Januar 2021 schließlich durchgeführt. Dazwischen lagen zwei Jahre der Bewusstseinsbildung, des Brückenbaus und der Dialogbeförderung zwischen Konsument*innen und Produzent*innen.

Darauf lag auch von Beginn weg der Fokus dieser bewusst unabhängig von allen Parteien, NGOs und Interessenvertretungen organisierten Kampagne, die mehr von dem starken Wunsch nach echter Veränderung, denn von einer professionellen Struktur getragen wurde. Motor dafür war die Leidenschaft und das Engagement einer insgesamt über 1.000 Menschen umfassenden ehrenamtlichen Bewegung im ganzen Land.

Organisiert wurde das Tierschutzvolksbegehren von einem gemeinnützigen Verein, der ausschließlich zur Durchführung dieser Initiative ins Leben gerufen wurde. Bewusst sollte nicht der Eindruck erweckt werden, hier würde als Teil der Szene etablierter Tierschutz- oder Umweltschutzorganisationen agiert werden. Vielmehr wollte man als Stimme der an Tierwohl interessierten Bürgerinnen und Bürger verstanden werden.

Dies auch als notwendige Grundlage dafür, dass alle Teile der Bevölkerung gleichermaßen andocken und mitwirken konnten, unabhängig von parteipolitischer Verortung oder persönlicher Lebensstil-Präferenz. Gesellschaftliche Spaltung sollte überwunden, insbesondere auch die Begegnung auf Augenhöhe zwischen Konsument*innen auf der einen Seite und Produzent*innen auf der anderen Seite forciert werden.

Zur Erarbeitung der inhaltlichen Positionen wurden Expert*innen herangezogen, die unter Leitung von Nicolas Entrup einen Forderungskatalog formulierten, der eine systemische Veränderung ermöglichen sollte. Dies war unsere Vorgabe gewesen: Weg von der Symptombekämpfung, hin zu einem echten Wandel. Weg von der Partialbefindlichkeit, hin zu einem großen Wurf, der die Landwirtschaft grundsätzlich ändert.



Obwohl weder die Struktur noch die Herangehensweise des Tierschutzvolksbegehrens auf Stimmenmaximierung ausgelegt waren, unterschrieben am Ende genau 416.229 Menschen das Volksbegehren und machten es damit zur erfolgreichsten direkt-demokratischen Initiative seit Jahren in Österreich. Ein starkes Zeichen dafür, dass Tierschutz & Tierwohl etwas ist, das tatsächlich sehr vielen Menschen ein großes Anliegen ist.

Das Tierschutzvolksbegehren 2021 baute ideell auf dem ersten Tierschutz-Volksbegehren auf, das 1996, ebenfalls sehr erfolgreich, zum Grundstein für maßgebliche Veränderung werden sollte. Als Resultat dieses Volksbegehren entstand 2005 das österreichische Bundestierschutzgesetz, im Jahr 2013 wurde Tierschutz als Staatsziel in die Verfassung geschrieben. Veränderung dauert also, aber sie passiert.

Als die Absicht einer Kampagne für ein Tierschutzvolksbegehren im Herbst 2018 der Öffentlichkeit präsentiert wurde, befand sich Österreich unter einer Regierung aus ÖVP und FPÖ. Diese war im Dezember 2017 angelobt worden und hatte keine ambitionierten Vorstellungen hinsichtlich Tierschutz oder Tierwohl in ihrem Regierungsprogramm verankert. Umso wichtiger schien das Engagement der Bürger*innen.

Intensive Gespräche mit Vertreter*innen beider Regierungsparteien, insbesondere auch mit der amtierenden Ministerin für Tierschutz von der FPÖ folgten, doch der Wille zum Wandel schien nur sehr begrenzt ausgeprägt zu sein. Zwar machte die FPÖ – vorwiegend vertreten durch ihre Tierschutzbeauftragte Philippa Strache – klar, dass ihr der Tierschutz ein großes Anliegen sei, in konkrete Gesetzesentwürfe mündete das aber nicht.

Im Februar 2019 wurde der 14-Punkte-Katalog des Tierschutzvolksbegehrens im Beisein von Expert*innen, die an der Erstellung mitgewirkt hatten, der Öffentlichkeit präsentiert. Im Mai wurde sodann mit der Sammlung an Unterstützungserklärungen begonnen, bis Ende 2020, so der Plan, sollte diese Phase andauern, um die gesetzlich maximal zulässige Zeit auszureizen. Der Start war sehr erfolgreich, 10.000 unterzeichneten im ersten Monat.

Als jedoch völlig unerwartet die Regierung im Mai 2019 zerbrach und Neuwahlen ausgerufen wurden, kam es auch zur Zäsur für das Tierschutzvolksbegehren. Bestehende Kampagnen mussten über Nacht verworfen und ein komplett neues Vorgehen geplant werden. Immerhin wollte man die Chance nutzen, die bevorstehenden Nationalratswahlen im Sinne der eigenen Forderungspunkte und also des Tierschutzes zu beeinflussen.



Mit Erfolg: Bereits während der Koalitionsverhandlungen zwischen ÖVP und Grünen im Herbst 2019 konnte man wesentliche Forderungen deponieren, die sich sodann auch im Regierungsprogramm fanden. Hier hätten die Aktivitäten des Volksbegehrens enden können, denn die Absichtserklärungen der neuen Bundesregierung gingen so weit, dass eine mit großem Aufwand verbundene Kampagne nicht mehr zielführend schien.

Doch die österreichische Realpolitik kennend und wissend, dass Papier bekanntlich geduldig ist, entschieden wir uns dafür weiterzumachen um sicherzustellen, dass das, was diese Bundesregierung sich vornahm, auch tatsächlich umgesetzt werden würde. Eine Entscheidung, die sich als sinnvoll erwies, auch wenn die Kampagne in den kommenden Monaten und bis zum Ende maßgeblich durch ein anderes Ereignis bestimmt wurde.

Denn die COVID-19-Pandemie, die ab dem Frühjahr 2020 das öffentliche Leben lahmlegte und nicht nur die mediale Berichterstattung, sondern auch die Aufmerksamkeit der allermeisten Menschen dominierte, veränderte auch das Tierschutzvolksbegehren nachhaltig. Denn die Kampagne war maßgeblich auf persönliche Begegnung ausgerichtet und auch auf die Durchführung von Spendenveranstaltungen angewiesen.

Im April 2020 fassten wir daher den Beschluss die Sammlung von Unterschriften, die wir im Mai 2019 begonnen hatten, frühzeitig zu beenden. Dies geprägt von dem Umstand, dass weder die Spenden-Akquierierung zur Finanzierung von Flyern, Werbung & Co möglich war, noch die Abhaltung von Veranstaltungen zur Schärfung des Bewusstseins. Bis dahin waren dutzende Events im ganzen Land durchgeführt worden.

Ende Juni 2020 wurde daher die Eintragungswoche des Klimavolksbegehrens genutzt um die eigene Sammlung an Unterstützungserklärungen abzuschließen und noch ein letztes Mal zur Unterschrift aufzurufen. Mit dem Traumergebnis von über 200.000 Unterstützungserklärungen – 8.041 sind formal mindestens vorgeschrieben – endete die Vorbereitungsphase. Die Initiative für ein Tierschutzvolksbegehren war zu diesem Zeitpunkt die vierterfolgreichste Kampagne in der Geschichte der Volksbegehren in Österreich.

Die letzten Monate bis zur für Januar 2021 angesetzten Eintragungswoche gestalteten sich extrem schwierig. Die Abwechslung zwischen Lockdown und Öffnungsschritten, die Verwirrung über die Zulässigkeit von Veranstaltungen und das mangelnde öffentliche Interesse an Tierschutz und Tierwohl stimmten uns pessimistisch für die finale Phase unserer Kampagne, zumal unsere finanziellen Ressourcen weitestgehend erschöpft waren.



Als die Eintragungswoche des Tierschutzvolksbegehrens dann bevorstand, befand sich Österreich erneut in einem „harten Lockdown“, der die soziale Mobilität der Bürger*innen drastisch einschränkte. Viele wussten nicht, ob sie sich an einem Volksbegehren beteiligen würden dürfen, die Kommunikation der Behörden mit der Öffentlichkeit erwies sich in diesem Punkt als mangelhaft, was uns zusätzlich schadete.

Dennoch gelang es am Schluss in der Eintragungswoche, die von 18. bis 25. Januar 2021 stattfand, noch die Anzahl an Stimmen fast zu verdoppeln. Zur Unterschrift hatten am Ende nicht nur der amtierende Minister für Tierschutz von den Grünen, Rudolf Anschober, sondern von Vizekanzler Werner Kogler abwärts alle Regierungsmitglieder der Grünen sowie viele Amtsträger*innen und Personen des öffentlichen Lebens aufgerufen.

Mit diesem Überraschungserfolg im Rücken suchten wir den Dialog mit allen Parlamentsfraktionen und stießen auf großes Interesse bei ÖVP, Grünen, FPÖ und NEOS. Die SPÖ hingegen zeigte sich zur Enttäuschung aller am Volksbegehren beteiligten Menschen nicht an einem Dialog interessiert und konzentrierte sich in den kommenden Monaten auf die parteipolitische Instrumentalisierung des Volksbegehrens.

Um die parlamentarische Behandlung des Volksbegehrens zu unterstützen, entschieden wir uns einen Konsultationsprozess ins Leben zu rufen, der die Parlamentsfraktionen bei der Erarbeitung von konkreten Gesetzesentwürfen unterstützen sollte. Dazu wählten wir eine Reihe von Expert*innen aus unterschiedlichen Bereichen aus, die im Zuge von vertraulichen Gesprächen ihre Erfahrung und Meinung mitteilen sollten.

Um die Neutralität zu wahren, beauftragten wir eine unabhängige Person, die sich durch ihre Mitwirkung an Aktivitäten im Bereich des Klimaschutzes hervorgetan hatte und durch ihre universitäre Ausbildung das akademische Rüstzeug mitbrachte, um den Prozess für uns zu gestalten. Die Wahl von Sarah Siemers als Leiterin erwies sich als goldrichtig, denn es gelang ihr, eine vertrauensvolle und konstruktive Atmosphäre für die Expert*innen zu schaffen.

Diese war wohl maßgeblich verantwortlich dafür, dass erstmals in der Geschichte des Tierschutzes sowohl Vertreter*innen von Wissenschaft, Landwirtschaft, Veterinärmedizin und Verbänden zusammen an der Erarbeitung von Lösungsvorschlägen wirkten. Das Kondensat der Gespräche, das sich in diesem Bericht wiederfindet, zeigt, was für ein unglaubliches Potenzial für Fortschritt in einem solchen Zugang liegt.



Es ist für mich zum Zeitpunkt der Berichtlegung nicht absehbar, wie viele unserer Forderungspunkte noch unter der aktuell amtierenden Bundesregierung umgesetzt werden. Viele Fortschritte wurden bereits erzielt, etwa die komplette Neugestaltung der öffentlichen Beschaffung in Form des „Aktionsplans Nachhaltige Beschaffung“. Durch diesen Meilenstein wurden wesentliche Forderungen aus dem Tierschutzvolksbegehren erfüllt.

Auch Instrumente wie die Zulassung der Schlachtung auf Höfen oder der Stopp von Tiertransporten an Hitzetagen, entspricht im weitesten Sinne einigen Forderungspunkten aus dem Katalog des Tierschutzvolksbegehrens. Zwei wesentliche Hebel wurden allerdings bislang nicht umgesetzt: Die verpflichtende Herkunftskennzeichnung und die Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

Diese beiden wichtigen Reformen würden nachhaltige systemische Veränderungen ermöglichen und damit das finanzielle Fundament für die Weiterentwicklung einer tier- und umweltfreundlichen Landwirtschaft bereiten. Zwar sind die Verhandlungen auf Regierungsebene weit fortgeschritten, eine endgültige Einigung liegt aber noch nicht vor. Sie ist aber, so meine Einschätzung, nur noch eine Frage von Monaten.

Unabhängig von den konkreten gesetzlichen Veränderungen hat das Tierschutzvolksbegehren, das bestätigen auch die Expert*innen unseres Konsultationsprozesses, einen wesentlichen Beitrag zur Intensivierung der gesellschaftlichen Debatte geleistet. In diesem Sinne kann es auch unabhängig von der hohen Anzahl an Unterschriften als erfolgreich betrachtet werden.

Unser Weg ist damit noch nicht zu Ende. Wir haben die Bürgerinitiative oekoreich gegründet um sicherzustellen, dass die Forderungen in den kommenden Monaten oder Jahren umgesetzt werden. Und auch wenn es, wie beim ersten Tierschutzvolksbegehren im Jahre 1996, fast 10 Jahre brauchen mag, bis der große Wurf vorliegt, wir werden nicht aufhören daran zu arbeiten und dafür zu kämpfen.

Tierschutz IST ein Volksbegehren, das hat nicht nur unser Tierschutzvolksbegehren bewiesen, sondern auch die sich völlig veränderte öffentliche Debatte seither. Das Elend und das Wohl von Tieren in Österreich wird inzwischen mit anderen Augen betrachtet. Und einen kleinen Anteil daran hat wohl auch unsere Initiative, als Zusammenschluss von Konsument*innen und Bürger*innen, die sich künftig persönlich einmischen.

Persönliche Reflexion der Studienautorin

Dipl.-Ing. Sarah Siemers

Mit Ausnahme einer Person haben sich alle angefragten Expert:innen dazu bereit erklärt an dem Konsultationsprozess teilzunehmen. Dies zeigt den generellen Willen sich konstruktiv mit Lösungsansätzen in die Debatte einzubringen und den Wunsch nach einer Weiterentwicklung der Landwirtschaft. Allerdings waren bis auf zwei Ausnahmen alle vorgeschlagenen Expert:innen männlich.

Dadurch ist die Geschlechterverteilung im Konsultationsprozess sehr ungleichmäßig und auch bei der verwendeten Sprache in den Gesprächen war oftmals von „Landwirten“ die Rede. Das lässt den Anschein erwecken, dass die Landwirtschaft sehr männlich dominiert und Landwirtinnen eher unterrepräsentiert sind, obwohl in Österreich laut Daten des Landwirtschaftsministeriums immerhin ein Drittel der Betriebe von Frauen geführt wird.ⁱ

Zudem wurden mehrere Interessensvertretungen durch die Expert:innen repräsentiert, die teilweise sehr konträre Ansichten darüber haben, welche Ansätze genau zu einer verbesserten Situation führen sollen. Oftmals wurden die Gespräche in eine bestimmte Richtung gelenkt und es war ein Balanceakt zu gewährleisten, dass einerseits genügend Raum für die Problem- und Lösungsbeschreibungen der jeweiligen Personen vorhanden war, gleichzeitig aber auch die für den Konsultationsprozess wichtige Punkte nicht zu kurz kommen falls die Themen zu stark von den gestellten Fragen abweichen.

Es war auffallend, dass oftmals in den Gesprächen Schuldzuweisungen an andere Gruppierungen ausgesprochen und die Verantwortung abgegeben wurde. So würden „die“ Konsument:innen nicht dazu bereit sein, das unter höheren Tierwohlstandards produzierte und teurere Fleisch zu kaufen. „Der“ Handel wiederum würde durch Billigfleisch-Aktionen enorme Gewinne erzielen und den Druck auf Umwelt und Landwirtschaft erhöhen und „der“ Tierschutz wünscht sich von „den“ Landwirt:innen zu hohe Haltungsstandards.

Was der Konsultationsprozess jedoch deutlich macht, ist die Tatsache, dass alle Akteur:innen in der Lieferkette gleichermaßen in die Verantwortung gezogen werden und eine Vielzahl an Maßnahmen in jedem Bereichen umgesetzt werden müssen. Das System Landwirtschaft ist äußerst komplex und es gibt nicht nur die eine oder die andere Seite. Weder die Landwirt:innen, noch die Konsument:innen und der Handel können die Umstellung allein

stemmen und ein wichtiger Schritt wäre, diese Spaltung durch die Interessensvertretungen hintanzuhalten.

Auch wurde von Einzelnen hervorgehoben, dass Österreich im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle einnimmt. Selbstverständlich sollten diese Fortschritte nicht schlecht gemacht werden und sind unter anderem auch den Kampagnen der Tierschutzorganisationen und dem Veränderungswillen einzelner Branchen zu verdanken. Aber wenn Probleme anerkannt werden, dann heißt es nicht, dass Österreich hier nicht auch als Vorreiterland Verbesserungspotenzial hat.

Zeitgleich ist Österreich nämlich auch was den Fleischverbrauch anbelangt auf einer Spitzenposition und belegt hinter Luxemburg und Spanien in der EU den dritten Platz, sowie weltweit den fünfzehnten Platz.ⁱⁱ Dieser hohe Konsum wurde zwar vereinzelt erwähnt, aber konkretere politische Maßnahmen um diesem Verhalten entgegenzusteuern sind leider ausständig geblieben und sollten im Diskurs um mehr Tierwohl ausführlicher diskutiert werden.

Das Konsumverhalten muss sich nämlich ändern und zwar nicht nur in Form einer erhöhten Nachfrage nach „Tierwohl“-Fleisch sondern auch was die konsumierte Menge betrifft. „Der“ Markt allein regelt dieses Problem nicht und ob höhere Fleischpreise den gewünschten Effekt erzielen, wird von den Expert:innen auch unterschiedlich bewertet.

Desweiteren kam mehrfach das Argument, dass Österreich als Mitgliedsstaat der Europäischen Union dem freien Warenverkehr ausgesetzt ist und dementsprechend erhöhte Tierhaltungsstandards im europäischen Kontext nicht zielführend sind. Nichtsdestoweniger ist Österreich ein souveräner Staat, der mit seinen Möglichkeiten Wege finden muss um die Landwirtschaft insgesamt nachhaltiger zu gestalten.

Die EU ist keine externe Institution und als Mitgliedsstaat kann auch Einfluss auf EU Prozesse genommen und innerhalb der nationalen Spielräume gehandelt werden. Viele Themen kommen aber leider nicht am Anfang von jahrelangen EU-Prozessen und Verhandlungen in die nationalen Medien, sondern erst wenn Entscheidungen anstehen. Das erschwert Proteste und Einflussnahme von Seiten der europäischen Bevölkerung.

Gerade bei der geplanten Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und den Zielen des europäischen „Green Deal“, kann und muss Österreich nachjustieren und

ambitioniertere Maßnahmen setzen. So wurde in den Gesprächen einige Male der Bedarf geäußert, die immensen EU-Förderungen an die Agrarindustrie auf kleinere und nachhaltig agierende Betriebe umzuschichten.

Zwar hat sich bei der Reform der GAP für die Finanzierungsphase nach 2020 nicht viel geändert, aber gerade die neuen ÖKO-Regelungen (Eco-Schemes) die auch den Tierschutz abdecken könnten, bieten hier eine Gelegenheit, Gelder sinnvoll zu verwenden und eine Verbesserung zu bewirken. Voraussetzung ist allerdings, dass diese ÖKO-Regelungen auf nationaler Ebene umfassend umgesetzt werden.

Ein weiterer Punkt, der im Zusammenhang mit dem Konsultationsprozess erwähnenswert wäre, ist die Tatsache, dass in den Gesprächen mehrfach über Ergebnisse gewisser unveröffentlicher Studien geredet wurde. In diesen wurden gewisse Haltungssysteme oder politische Instrumente einander gegenübergestellt, die mögliche neue Praktiken oder Handlungsoptionen aufzeigen und Verbesserungspotenzial in der Tierhaltung möglich machen könnten.

Die Frage warum die Studien abgebrochen oder nicht öffentlich zugänglich sind, konnte nicht beantwortet werden. Es lässt aber vermuten, dass die Ergebnisse nicht im Einklang mit den Interessen einzelner Beteiligte, die am Status-Quo festhalten wollen, sind. Die Lobby im Agrar- sowie im Handelsbereich ist vermeintlich groß und als blockierende Institution wird vor allem die Wirtschaftskammer genannt.

Wenngleich die Schnittmengen im Konsultationsprozess durch die stark voneinander abweichenden Interessen geringer waren als erhofft und viele Meinungsverschiedenheiten offensichtlich wurden, gab es immerhin – wie auch im Bericht beschrieben - einzelne Themen, bei denen weitestgehend Konsens besteht. Das gibt Hoffnung, dass nach jahrelangen Diskussionen nun konkrete Taten folgen.

Denn mutige Schritte sind nun notwendig. Auch einzelne Best-Practice-Beispiele wurden im Bericht aufgezeigt. Diese werden zwar teilweise als Nischenprojekte dargestellt, die nicht hochskalierbar sind, aber ein Systemwandel hat bisher immer bei einzelnen angefangen, die mutig genug waren den ersten Schritt zu tun. Es braucht also mutige Vorreiter:innen. Auch wenn manche Ideen radikal oder utopisch erscheinen mögen, so geben sie zumindest eine Vision von dem was möglich sein könnte und angestrebt werden sollte



TEIL II: INTERVIEWS



Executive Summary

Landwirtschaftliche Prozesse orientierten sich in den letzten Jahrzehnten immer stärker an höheren Mengen und mehr Leistung. Die Folgen sind eine höhere körperliche Belastung der Tiere sowie das Verdrängen kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe durch größere. Vermehrt wird auch kritisiert, dass eine nachhaltige Landwirtschaft mit einer Industrialisierung, bzw. Globalisierung nicht vereinbar ist, weil der dadurch ausgelöste Preisdruck zu gravierenden negativen Auswirkungen für Mensch, Tier und Umwelt führt.

Die Themen, bei denen sich die meisten am Konsultationsprozess beteiligten Expert:innen einig waren, war der Bedarf nach mehr Transparenz und Rückverfolgbarkeit von landwirtschaftlichen Produkten wie Fleisch, Milch und Eiern. Das würde den Konsument:innen eine Orientierungsgrundlage darüber bieten, wo die Lebensmittel herkommen und wie die Tiere gehalten wurden. Insbesondere die Herkunftskennzeichnung bei verarbeiteten Produkten, in der öffentlichen Verpflegung und größtenteils auch in der Gastronomie, ist auf sehr positive Resonanz bei den involvierten Expert:innen gestoßen. Dasselbe gilt in ähnlichem Ausmaß auch für die Haltungskennzeichnung, wobei hier für die Expert:innen entscheidend ist, wie die Kennzeichnung gestaltet wird und wer für die Kontrolle verantwortlich ist.

Eine hohe Anzahl an im Konsultationsprozess beteiligter Expert:innen sieht gerade bei öffentlichen Einrichtungen des Bundes und der Länder die Verantwortung, österreichische Produkte mit höheren Tierwohlstandards bei den öffentlichen Ausschreibungen mit verbindlichen und ansteigenden Mengenquoten zu forcieren. Dies sei deswegen relevant, da gerade in der Außer-Haus-Verpflegung häufig billige ausländische Produkte verwendet und undeklariert ausgegeben werden.

In Bezug auf die Weiterentwicklung der Landwirtschaft in Hinblick auf mehr Tierwohl sind sich fast alle Expert:innen einig, dass die zusammengepferchte Haltung von Schweinen auf Vollspaltenböden, das Töten von männlichen Küken, der Lebendtiertransport über lange Strecken und intensivste Mastverfahren bei Tieren keine artgerechten Praktiken darstellen.

Als wichtige Maßnahmen zur Problemlösung wurden diesbezüglich wiederholt eine Reduzierung der Besatzdichte und eine Umstrukturierung der Umgebung der Tiere nach ihren natürlichen Bedürfnissen genannt. Außerdem wird die Verwendung von vorzugsweise regionalen Futtermitteln gefordert. Der größte Handlungsbedarf wurde hierbei von den Expert:innen in der Schweinehaltung verortet.

Eine oft ausgesprochene Befürchtung war allerdings, dass Betriebe bei der Erhöhung des gesetzlichen Niveaus oder bei Verboten gewisser Praktiken aus der Produktion aussteigen, weil sie die Mehrkosten für mehr Tierwohl nicht stemmen können und ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Deshalb ist für viele der im Konsultationsprozess mitwirkenden Expert:innen wichtig, dass neue gesetzliche Mindeststandards zwingend mit Begleitmaßnahmen wie Förderungen, Anreize und einer hinreichenden Umstellungszeit verbunden sein müssen.

1. Einleitung

Zielsetzungen

Im Januar 2021 endete das Tierschutzvolksbegehren. Damit die von mehr als 416.000 Bürger:innen gestellten Forderungen in konkrete gesetzliche Änderungen münden, wurde ein unabhängiger außerparlamentarischer Konsultationsprozess eingeleitet. Durch diesen soll im Vorfeld zu der parlamentarischen Behandlung mit ausgewählten Expert:innen zu unterschiedlichen Herausforderungen in der Nutztierhaltung der Status Quo erhoben und mögliche Handlungsoptionen identifiziert werden. Dazu gehören auch positive Erfahrungen aus dem Ausland und Best-Practice Beispiele aus Österreich. Ziel ist, mögliche Potenziale für die Weiterentwicklung sowie auch Absicherung der heimischen Landwirtschaft zu identifizieren und für die Diskussion im Rahmen der parlamentarischen Behandlung aufzubereiten.

Arbeitsansatz

Nach der Hintergrundrecherche wurden mit den Expert:innen Interviews durchgeführt, die auf ihre fachliche Kompetenz abgestimmt waren. Diese haben bis auf eine Ausnahme alle per Videotelefonie stattgefunden. Schwerpunkte der Interviews waren vor allem die Transparenz und Rückverfolgbarkeit von tierischen Lebensmitteln, die öffentliche Beschaffung bei der Außer-Haus-Verpflegung, alternative Haltungsformen bei Schweinen, die Tötung männlicher Küken, sowie die Fütterung und der Transport der Tiere. Nachdem alle Interviews transkribiert und die Aussagen nach Themen gruppiert wurden, wurden gemeinsame Schnittpunkte und Lösungsansätze hervorgehoben und in einer gekürzten Form dargestellt. Dieser Bericht basiert somit auf den Aussagen der Expert:innen, wengleich keine direkten Zitate verwendet werden. Quellenangaben in diesem Bericht verweisen auf in den Interviews verwendete Literatur, deren Inhalt stammt somit nicht von den interviewten Expert:innen.

Expert:innen

Am außerparlamentarischen Konsultationsprozess wirkten 18 Expert:innen mit:

- Werner Habermann, ARGE Rind
- Michael Wurzer, Zentrale Arbeitsgemeinschaft Geflügel
- Johann Schlederer, Österreichische Schweinebörse
- Martin Greißl, Agrarmarkt Austria
- Max Hörmann, Landwirtschaftskammer Österreich
- Johann Kriechbaum & Franziskus Forster, Österr. Berg- & Kleinbäuer_innen Vereinigung
- Werner Zollitsch, Universität für Bodenkultur Wien
- Johannes Baumgartner, Veterinärmedizinische Universität Wien
- Johannes Fankhauser, Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
- Ulrich Herzog, Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
- Leopold Kirner, Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik Wien
- Madeleine Petrovic, Tierschutz Austria
- Rudolf Winkelmayr, Plattform TierärztInnen für Tierschutz
- Michaela Reitterer, Österreichische Hoteliersvereinigung
- Simon Ziegler, Fa. BIOGAST
- Florian Hippesroither, Fa. Gourmetfein
- Alexander Berner, Fa. IdentiGEN

Nach einer Beschreibung von Problemen und Maßnahmvorschlägen in der Landwirtschaft, soll im folgenden Kapitel genauer auf die Schweinehaltung, das Töten männlicher Küken, Tiertransporte, die Qualzucht, sowie die Fütterung der Tiere eingegangen werden. Dabei werden der aktuelle Stand, mögliche Ziele sowie der Weg dorthin aufgezeigt. In Kapitel drei und vier werden Handlungsoptionen im Bereich Transparenz und Nachverfolgbarkeit von tierischen Produkten sowie in der öffentlichen Beschaffung aufgezeigt, nachdem zu diesen Themen die gemeinsamen Schnittpunkte der Expert:innen am deutlichsten sichtbar wurden.

2. Tier- und klimafreundliche Landwirtschaft

Problembeschreibung

Die landwirtschaftlichen Prozesse orientierten sich die letzten Jahrzehnte immer stärker an Menge und Leistung. Die Folgen sind eine höhere körperliche Belastung der Tiere sowie das Verdrängen kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe durch größere. Aufgrund dieser Bedingungen kommt es außerdem zu einer Verlagerung landwirtschaftlicher Prozesse von benachteiligten Gebieten in die Gunstlagen und damit zu einer Intensivierung der Produktion. Der Preis für tierische Lebensmittel wie Fleisch ist oftmals so gering, dass er unter den Produktionskosten liegt. Vermehrt wird auch kritisiert, dass eine nachhaltige Landwirtschaft mit der Industrialisierung bzw. Globalisierung nicht vereinbar ist, weil der dadurch ausgelöste Preisdruck zu gravierenden negativen Auswirkungen für Mensch, Tier und Umwelt führt.

Als übergeordnetes Problem wird von einzelnen Expert:innen der hohe Fleischkonsum der Österreicher:innen wahrgenommen. Dieser ist sowohl im Bezug auf Tierwohl, wie auch für die zukünftigen Perspektiven der Landwirt:innen problematisch und spielt auch beim Thema der nachhaltigen Fütterung der Tiere eine große Rolle. Der hohe Konsum ist wiederum mit der gesamtgesellschaftlichen Frage verbunden, inwiefern die Abkehr von einer intensiven Landwirtschaft zu einer Reduktion der Menge und zu fairen Preisen führt und somit eine zukunftsfähige, nachhaltige Landwirtschaft eingeleitet werden kann.

Nur durch eine neue Haltungsweise wird es möglich sein, landwirtschaftliche Prozesse nachhaltiger zu gestalten. So wird das Prinzip der „economy of scale“ (vereinfacht: die Senkung der Herstellungskosten für einzelne Güter bei steigenden produzierten Stückzahlen) im Landwirtschaftsbereich zwar angewendet, eine nachhaltige Produktion ist damit allerdings nicht möglich. Gerade wenn es um Lebewesen geht, können nicht nur wirtschaftliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen, vielmehr ist es unerlässlich, das Tierwohl



als wichtigen Faktor in der Produktion miteinzubeziehen. Bei technischen Produkten mag ein globaler Handel sinnvoll sein, aber lebende Tiere dürfen nicht über weite Strecken transportiert werden. Wenn beispielsweise Landwirt:innen ihre Produktionskosten aufgrund geringer Fleischpreise in Österreich nur durch Massentierhaltung decken können, während vor allem die Zwischenhändler daran verdienen, dann besteht enormer Handlungsbedarf. Das bedeutet nicht, dass Regionalität im nationalstaatlichen Sinn anzustreben ist oder grundsätzlich nicht exportiert werden soll, sondern vielmehr, dass die Produkte des täglichen Bedarfs größtenteils aus der Region kommen und einen fairen Preis erzielen sollten.

Die Betriebe stehen allerdings vor der Herausforderung mehrere Zielsetzungen in Bereichen wie Klima, Biodiversität, Existenzsicherung und Tierwohl vereinen zu müssen. Dabei werden bei der intensiven Tiermast die Defizite am deutlichsten, obwohl die Tiere geschlachtet werden, bevor sie an den vorherrschenden Missständen zugrunde gehen. In der Öffentlichkeit wird oft die Größe der Bestände angeprangert. Das stellt aber eher einen schlechten Parameter für Tierwohl dar, denn es gibt genauso kleinere Betriebe, bei denen die Tierhaltung problematisch ist.

Bei der Debatte um die Regelung der Tiergerechtigkeit bietet die biologische Landwirtschaft bereits Kriterien. Im Rahmen der „Farm to Fork“- Strategie der EU und deren Umsetzung in Österreich wird „BIO“ als System allerdings momentan nicht gefördert. Tausende konventionelle Betriebe wären bereit auf BIO umzustellen, können dies aber nicht, weil nur noch einzelbetriebliche Umweltmaßnahmen gefördert werden. Da die Nachfrage nach biologischer Ware aber vorhanden ist, wird viel aus dem Ausland zugekauft. Es braucht also mehr Betriebe, die auf BIO umstellen. Ein Blick auf die Agrarökologie oder Bio-Landwirtschaft zeigt, dass bereits genügend Expertise und Potenzial verfügbar sind, um die Ziele einer zukunftsfähigen Landwirtschaft zu erreichen.



Beim im Oktober 2020 geschlossenen „Pakt für mehr Tierwohl in der produzierenden Landwirtschaft“ wird laut einzelner Aussagen in den Interviews vor allem die intensive Schweinebranche bevorzugt, wohingegen die Bioschweinehaltung oder ein vermehrter Stroheinsatz nicht bewertet werden. Der Ansatz des Paktes ist es, die konventionelle Landwirtschaft umweltgerechter und tierfreundlicher zu machen. In der Realität bestimmt aber der Preis oft die Nachfrage. Da die billigen Preise nicht sanktioniert werden und die Preisdifferenz zwischen österreichischem Bio-Fleisch und billigem Fleisch aus dem Ausland hoch ist, gibt es nur wenige Betriebe, die aufgrund der hohen Finanzierungsbeiträge Bio-Schweine halten. Um einen angestrebten Systemwandel zu erreichen, müssten somit auch Betriebe, die umstellen wollen oder bereits eine Vorreiterrolle einnehmen, mehr gefördert werden und die biologische Landwirtschaft besonders in der Schweinehaltung als Vorbild dienen. Diese Umstellung wird nicht von heute auf morgen passieren, aber es braucht Personen, die voranschreiten und zeigen, dass es anders geht und auch bei sehr ambitionierten Zielsetzungen in der Praxis ein Weg gefunden werden kann.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen aus den 1970er Jahren sind inzwischen veraltet. Die Tierhaltung und das Wissen darüber haben sich weiterentwickelt und dementsprechend sollten die Mindeststandards angepasst werden. Durch den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt kam es zu Veränderungen in der Produktion. Während die Besatzdichte gleich geblieben ist, hat das Schlachtgewicht in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Landwirt:innen wurde beispielsweise jahrelang erklärt, sie müssten um konkurrenzfähig zu sein und billig produzieren zu können, Vollspaltenböden einsetzen. Sie bräuchten die neuesten Maschinen und mehr Landflächen, ganz nach dem Motto „wachsen oder weichen“. Sie haben somit die Vorgaben der Politik und die Ansprüche der Industrie umgesetzt. Hier liegt es nun in der politischen und gesellschaftlichen Verantwortung, Landwirt:innen bei einem Wandel in der Landwirtschaft mitzunehmen.

Trotz aller Differenzen sind sich die meisten darüber einig, dass es mehr Tierwohl braucht, gleichzeitig die Landwirt:innen aber auch von der Produktion leben können müssen. Sowohl Standortbedingungen als auch Umweltaspekte dürfen dabei nicht ausgeblendet werden. Es muss darauf geachtet werden, dass die Umweltaspekte und der Tierschutz nicht im Widerspruch zueinander stehen. Mindeststandards müssen Teil eines Systemwandels sein und dürfen bestehende Problematiken nicht weiter verschärfen. Die intensive Tierhaltung lebt momentan stark davon, dass Kosten externalisiert werden. Die gesellschaftlichen Kosten in Form von Treibhausgasemissionen, Grundwasserverschmutzung, etc. werden nicht berücksichtigt, ansonsten wäre ersichtlich, dass das momentane System langfristig keine ökonomischen Vorteile bietet.

Außerdem wurde argumentiert, dass öffentliche Haushalte gerade in der COVID-19-Krise bewiesen haben, dass finanzielle Mittel beschafft werden können, wenn es notwendig ist. Diese Krise, die laut einer Expertenmeinung durch Tiermärkte entstanden ist und Schäden in Milliardenhöhe durch mangelnden Tierschutz verursacht hat, würde beweisen, dass besserer Tierschutz auch wirtschaftlich sinnvoll ist. Im Vergleich zum natürlichen Lebensraum, gesunder Luft und sauberem Wasser, sei Geld keine Mangelware und es wäre wichtig, dass natürliche Ressourcen bewahrt und gerecht auf Menschen und Tiere aufgeteilt werden.

Auch die tägliche Arbeit, die von den Landwirt:innen in Form von Betreuung und Fütterung der Tiere ausgeübt wird, ist ein wichtiger Faktor. Der Mehraufwand durch höhere Standards muss abgegolten werden und die Bauern und Bäuerinnen sind darauf angewiesen, dass ihnen Tierwohlfleisch auch zu einem fairen Preis abgekauft wird. Häufig wird die Sorge geäußert, dass Betriebe bei der Erhöhung des gesetzlichen Niveaus aus der Produktion aussteigen, weil sie ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland oder Betrieben in Gunstlagen verlieren. Sollten bisherige Praktiken in der Tierhaltung nicht

mehr angewendet werden dürfen, würden viele Betriebe innerhalb weniger Jahre schließen müssen, weil sie die Mehrkosten für mehr Tierwohl nicht stemmen können.

Mit der Frage einer Strategie stellt sich somit auch die Frage der Leitbilder und der Orientierung. Dabei braucht es einen Diskurs über die Zielsetzung und die Bereitschaft die nötigen finanziellen Mittel dafür aufzubringen ohne gegenseitige Schuldzuweisungen auszulösen. Die Landwirtschaft leistet wichtige Arbeit zur Ernährungssicherheit und dieses Bild muss auch weiterhin erhalten bleiben.

Maßnahmenvorschläge

Im Bezug auf eine nachhaltige Tierhaltung muss den Tieren genügend Platz eingeräumt und qualvolle Praktiken beendet werden. Die Futtermittel sollten vorzugsweise aus der Umgebung kommen. Eine mögliche Maßnahme zur Verringerung des Tierleids ist die Reduzierung der Besatzdichte, also weniger gehaltene Tiere pro Quadratmeter Fläche. Als Beispiel wird hier die Geflügelmast genannt, die dank der Tierhaltungsverordnung bereits auf dem richtigen Weg ist. Außerdem muss die Umgebung der Tiere so umstrukturiert werden, wie sie es natürlicherweise brauchen, beispielsweise in Form von Einstreu oder Beschäftigungsmaterial.

Für den Betrieb heißt die Verringerung der Besatzdichte aber, dass entweder weniger Tiere gehalten werden können oder die Stallungen erweitert werden müssen. Eine Erweiterung ist im Bezug auf Baurecht, Anrainerbeschwerden oder Platzlimitierung nicht für alle möglich. Alternativ könnten Möglichkeiten gefunden werden, neuere Stallungen, die erst vor wenigen Jahren gebaut wurden, so zu adaptieren, dass sie den höchstmöglichen Nutzen für das Tierwohl bieten. In einer großangelegten Studie unter der Leitung der Universität für Bodenkultur und in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen ist ein Projekt bereits in Planung.



Bei der Frage, inwiefern die gesetzlichen Mindeststandards angehoben werden müssen, um sowohl eine tier- als auch eine klimafreundliche Landwirtschaft zu etablieren, spalten sich die Lager. Zusätzlich positionieren sich zwischen diesen Lagern auch diejenigen, die neue gesetzliche Mindeststandards nicht grundsätzlich ablehnen, aber einräumen, dass diese mit Begleitmaßnahmen wie Förderungen, Anreize und einer Umstellungszeit verbunden sein müssen.

Deshalb müssen gesetzliche Mindeststandards in langfristige und verlässliche Strategien eingebunden werden. Die Anhebung der Mindeststandard ist mit hohen Investitionen verbunden und für Umbauten braucht es die Planungssicherheit, dass diese Standards auch für die nächsten 20 Jahre gelten. Es braucht Investitionen in zukunftsfähige Systeme und weitsichtige Komponenten in den jeweiligen Sektoren. Der Umstellungsprozess muss dann mit einer sinnvollen und begründbaren Übergangszeit abgedeckt werden, wobei der Zeitrahmen vom System sowie dem Umfang der Einschnitte abhängt. Laut Schätzungen von Expert:innen würde eine schrittweise Transformation des gesamten Landwirtschaftssektors 10 bis 15 Jahre dauern.

Auch das Fördersystem muss angepasst werden und unerwünschte Methoden sollten nicht mehr subventioniert werden. Durch gezielte Belohnungsanreize, aber auch einer konsequenten Strafverfolgung müssen die bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen durchgesetzt werden.

In Deutschland gibt es etwa einen wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, in dem sämtliche Bereiche vertreten sind und die ausverhandeln, welcher Tierwohlstandard angestrebt wird. Eine Möglichkeit wäre, eine ähnliche Kommission oder Arbeitsgruppe auch in Österreich einzurichten, die einen Vorschlag zur nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft konzipiert. In Österreich gibt es bereits die Tierschutzkommission, den Tierschutzrat und den Vollzugsrat, die jeweils Vorschläge für sämtliche Bereiche im

Zusammenhang mit Tierschutz erarbeiten. Im Tierschutzrat sind auch Vertreter:innen von Tierschutzorganisationen und Tierschutzombudsleute vertreten. Dieser ist aber nicht auf die allgemeine Tierhaltepraxis, sondern vielmehr auf spezifische Fragestellungen fokussiert. Ein weiterer Vorschlag ist, zum geltenden Tierschutzgesetz ein Tiernutzgesetz zu erarbeiten, das die Tierhaltung nur unter bestimmten Bedingungen erlaubt.

Außerdem ist eine Umorientierung der Veterinärmedizin anzudenken, sodass der Fokus wieder mehr auf Tierwohl als nur auf Gesundheit und vor allem Leistungsstärke gelegt und die Lebensqualität der Tiere anders interpretiert wird. So wurde die Meinung vertreten, dass die tierärztliche Versorgung sehr stark auf Bestandsbetreuung abziele, die eine Präfilaxe darstelle. Wegen Personalmangel werden nur 2 % der Nutztierbestände überprüft. In diesem Zusammenhang ist es angebracht über die Kontrolldichte nachzudenken und diese zu erweitern. Die Länder verwenden bei der beamtlichen Kontrolle immer die Amtstierärzt:innen, die sich aber auch um andere Dinge als die Kontrolle des Tierschutzes kümmern müssen. Als Vorschlag zur Stärkung der Kontrollen wurde ein Modell nach irischem Vorbild empfohlen. Dort wurde ein System aufgebaut, bei dem anonyme Hinweise über Missstände in der Tierhaltung weitergegeben werden können. Daraufhin schauen sich Fachleute, die auch auf die soziale Komponente von Landwirt:innen eingehen, die Situation an und versuchen betriebsunterstützende Maßnahmen zu organisieren. Denn Tierverwahrlosung sei oft mit einer Überforderung von einzelnen Personen verbunden und dieser Ansatz könnte verhindern, dass es zu einem Tierhalteverbot kommt. Gerade bei der Diskussion über die Erneuerung des Tiergesundheitsdienstes könnten ähnliche Modelle überlegt werden um die soziale Komponente miteinzubeziehen und früh genug eingreifen zu können.

Gute Orientierungsmöglichkeit für die Neuausrichtung der Landwirtschaft bieten auch die „Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Nutztierhaltung“ⁱⁱⁱ vom *Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung* und die „Kritischen Agrarberichte“^{iv}, die sich mit Themen zu Tierschutz und

Tierhaltung auseinandersetzen. Auch das Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“^{iv} des *Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik* wurde von einigen Expert:innen als wichtige Grundlage für mögliche Handlungsoptionen genannt. Zu diesem gibt es einen kritischen Kommentar von Poppinga und Jostes vom *Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.*^{vi}.

Wenn man sich auf einen Mindest- und Tierwohlstandard geeinigt hat, müssten die Mehrkosten für diese Systemanpassung ermittelt werden, damit die Landwirt:innen transparent und fair entlohnt werden können. Hier müsste die Zusammensetzung der einzelnen Komponenten unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten genauer betrachtet werden. Dabei stellt sich die Frage der Finanzierbarkeit und wieviel staatliche Investitionszuschüsse oder Förderungen notwendig sind oder doch durch verschiedene Marktmechanismen abgedeckt werden können. Weiters muss die Bedeutung der Mehrkosten in der Landwirtschaft für die Konsument:innen und die damit einhergehenden zusätzlichen Kosten in der Wertschöpfungskette beachtet werden. Bisher wurde in der konventionellen Landwirtschaft noch kein Modell gefunden, bei dem Geldmittel so eingesetzt werden, dass sie das höchstmögliche Tierwohl erreichen und den Produzent:innen eine ausreichende Lebensgrundlage bieten. Diese Lücke müsste geschlossen und unterschiedliche Möglichkeiten durchgerechnet werden. Eine solche Berechnung könnte auf der Studie von Kirner und Stürmer (2021)^{vii} aufbauen, die die Optionen höherer Tierwohlstandards in der österreichischen Schweinemast ergründet und die Mehrkosten in der Produktion quantifiziert.

In der „Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung“^{viii}, welche auf die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung^{ix} aufbaut, wird festgehalten, dass die darin genannten Vorschläge für die Umgestaltung der Nutztierhaltung finanzier- und machbar sind. Es wird kalkuliert, dass der Umbau in Deutschland pro Jahr circa drei bis fünf

Milliarden Euro kosten würde und den Landwirt:innen 80 bis 90% der entstehenden Mehrkosten ausgeglichen werden müssten. Für die Finanzierbarkeit werden drei Optionen vorgeschlagen: Die Anhebung der Mehrwertsteuer; die Einführung einer Verbrauchssteuer (eine Tierwohlabgabe, z.B. in Form einer Steuer pro Gramm Fleisch) und eine Tierwohl- oder Fleisch-Solidaritätszahlung (Abgabe auf Einkommensteuer).

Die Möglichkeit einen erhöhten Tierwohlstandard durch weitere oder höhere Steuerabgaben zu erreichen, wird von den Expert:innen eher ablehnend beurteilt. Die billigen Preise im Supermarkt kommen ihres Erachtens aufgrund fehlender Kostentransparenz zustande. Daher sei es zielführender, Fleisch zu einem den tatsächlichen Produktionskosten entsprechenden Preis zu verkaufen um einen entsprechenden Mindestpreis zu erhalten. Momentan ist der Fleischpreis allerdings vom weltweiten Marktpreis abhängig. Es braucht daher einen Fokus auf die Wertigkeit des Produktes.

Dennoch wäre die Einrichtung einer Arbeitsgruppe sinnvoll, die ein Konzept zu neuen Steuerabgaben und deren volkswirtschaftlicher Berechnung entwickelt, um diesem Diskurs eine objektive Entscheidungsgrundlage zu bieten. Neue oder höhere Steuerabgaben müssten jedenfalls zweckgebunden und eine Garantie für die Umgestaltung einer zukunftsfähigen Landwirtschaft sein. Vorteilhaft wäre vor allem auch die Einbeziehung ausländischer Ware in diese Steueranhebung. Auch die biologische Landwirtschaft könnte davon profitieren solange biologisches Fleisch von dieser Steuererhebung nicht betroffen ist.

Konkrete Vorschläge um den hohen Fleischkonsum entgegenzuwirken, wurden in den Interviews indes nicht aufgezeigt. Allerdings wurde angemerkt, dass die Zahl der Menschen, die sich vegetarisch oder rein pflanzlich ernähren, in den letzten Jahren gestiegen ist und auch die Nachfrage nach Fleisch- und Milchersatzprodukten zunimmt. Bei diesen Produkten wird von einzelnen Expert:innen mehr Kostenwahrheit gefordert, denn momentan sind sie höher besteuert als tierische Produkte.

Schweinehaltung

Nach den bisher vorgestellten allgemeinen Problemstellungen und einzelnen Handlungsoptionen soll im Folgenden auf spezifische Aspekte genauer eingegangen werden. Der größte Handlungsbedarf in der Nutztierhaltung sehen die Expert:innen in der Schweinehaltung. Hier hat sich Österreich in der Rechtsumsetzung aufgrund des hohen Wettbewerbsdrucks in dieser Branche immer an der europäischen Mindestnorm orientiert. Die Realität in diesem Sektor ist aber, dass über 50 % der Schweine auf Vollspaltenböden leben. Diese stellen einen unzumutbaren Untergrund dar und die dadurch auftretenden hohen Gaskonzentrationen an Ammoniak müssen von den geruchssensiblen Tieren ständig eingeatmet werden. Damit verbunden ist auch die hohe Zahl an Falltieren da 20 % der geborenen Schweine aufgrund von Krankheiten gar nicht in den „Produktionsprozess“ kommen. Da sich Schweine bei nicht artgerechter Haltung gegenseitig verstümmeln und sich die Schwänze abbeißen, werden zudem 95 % der Schweine die Schwänze kupiert.

Man passt sie damit an die Haltungsbedingungen an, obwohl das Kupieren des Schwanzes nach EU-Recht nicht routinemäßig durchgeführt werden darf und nur vorgesehen ist, wenn andere Möglichkeiten nicht greifen. Schweine sollten aber so gehalten werden, dass diese Schäden gar nicht erst entstehen. Ein intakter Ringelschwanz ist ein Tierschutzindikator, dass die Tierhaltung in Ordnung ist. Schweine mit Ringelschwanz benötigen allerdings mehr Platz (1,2-1,5 m² pro ausgewachsenes Mastschwein) als es der gesetzliche Mindeststandard vorgibt. Außerdem braucht es mindestens 400 g Stroheinstreu pro Tier auf einer Teilfläche der Bucht, Beschäftigungsmaterial und auch eine genaue Einzeltierbeobachtung. Schweine brauchen funktionsgetrennte Bereiche und der gesetzliche Mindeststandard von 0,7m² pro Tier, das heute ca. 123 kg Mastgewicht erreichen kann, bietet dafür zu wenig Platz.

In der Studie „Animal Welfare as Part of Sustainability in Pig Farming. Mapping research and investigating improvement measures in commercial farms“ von Katharina Schodl^x wurde

untersucht inwiefern kurzfristig umsetzbare Maßnahmen wie die Erhöhung des Platzangebots auf 1 m² pro Tier, die Bereitstellung von Stroh/Heu und der Verzicht auf Schwanzkupieren Einfluss auf das Tierwohl nehmen. Diese sehr leicht umsetzbaren Maßnahmen verbessern in der Intensivhaltung die Situation der Mastschweine zwar nur marginal, aber das Wohlbefinden für eine große Anzahl von Tieren wird dadurch sofort erhöht.

Ein weiterer von Expertenseite genannter Aspekt ist die Erhebung von Tierschutzindikatoren am Schlachthof sowie die Novellierung der Rückmeldeverordnung bzw. des Schlachthofrückmeldesystems. Die Geflügelbranche hat durch das All-in-One-Programm bereits mehr Transparenz in der Produktion geschaffen und könnte als Vorbild für die Schweinebranche dienen. Der Antibiotikaeinsatz wird auf Betriebsebene bereits dokumentiert und auch Ohrverbiss und Verletzungen am Schwanz sollten beispielsweise dokumentiert werden um ein objektives Validierungssystem zu erreichen. Ein Lungenbefund eines Schweines kann viel über das Stallklima aussagen und auch Verletzungen lassen Rückschlüsse über einen Betrieb zu.

Laut einzelner Expert:innen sind tiergerechtere Standards politisch umsetzbar und würden die Gefahr des Schwanzbeißen deutlich verringern. Demzufolge ist eine Reduktion der Besatzdichte nötig, da die großen Massen nicht mit einer standortgerechten Landwirtschaft einhergehen. Die BIO-Schweinehaltung könnte da Orientierung bieten.

Ausländische Best-Practice-Beispiele kommen insbesondere aus den Niederlanden, Finnland und Schweden. In den Niederlanden etwa ist seit 2003 eine Planbefestigung der Bucht von rund 40 % gesetzlich vorgeschrieben. Eine solche Regelung sollte auch in Österreich funktionieren und grundsätzlich stimmt der Großteil der Expert:innen auch darin überein, dass der Vollspaltenboden zumindest langfristig als Mindestnorm gestrichen werden muss. Wie umfassend diese Neuerungen gestaltet werden soll, müsste erst validiert werden.



Zur Einleitung dieser Entwicklung sowie der damit einhergehenden Erweiterung wie Einstreu, Beschäftigungsmaterial, etc. braucht es aber einen rechtlichen Grundrahmen. Als mögliche Übergangsfrist wurde das Jahr 2033 genannt, da diese Umstellung am Gesamtsystem ausgerichtet werden sollte und diese Frist bereits bei der Kastenstandhaltung vorgesehen ist.

Auch in Österreich gibt es bereits positive Beispiele die aufzeigen, dass andere Produktionsformen möglich sind. Hier wurden von einzelnen Expert:innen Fleischverarbeitungsunternehmen wie *Hütthaler*, *Berger Schinken* oder *Gourmetfein* genannt. *Gourmetfein* beispielsweise hat als generellen Standard keine Lebeltiertransporte über 70km, glyphosat- und gentechnikfreie Fütterung sowie vollständige Transparenz und Rückverfolgbarkeit.

Ein weiteres in Österreich aus Tierschutzgründen häufig diskutiertes Thema ist die Art der Kastration männlicher Schweine zur Vermeidung von Ebergeruch. In Österreich wird in der Regel ein schmerzstillendes Mittel (Analgetikum) eingesetzt, allerdings kein Narkosemittel (Anästhetikum) wie es die biologische Haltung vorsieht. Hier wird sowohl von Seiten der Schweinebranche, also auch aus Veterinärsicht angemerkt, dass die Schmerzbehandlung bei der Kastration zurzeit kein Idealzustand darstellt.

Als Alternative wird hier die Immunkastration vorgeschlagen. Diese wird allerdings häufig mit der Begründung abgelehnt, dass Konsument:innen dies mit einer Hormonbehandlung gleichsetzen, auch wenn das nach Expertenmeinung nicht der Fall ist. Für einen anderen Experten wiederum stellt das Narkosegas Isofloran das Mittel der Wahl dar, bei dem aber beobachtet werden müsse, wie sich diese bereits in Deutschland angewandte Methode in der Praxis entwickelt, da befürchtet wird, dass dieses Gas für die Anwender:innen toxisch sein könnte und das Narkosegasgerät gerade für Kleinbetriebe zu teuer ist.

Tötung männlicher Küken

Aufgrund umfassender Zuchtfortschritte haben sich zwei Tierrassen etabliert: Einerseits die Legerasse mit optimierter Legeleistung und andererseits die Mastrasse mit einer schnellen Gewichtszunahme aufgrund besserer Futtermittelverwertung. Bei der Legerasse werden die männlichen Küken allerdings aus wirtschaftlichen Gründen getötet, aktuell betrifft dies jährlich ca. 6 Millionen männliche Küken (Exporte nicht berücksichtigt). Seitens der Geflügelbranche wird das Töten männlicher Küken auch als ein ethisches Problem angesehen wofür Lösungen zu finden sind.

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung werde laut Geflügelbranche nicht geschreddert, sondern vielmehr mit CO₂ eingeschläfert. Diese werden in der Folge nicht weggeworfen, sondern kommen zu über 90 % in die Tierkörperverwertung. In Zoos, Greifvogelschauen, Tierschutzvereinen und Tierheimen werden diese „Eintagsküken“ als Proteinquelle für andere Tiere verwendet. Bei einem Wegfall dieses Angebotes aufgrund eines gesetzlichen Verbots würden ähnliche tierische Produkte eingeführt werden um den einheimischen Bedarf zu decken.

Um die Tötung zahlloser männlicher Küken zu verhindern gibt es bereits verschiedene Ansätze. So gibt es bereits die Früherkennung des Geschlechts im Ei, die ermöglicht, dass männliche Küken gar nicht erst ausgebrütet werden. Dabei gibt es eine bereits marktreife Methode, mit der das Geschlecht ab dem 13. Tage der Bebrütung erkannt werden kann und eine noch nicht marktreife Methode, mit der dies vor dem 7. Tag möglich wäre. Der große Unterschied liegt dabei insbesondere im Schmerzempfinden des Fötus, das bei letzterer Methode noch nicht vorhanden ist. Somit wäre das Ziel eher, Methoden zu entwickeln, bei denen die Geschlechtsbestimmung schon vor dem 7. Tag möglich ist.

Ein besonders breiter Diskurs wird derzeit in Deutschland geführt. Der Bundestag hat bereits zugestimmt, das Kükentöten ab Ende 2021 zu verbieten. Eine Verschärfung der Regelung ist



ab 2024 vorgesehen. Danach muss eine Methode zur Früherkennung vor dem 7. Tag angewandt werden. Auch die Aufzucht der männlichen Küken soll forciert werden. Der Wunsch seitens der österreichischen Geflügelbranche ist, dass in Form einer Arbeitsgruppe mit Landwirtschaftskammer, dem BMASK und dem BMLRT diskutiert wird, welche Optionen und Übergangslösungen es für Österreich gibt. Von Tierschutzseiten wird indes gefordert, dass die Anzahl der männlichen Küken sowie der zwei oben genannten Nutzungsrassen reduziert wird.

Tiertransporte

Es besteht weitestgehend Konsens darüber, dass es überhaupt keinen Grund gibt, lebende Tiere über lange Strecken hinweg zu transportieren. Schlachttier- sowie Nutztiertransporte sollten nur noch in eng definierten Ausnahmefällen wie den Zuchtaufbau anderorts erlaubt sein. Beim Zuchttier wird die Einführung von Maximalgrenzen vorgeschlagen, da derzeit ein Transport unentwegt wiederholt werden kann. Außerdem gäbe es im Zusammenhang mit Zuchttieren bereits technologische Möglichkeiten wie den Transport von Embryonen oder Samen, der auch forciert werden könnte. Ansonsten sollte der Fokus auf den Transport von verarbeiteten Produkten liegen.

Außerdem wird eine Novelle des Tiertransportgesetzes gefordert, in welcher Einschränkungen, erhöhte Auflagen und absolute Limits neu definiert werden. Im bisherigen Tiertransportgesetz fehlt laut Expertenmeinung vor allem eine Verordnungsermächtigung, durch die zusätzliche Normen erlassen werden können, um im europäischen Kontext nationale Spielräume festzulegen. Auf dieser Rechtsgrundlage könnte eine Verordnung erlassen werden, die Mindeststandards für Transportbedingungen vorschreibt, die über die europarechtlich vorgeschriebenen Mindeststandards hinausgehen.

Jährlich werden 40.000 männliche Kälber von Milchkühen, die bei uns nicht gemästet werden – teilweise auch weit über die EU-Grenzen hinaus – transportiert. Andererseits



werden jährlich 80.000 bis 90.000 Kälber kostengünstig aus dem Ausland nach Österreich importiert. Hier müssen Kapazitäten am Markt entwickelt werden, um Anreize für Betriebe zu schaffen, die Mast dieser Kälber in Österreich zu betreiben und dadurch die Selbstversorgung von Kalbfleisch anzuheben. Dazu braucht es allerdings Unterstützung und Anreize für die Landwirt:innen und die verarbeitende Kette. Denn derzeit ist es nicht ökonomisch, ein Kalb in Österreich zu mästen.

Vom BMLRT wurde dafür eine Kalbfleisch-Strategie entwickelt, die einerseits eine finanzielle Unterstützung für das Mästen und das Aufziehen der Kälber für die Bauern und Bäuerinnen vorsieht und andererseits eine Vermarktungsinitiative begründet, um Betriebe und den Handel zu unterstützen. Hier wird von Seiten der Rinderbranche angeführt, dass eine tiergerechte Produktionsform von Kälbern darauf beruht, dass die Tiere nicht ausschließlich mit Milchaustauscher gefüttert werden, die zwar ein von Verbraucher:innen geschätztes helleres Fleisch zur Folge haben, allerdings auch einen schlechteren Eisengehalt verursachen. Da die Nachfrage für dunkleres Kalbfleisch allerdings niedriger ist, sollen mit dem Projekt Kalb Rosé Kund:innen aufgeklärt werden.

Auch die Gastronomie und die öffentliche Verpflegung als größte Abnehmer spielen dabei eine große Rolle. Die Ausschreibungen bei der öffentlichen Beschaffung könnten durch bestimmte Kriterien der Nachhaltigkeit, maximalen Transportdauer zum Schlachter oder speziellen Produktionsformen wie Kalb Rosé einen enormen Beitrag dazu leisten den Warenfluss von Kalbfleisch im Inland zu halten.

Ein weiteres mit der Frage der Lebetiertransporte eng zusammenhängendes Thema ist das der teilmobilen Schlachtung, zu dem das Parlament eine Willensbekundung abgegeben hat. Diese würde eine stressfreie Schlachtung im gewohnten Lebensumfeld der Tiere ermöglichen und gleichzeitig auch eine Einkommensmöglichkeit für Landwirt:innen schaffen.

Qualzucht

Vor allem bei Geflügel und Rind kam es in den letzten Jahren aufgrund der Leistungsorientierung zu Extremzüchtungen, hin zu riesen Eutern bei Milchkühen, mehr Brustmuskel bei den Puten oder einer höheren Legeleistung bei Legehennen. Den Tieren wurden Eigenschaften angezüchtet, die ihnen von vornherein Leid in Form von Schwierigkeiten mit dem Skelettsystem, dem Stoffwechsel oder der Bewegungsart zufügen. Bei Masttieren würde beispielsweise bereits ein geringeres Mastgewicht aus Tierschutzsicht einiges bewegen.

Um die Umstellung auf robustere und gesündere Rassen voranzutreiben, müsste daher ein Tierschutzgesetz mit dem Verbot der Qualzucht, wie es in Deutschland umgesetzt worden ist, eingeführt werden. Wenn sich Tiere nicht mehr artgerecht fortbewegen können, können daran Parameter festgemacht werden, wie es ähnlich schon bei Hunden und Katzen umgesetzt wurde. Das Ziel sollte wieder mehr Standortangepasstheit, Robustheit und Gesundheit sein.

So könnte etwa bei Gütesiegeln vorgeschrieben werden, dass sich die Genetik der Tiere wieder mehr an den natürlichen Tierrassen orientiert. Hierfür bräuchte es ein entsprechendes Programm und auch Geld um Landwirt:innen bei der Umstellung zu unterstützen.

Fütterung

Die europäische Tierindustrie ist auf Importe von Futtermitteln aus Süd- und Nordamerika angewiesen. Damit verbunden sind enorme Umweltprobleme. In Österreich werden über 500.000 Tonnen gentechnisch verändertes Soja importiert, welches hauptsächlich in der Schweinemast eingesetzt wird. In den letzten Jahren gab es aus diesem Grund Anstrengungen, mehr Soja regional anzubauen, zu verarbeiten und zu verfüttern, was zu einer Reduktion von über 40 % CO₂ in diesem Bereich geführt hat. Je mehr dies öffentlich



bekannt und verkauft wird, desto mehr sind Landwirt:innen auch dazu bereit, ihr eigenes Soja anzubauen.

Mit fast 80.000 Hektar hat Österreich bereits die drittgrößte Anbaufläche von Soja in Europa. Diese Fläche wird sich in den nächsten Jahren weiter vergrößern. Langfristig kann auch mit einem höheren Ertrag pro Hektar gerechnet werden. Außerdem sollten politische Anreize in Form von Flächenprämien oder Verfütterungsquoten geschaffen werden, um zu verhindern, dass allein der Zwischenhandel vom heimischen Sojaanbau profitiert.

Die Landwirt:innen stehen grundsätzlich regionalem Soja offen gegenüber, wollen aber nicht für die Mehrkosten von 7 Cent pro Kilogramm Schlachtgewicht aufkommen^{xi}. Deshalb müsste österreichisches, oder zumindest europäisches Soja, in die Kriterien der Gütesiegel integriert werden, damit ein transparentes System für die Abgeltung und damit ein entsprechendes Pull-System geschaffen werden kann.

Allerdings wird auch eingewandt, dass Österreich durch den hohen Fleischkonsum immer von Sojaimporten abhängig sein wird. In Europa seien nicht die Futterflächen vorhanden, um den Eiweißfuttermittelbedarf in Europa zu decken. So ein System kann also nur funktionieren, wenn das jetzige Produktionsniveau verringert wird.

Mit lokal verfügbaren Ressourcen (z.B. Stroh, Heu, etc.) könnte in Österreich insbesondere die Rindermast in einem sehr tierfreundlichen System betrieben werden, vor allem die Ochsen- und Kälbermast, sowie der Biolandbau. Da das Schwein allerdings ähnliche Ernährungsansprüche hat wie der Mensch, sei eine Verringerung des Schweinefleischverbrauchs notwendig. Durch die Reduktion des Fleischkonsums um ein Drittel oder gar die Hälfte würden viele Flächen, die derzeit für den Anbau von Futtermittel verwendet werden, frei werden.

Mit dem Intensivierungsprozess der Landwirtschaft kam es zur Abkehr weg von standortgerechten und hin zu einer an die Flächen gebundene Form der Landwirtschaft. Dieser Prozess muss umgekehrt werden. Standortgerechte Landwirtschaft basiert unter anderem auf einer grasbasierten Fütterung, die angesichts der hohen Anteile des Berggebiets wo kein Ackerbau betrieben werden kann, anzustreben ist. Deshalb wird die kraftfutterreduzierte Milchviehhaltung als Lösungsansatz für mehr Tierwohl genannt, die mit weniger Input in Form von mineralischen Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, Energie und Zukauffuttermitteln auskommt, während sie gleich wirtschaftlich ist.

Aufgrund des hohen Selbstversorgungsgrad bei Milchprodukten wird der Milchpreis durch hohe Exportzahlen permanent niedrig gehalten. Kommt es durch die kraftfutterreduzierte Milchproduktion zu einer Mengenreduktion, wird die Preiskonkurrenz entschärft und es werden gleichzeitig Antworten auf die Klimafrage, auf Tierwohl und Biodiversität gegeben. Aufbauend auf diesem Ansatz könnten politische Rahmenbedingungen verbessert werden, indem dieses Produktionssystem über die Gemeinsame Agrarpolitik der EU effektiv gefördert wird. Zu diesem Thema wird vor allem auf die Studie von Karin Jürgens vom *Kasseler Institut für ländliche Entwicklung* hingewiesen^{xii}.

Die oben angeführten Beispiele zeigen einzelne Aspekte der Nutztierhaltung auf, über die in den Interviews gesprochen wurde und in denen Verbesserungsbedarf wahrgenommen wird. Auch vorgeschlagene Entwicklungspfade, wie langfristig unerwünschte Praktiken verhindert werden können, wurden aufgezeigt. Da diese vielfältig sind und bei einigen Punkten noch kein Konsens besteht, müsste wie oben beschrieben, in einem externen Prozess der richtige Weg noch weiter ausverhandelt werden. Die größte Übereinstimmung in der Meinung der Expert:innen besteht in den Themenbereichen Transparenz und Rückverfolgbarkeit sowie in Bezug auf die Ausschreibungen bei der öffentlichen Beschaffung. Auf die dort identifizierten Ansatzpunkte soll in den nächsten zwei Kapiteln genauer eingegangen werden.

3. Transparenz & Rückverfolgbarkeit

Um den Wert und den Preis eines Lebensmittels aufzuzeigen, braucht es mehr Transparenz in der Wertschöpfungskette. Die Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels ist in Österreich umfassend: Drei Konzerne kontrollieren 80 % des Marktes und machen vor allem auf Kosten der Produzent:innen Profit. Die Vermarktung ist somit ein wichtiger Bereich, weshalb grundsätzlich Konsens besteht, dass es hier eine klare Differenzierung und eine Deklaration nach Produktions- und Prozessqualität braucht.

Herkunftskennzeichnung

Bisher haben Konsument:innen keine Orientierungsmöglichkeit darüber, woher Fleisch, Eier und Milch in verarbeiteten Produkten in der Lebensmittelindustrie, in der Gastronomie, Hotellerie und in der Gemeinschaftsverpflegung kommen. Die Rückverfolgung basiert bisher nur auf freiwilliger Basis, beziehungsweise ist diese in der Außer-Haus-Verpflegung nur im Codex Alimentarius geregelt. Somit ist aber für Konsument:innen oftmals nicht die Möglichkeit vorhanden, sich für ein besseres Produkt zu entscheiden. Aus diesem Grund sprechen sich auch fast alle Expert:innen für eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung aus, vor allem auch weil diese den Markt fairer gestalten würde.

Die Herkunftskennzeichnung wäre ein geeignetes Mittel, Verbraucher:innen die bewusste Wahl für ein österreichisches Produkt zu überlassen, wodurch teilweise auch die Mehrkosten von höheren Tierwohlstandards abgedeckt werden könnten.

Insbesondere Zulieferer der Außer-Haus-Verpflegung vermarkten ausländische Waren, die dann nicht als solche den Konsument:innen erkenntlich sind. In diesem Bereich würde eine ehrliche Deklaration vor allem auch den österreichischen Landwirt:innen zu Gute kommen. Bei einer verpflichtenden Kennzeichnung könnten die Vertreiber:innen nach wie vor ausländische Ware beziehen, müssten dies aber dementsprechend kennzeichnen.

Vereinzelt wurde der Standpunkt vertreten, dass die Kennzeichnung in der Gastronomie auf freiwilliger Basis beibehalten werden soll, da bereits ein Übereinkommen im Regierungsprogramm vorhanden sei, das umgesetzt werde. Die Gastronomie und Hotellerie sei momentan durch die COVID19-Krise ohnehin schon eingebrochen und es lege da vor allem an Bund und der Länder, den ersten Schritt bei den Großküchen zu machen.

Sollte es bei der öffentlichen Verpflegung gut funktionieren, könne man die Herkunftskennzeichnung später auf die Gastronomie und Hotellerie ausweiten. Nichtsdestoweniger wird von der Mehrheit der Expert:innen die verpflichtende Herkunftskennzeichnung auch in der Gastronomie gefordert, da die freiwillige Umsetzung keine gravierenden Veränderungen mit sich gebracht hat. In der Schweiz werden tierische Produkte bereits seit mehreren Jahren in der Außer-Haus-Verpflegung nach Herkunft deklariert. Diese Umsetzung gestaltete sich leicht und war auch nicht zum Nachteil der Gastronom:innen. Auch in Frankreich wurde 2020 ein entsprechendes Gesetz verabschiedet.

Das Argument, die Kennzeichnung sei technisch nicht umsetzbar läuft insofern ins Leere, als zum Zweck der Qualitätssicherung und des Konsumentenschutzes bei größeren Lebensmittelbetrieben bereits ein IFS Standard implementiert ist. Dieser gewährleistet die Rückverfolgbarkeit der Herkunft der Zutaten. Diesem Standard unterliegen bereits alle verarbeitenden Betriebe und wird dieser nicht eingehalten, darf nicht an den Handel geliefert werden. Bei Fleisch steht etwa auf dem Lieferschein, ob es aus Österreich oder einem anderen Land stammt und gegebenenfalls auch, ob es zertifiziert ist oder ob das verwendete Tierfutter gentechnikfrei war. Die Chargenrückverfolgung und verpflichtende Herkunftskennzeichnung sei also keine Frage des Könnens, sondern lediglich des Willens und auf nationaler Ebene leicht umsetzbar.

Das erste österreichische Unternehmen, das die lückenlose Herkunftskennzeichnung unter höheren Tierhaltungsstandards bei der Produktion von Wurst- und Fleischwaren eingeführt



hat, war *Gourmetfein*. Laut eigener Berechnungen zahlen sie für die durchgängige Kennzeichnung wenige Cent. Die Leberkäsesemmel würde sich um wenige Cent, das Schnitzel beim Wirten um 20 Cent verteuern.

Weiters hat sich die sogenannte DNA TraceBack® Technologie des Unternehmens *IdentiGEN* als zuverlässig erwiesen. Fleischprodukte können bis zum einzelnen Tier, von dem das Produkt stammt, zurückverfolgt werden. In der Schweiz wurde eine DNA-basierte Nachverfolgbarkeit auf nationaler Ebene für Rindfleisch unter der Führung von *PROVIANDE* (Vereinigung der Fleischproduzenten in der Schweiz) implementiert, um das Vertrauen in die Wertschöpfungskette von Fleisch und die Marke „Schweizer Fleisch“ zu fördern. Dieses Projekt war vor allem deshalb so erfolgreich, weil alle Beteiligten der Lieferkette in den Prozess miteinbezogen wurden.

Ein ähnliches Programm wurde in Irland umgesetzt, wo die *Irish Farmers Association* (IFA) mithilfe der DNA TraceBack®-Plattform den Ursprung irischer Schweinefleischprodukte bestätigen kann. Durch dieses Programm kam es zu mehr Transparenz in der Schweinefleischkennzeichnung im Einzelhandel, bei der Verarbeitung und in der Gastronomie. Außerdem konnten durch die Preiserhöhung die Produzent:innen 10 Cent mehr pro Kilogramm Fleisch verdienen. Allein die Stichprobenkontrollen haben in Irland zur Bereinigung der Lieferketten geführt. Österreich hätte ebenfalls einen großen Nutzen von *IdentiGEN's* Technologie und bereits gute Voraussetzungen und Strukturen für die Umsetzung.

Ein Pilot-Projekt mit *IdentiGEN* wurde in Österreich von AMA durchgeführt und der DNA-analytische Ansatz hat sich als sehr vielversprechend für die Rückverfolgbarkeit erwiesen. Es gibt große Hoffnungen in diese Technologie und eine Implementierung in Österreich ist in Planung. Diese könnte entweder innerhalb eines Gütesiegels eingesetzt werden oder aber auch außerhalb des Gütesiegel-Programms. Die Technologie könnte beispielsweise von der



Lebensmittelaufsicht verwendet werden, um die Warenkennzeichnung zu überprüfen. Der Zeitpunkt der Implementierung eines solchen Systems in Österreich ist allerdings noch ungewiss und für die Etablierung würde auch die Unterstützung von der öffentlichen Hand benötigt werden.

Eine gesetzliche Herkunftskennzeichnung muss also auch mit entsprechenden Kontrollen verbunden sein. Die Lebensmittelüberwachung ist mittelbare Bundessache, die Warenströme sind aber in der Verantwortung der Bundesländer. Wenn die Lebensmittelüberwachung vom Bund nicht neu ausgerichtet wird, braucht es laut einzelner Expertenmeinungen einen privatrechtlichen Ansatz.

Haltungskennzeichnung

Wenngleich die Kennzeichnung nach Herkunft für die österreichische Landwirtschaft generell von hoher Bedeutung ist, sagt sie noch nichts darüber aus, unter welchen Bedingungen die Tiere gehalten werden. Deshalb wäre eine zusätzliche Kennzeichnung nach Haltungform ebenfalls anzustreben. Zu dieser fallen die Meinungen der Expert:innen bereits etwas weiter auseinander. Grundsätzlich wird sie aber von der Mehrheit befürwortet. Für viele Expert:innen ist jedoch entscheidend, wer für die Kontrolle zuständig sein soll, wie die Kennzeichnung gestaltet wird und dass eine erfolgreiche Umsetzung auch von den Konsument:innen mitgetragen werden muss.

Bezüglich der Gestaltung der Kennzeichnung nach Haltungform, wurden verschiedene Abstufungen nach unterschiedlichen Tierwohlstandards als Vorschlag genannt. Wichtig dabei ist, dass es für Konsument:innen so einfach und informativ wie möglich gestaltet werden sollte, auch wenn es nicht so leicht ist, jedes Produkt und jede Produktform nach demselben Schema zu bezeichnen. Die Kennzeichnung könnte aber eventuell ähnlich gestaltet werden, wie die bereits umgesetzte Haltungskennzeichnung der Eier. Beim Schwein könnte die Nummer drei die Haltungform auf Vollspaltenboden darstellen, die Nummer

zwei ist die ausgestaltete Bucht, die Nummer eins ist mit Einstreu und Außenfläche und die Null ist die biologische Haltung. Beim Rind wäre die Nummer drei dann die andauernde Anbindehaltung, wobei im Rindersektor bei den kleinen Strukturen vor allem im alpinen Raum noch ausverhandelt werden müsste, welche Standards die Nummern zwei und eins ausmachen sollten.

Auf nationaler Ebene gibt es bisher in Deutschland Bestrebungen, ein staatliches Tierwohllabel zu etablieren. Das dort entwickelte Kennzeichnungssystem wird von einzelnen Expert:innen allerdings als zu umfassend und kompliziert beschrieben.

Als Vorschlag wurde ebenfalls mehrfach eingebracht, dass die besseren Tierwohlstandards mit einer artgerechten und heimischen Fütterung verknüpft werden sollte. Dadurch erkenne man nicht nur das Tierhaltungsniveau, sondern nimmt auch das Umweltthema des „ökologischen Fußabdrucks“ mit. Unter anderem wurde auch die kraftfutterreduzierte Fütterung auf eine Quote von 5% als Kriterium für einen hohen Standard empfohlen. Die artgerechte Fütterung als extra Klassifizierung sei laut einer Expertenmeinung deshalb so wichtig, weil Grünland- und Weidefütterung ohne intensivere Kraftfutter und Mais bei den Schlachthöfen schlechter eingestuft werden und es zu Preisabzügen kommt.

Auch wurde eingewendet, dass die ganzen Handelsketten mitmachen und privatrechtlich dazu verpflichtet werden müssten, importierte Ware zu kennzeichnen. Dadurch würde es zu einer Gleichstellung von heimischen und ausländischen Produzenten kommen, und einer „Inländerdiskriminierung“ könnte entgegengewirkt werden.

Bei BIO als beste Abstufung geht es um mehr als nur um Tierhaltung und die gesamte landwirtschaftliche Ausrichtung. Hier müsste gewährleistet werden, dass BIO dann auch die entsprechende Qualität vorzeigen kann, da sich in diesem Bereich auch Tendenzen der konventionellen Landwirtschaft abzeichnen und das Regelwerk viele Ausnahmen beinhaltet. So haben beispielsweise viele unter biologischen Bedingungen produzierende Bauern und



Bäuerinnen die Schwierigkeit, mit niedrigen Preisen des BIO-Sortiments im Lebensmitteleinzelhandel mitzuhalten.

Viele BIO-Wirt:innen haben die Kennzeichnung in der Gastronomie schon auf freiwilliger Basis umgesetzt, wünschen sich aber eine Zertifizierungspflicht in der BIO-Gastronomie. In Wien wurde bereits das Förderprogramm „Natürlich gut essen“, mit dem Ziel geschaffen, dass interessierten Gastronom:innen die BIO-Zertifizierung in der Höhe von 480€ gezahlt wird, inklusive Beratung. Dieses Modell könnte für ganz Österreich umgesetzt werden.

Damit nicht mehrere Standards parallel laufen, haben sich viele Expert:innen dafür ausgesprochen, dass man die Haltungskennzeichnung unter dem AMA Gütesiegel laufen lassen könnte, da dies bereits ein etabliertes System ist, ein Teil des Marktes bereits dadurch abgedeckt wird und die AMA eine Einrichtung von staatlichem und öffentlichen Vertrauen sei. Es kamen allerdings Einwände, dass diese dann reformiert werden muss. So stellt die AMA bisher nur ein Marketinginstrument dar, aber kein Kontrollzertifikat. Die AMA habe keine verpflichtenden jährlichen Betriebskontrollen, der Warenstrom würde auch nicht kontrolliert und Verstöße würden nicht sanktioniert.

Außerdem sollten Gütesiegel grundsätzlich besser sein als der gesetzliche Mindeststandard, was bisher nicht der Fall ist, da das normale Gütesiegel der AMA bisher nicht mit mehr Tierwohl verbunden ist. Gütesiegel von Tierschutzorganisationen würden sich in dieses aber integrieren lassen. Grundsätzlich wäre die Bereitschaft von Seiten der Tierschutzorganisationen vorhanden, mit der AMA zu kooperieren, was sie auch in diversen Gremien bereits tun. So eine Kooperation wäre sinnvoll, da die AMA ein hohes Vertrauen bei Landwirt:innen hat, die Tierschutzorganisationen aber mehr Vertrauen im Bereich des Konsumentenschutzes genießen. Wenn Tierschutzorganisationen in den Prozess einbezogen werden, dann ist das auch für die Vermittlung der Informationen über die Kennzeichnung und die generelle Bewusstseinsbildung hilfreich.

Ein mit der Kennzeichnung von Haltungsbedingungen verbundenes Problem sei aber, dass in vor- und nachgelagerten Bereichen der Landwirtschaft eine extrem hohe Macht- und Marktkonzentration vorhanden ist und Landwirt:innen wenig Mitsprachemöglichkeit in der Ausgestaltung von Kriterien haben. Dadurch würde der Kontext, in denen sich Betriebe befinden nicht berücksichtigt werden, was zu einer zusätzlichen Verschärfung des „Höfesterbens“ führt. Deshalb wurde auch der Wunsch nach mehr Mitbestimmung der Bauern und Bäuerinnen geäußert, sowie die Inklusion eines Alpenlabels, bei dem auch Standortbedingungen in den Alpen berücksichtigt werden. Da die Landwirt:innen in der Berglandschaft unter anderen Voraussetzungen produzieren als die in den Gunstlagen, müsste man Standards auch anhand dieser Gegebenheit entwickeln. Das Label „Bio vom Berg“ ist bereits einer der wenigen Label in bäuerlicher Hand, an dem man sich für die Umsetzung einer Kennzeichnung orientieren kann.

Desweiteren wurde von einzelnen Expert:innen argumentiert, dass eine Tierwohlkennzeichnung einen europäischen Zugang braucht, da die Tierwohlstandards in den unterschiedlichen Mitgliedsstaaten unterschiedlich angesetzt werden. Im Rahmen des „European Green Deals“, beziehungsweise der „Farm to Forc“-Strategie gibt es bereits Initiativen, die in diese Richtung gehen. Mit dem Ziel ein europäisches System einzuführen, gibt es auf europäischer Ebene ein Konsultationsprozess dazu. Die Umsetzung würde aber eher auf einem freiwilligen System basieren.

Bezüglich der Frage, durch wen die Kontrolle der Kennzeichnung nach Tierwohl durchgeführt werden soll, gibt es genau wie bei dem Gestaltungsspielraum unterschiedliche Sichtweisen. Auch hier wäre ein weiterführender Diskus angebracht, um zu einer Einigung zu kommen, ob die Kontrolle der Standards über den Staat oder über vom Staat autorisierte Kontrollstellen sichergestellt werden soll. Ein weiterer offener Punkt ist, ob der Staat nur die Mindeststandards festlegt und der Handel dann für die Einhaltung der verpflichteten



Kennzeichnung zuständig sein soll oder ob man die Kennzeichnung in die Zuständigkeit des Tierschutzes legt. Als bereits etablierte Institution wurde beispielsweise die Kontrollstelle für artgerechte Nutztierhaltung genannt, bei der Betriebe mit der Tierschutzbewegung kooperieren. Hier würde man in Zusammenarbeit mit den Landwirt:innen arbeiten, sodass Missstände intern behoben werden, ohne diese an die Medien zu tragen. Dies habe in der Vergangenheit bisher sehr gut funktioniert.

Im Biobereich wird die Kontrolle des gesamten Warenflusses bereits durch fünfzehn unabhängige Kontrollstellen wie beispielsweise der *agroVet* oder der *Austria Bio Garantie* sichergestellt. Diese könnten in Zukunft auch den Warenfluss konventioneller Ware nach Herkunfts- und Haltungskriterien kontrollieren.

Zusammenfassend braucht es eine klare Herkunfts- und Haltungskennzeichnung. Die Tierwohlstufen müssen dann in Form von Öffentlichkeitsarbeit der politischen Medienarbeit, von den Vermarktern, den Handelsketten, Tierschutzorganisationen, etc. auch sichtbar gemacht werden. Denn die Erwartungshaltung an die Landwirtschaft und das Konsumverhalten klaffen oft auseinander. Viele Betriebe wären grundsätzlich bereit dazu, unter besseren Bedingungen zu produzieren, wenn sie auch entsprechend dafür abgegolten werden und die Ware auch gekauft wird.

Viele Tierwohlprogramme in der Vergangenheit seien gescheitert und schlussendlich eingestellt worden, weil sie keine Nachfrage hatten, da oftmals der höhere Preis nicht gezahlt wurde. Die öffentliche Beschaffung für Einrichtungen des Bundes und der Länder wäre ein wichtiger Absatzmarkt für österreichische Produkte mit höheren Tierwohlstandards, worauf im nächsten Punkt detaillierter eingegangen wird.

4. Öffentliche Beschaffung

In den öffentlichen Küchen stammt Fleisch bei allen Fleischsorten zu über 50% aus dem Ausland. Hierbei wird das Billig-Preis-Segment gefördert und heimische Produzent:innen durch die Großhändler enorm unter Druck gesetzt. Um die österreichische Landwirtschaft zu stärken, besteht weitestgehend Konsens darüber, dass öffentliche Einrichtungen mit verbindlichen und ansteigenden Mengenquoten für Produkte aus tiergerechter und biologischer Landwirtschaft in den Ausschreibungen in die Verantwortung gezogen werden müssen. Öffentliche Ausschreibungen bräuchten klare Richtlinien, durch die Tierschutzprogramme forciert werden.

Als Vorschlag, falls bestimmte Produkte einer Kategorie nicht im ausreichenden Ausmaß vorhanden sein sollten, kam, dass man dann die nächstverfügbare Kategorie in der Hierarchie ordert und es dazu ein Regulativ gibt.

Die Rinderbranche zum Beispiel hat einen Außer-Haus-Anteil im Konsum von über 55% und die Abnehmer sind vor allem Großküchen und die Gastronomie, wo ein hoher Konkurrenzdruck mit Fleisch aus dem Ausland besteht. Durch den vorhandenen Preisdruck kämpfen viele Betriebe gerade darum, weiter produzieren zu können. Für die Rinderbranche wäre es also eine riesen Chance, die Problematik mit den Kälbertransporten in den Griff zu bekommen, wenn durch Ausschreibungskriterien die Wertschöpfungskette im Inland bleiben könnte und hier das Kalbfleisch einen sicheren Absatzmarkt hat.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich beim Konsum von Geflügel ab, welches aufgrund des großen Preisunterschieds aufgrund unterschiedlicher Standards oft aus Polen und der Ukraine kommt.



Auch die Schweinebranche würde von einer Quotenregelung profitieren und es wäre kein Problem die öffentliche Beschaffung mit 100% österreichischem Schweinefleisch zu beliefern, vorausgesetzt es werden nicht nur Edelteile wie das Filet oder Schnitzteile verwendet. Hier wäre es sinnvoll, wenn die Verwertung des ganzen Schweins Eingang findet. Zu der rechtlichen Umsetzung wurde angemerkt, dass man die Ausschreibungen nach bestimmten Standards wie bestimmte Produktionsformen ausrichtet, damit sie EU-rechtskonform sind.

Im Regierungsprogramm unter dem Aktionsplan für nachhaltige öffentliche Beschaffung (naBe) ist bisher der Fokus auf österreichische Produkte gelegt worden, wobei in dieser eine Quote von 30% BIO-Produkten bis 2025 enthalten ist. Höhere BIO-Quoten die in einzelnen Bundesländer erreicht werden, sind zwar wünschenswert, sollen aber laut einer Expertenmeinung nicht verpflichtend sein.

Gerade der öffentliche Bereich ist aber essenziell um Bioprodukte zu platzieren. Die Besonderheit bei der Außer-Haus-Verpflegung ist, dass diese im Bund und den Ländern geregelt ist, aber die Landtagsbeschlüsse nicht verpflichtend umgesetzt werden müssen und somit nur „Kann-Regelungen“ darstellen. Somit kann BIO oder Fleisch aus nachhaltiger Haltung zwar ausgeschrieben werden, aber die Betriebe sind nicht dazu verpflichtet diese Kriterien auch einzuhalten und die Ware abzunehmen.

Somit sei es wichtig, dass die Ausschreibungen bei der Bundesbeschaffung verpflichtend sein müssen, den Zielen aus dem Regierungsprogramm entsprechen und auch mit Konsequenzen verbunden sind. In Hinblick darauf, dass laut unterschiedlicher Expert:innen zwischen 1 und 1,8 Millionen Menschen pro Tag im öffentlichen Bereich versorgt werden, wäre mehr Transparenz in den Großküchen von großer Bedeutung, auch wenn das heißt, dass die Länder ein paar Millionen Euro beim Lebensmitteleinkauf mehr ausgeben müssen.



Wien und das Burgenland haben sich in Bezug auf eine tiergerechte BIO-Ausschreibung als Vorreiter etabliert. In Wien haben sich seit 1999 die Einkaufskriterien bereits enorm verbessert und es ist eine BIO-Quote von 70% ab 2025 in Planung. Auch im Burgenland wurde im Landtagsbeschluss 2020 das verpflichtende Ziel von 100% BIO bis 2024 bei der Außer-Haus-Verpflegung angesetzt. Das Budget müsste dafür um bis zu 40% aufgestockt werden, allerdings ist das nicht viel, wenn man bedenkt, dass es eine gute Subvention für die heimische Landwirtschaft darstellt.

Eine Studie der Universität für Bodenkultur und der Bio Forschung Austria^{xiii} belegt, dass eine verpflichtende Erhöhung des Anteils biologischer Lebensmittel in der öffentlichen Versorgung heute schon problemlos realisierbar ist und die Möglichkeit zur Verbesserung der Situation bietet.

Dänemark mit dem Programm „House of Foods“ hat sich als ein Land hervorgetan, bei dem die dänische Landwirtschaft enorm durch eine Quote von 100% BIO bei Molkereiprodukten in der Außer-Haus-Verpflegung profitiert hat.

Verwendete Quellen:

ⁱ <https://info.bmlrt.gv.at/themen/landwirtschaft/landwirtschaft-in-oesterreich/frauen-in-der-landwirtschaft.html>

ⁱⁱ <https://www.global2000.at/fleischkonsum-oesterreich>

ⁱⁱⁱ Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Online: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

^{iv} AgrarBündnis e.V.: Der kritische Agrarbericht. Online: <https://www.kritischer-agrarbericht.de/Home.86.0.html>

^v Spiller et al (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Online: <https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/82>

^{vi} Poppinga, Jostes (2016) Kommentar zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMEL: „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“. Online: http://www.kasseler-institut.org/fileadmin/Arbeitsergebnisse/Arbeitsergebnisse_07_2016-01-23.pdf

^{vii} Kirner und Stürmer (2021): Mehrkosten von und Erfahrungen mit höheren Tierwohlstandards in der österreichischen Schweinemast. Online: <https://www.haup.ac.at/publikation/mehrkosten-von-und-erfahrungen-mit-hoeheren-tierwohlstandards-in-der-oesterreichischen-schweinemast/>

^{viii} Karpenstein et al. (2021): Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung. Online: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/machbarkeitsstudie-borchert.html>

^{ix} Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Online: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

^x SchrodL (2017): Animal welfare as part of sustainability in pig farming: mapping research and investigating improvement measures in commercial farms.

^{xi} AGES (2005): Machbarkeitsstudie zur Auslobung „gentechnikfrei“ und Vermeidung von GVO bei Lebensmittel aus tierischer Erzeugung. Online: https://www.ages.at/download/0/0/05ad099daf23c207e50b20978870749fc2bf2fc5/fileadmin/AGES2015/The men/GVO_Dateien/AMA_STUDIE.pdf

^{xii} Jürgens (2021): Gewinn durch Verzicht. Kraffutterarm erzeugte Milch hilft Betrieben und fördert die biologische Vielfalt – Bericht aus einem aktuellen Forschungsbericht. Online: https://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2021/KAB_2021_157_168_Juergens_Gruber_et_al.pdf

^{xiii} Schlatzer, Lindenthal, Kromp und Roth (2016): Nachhaltige Lebensmittelversorgung für die Gemeinschaftsverpflegung der Stadt Wien. Endbericht. Online: <https://www.wien.gv.at/kontakte/ma22/studien/pdf/gemeinschaftsverpflegung-nachhaltig.pdf>