



## **Agrarpolitische Leitlinien**

**(ergänzendes Ergebnisprotokoll der Fachtagung „Agrarpolitik und Tierschutz“ in den Räumen des Philosophischen Seminars der Universität Bonn am 23. September 2000)**

### **Vorbemerkung**

In der Landwirtschaft werden jährlich Hunderte Millionen Tiere aufgezogen, ohne auf die ihrer Art gemäßen Erfordernisse Rücksicht zu nehmen. Zur maximalen Erzeugung sog. tierischer Produkte werden sie Zeit ihres meist kurzen, qualvollen Lebens ausgebeutet und anschließend „verwertet“.

Die Probleme, die der Mensch sich selbst auf diesem Wege der Intensivhaltung schafft, sind mannigfaltig und werden immer offensichtlicher. Sie reichen von der Gesundheit des einzelnen, der Umweltbelastung weiter Landstriche bis hinein in die Welthandels- und Entwicklungspolitik und wirken dabei auf vielfache Weise auf die Volkswirtschaften der „produzierenden“ und exportierenden Staaten selbst zurück. Der ökonomische Vorteil, den Landwirtschaft in ihrer heutigen Form zu garantieren scheint, relativiert sich vor diesem Hintergrund und verkehrt sich vielfach ins Gegenteil.

Im Bewußtsein, daß es höchste Zeit für einen grundlegenden Wandel im Umgang des Menschen mit dem Tier ist – auch im Interesse des Menschen –, legt der Politische Arbeitskreis für Tierrechte in Europa e.V. (PAKT) der politischen Öffentlichkeit im folgenden einen Katalog konkreter Maßnahmen zur Reformierung der Landwirtschaft vor. Benannt werden darin wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente, die es dem Landwirt ermöglichen sollen, auf eine Tier, Mensch und Umwelt entlastende Weise zu wirtschaften. Leitbild des Konzepts ist eine Tierhaltung, in der sich Tier- und Menschenschutz, Rücksicht auf den unutilgbaren Eigenwert der Tiere mit bäuerlicher Existenzsicherung und dem Schutz des Verbrauchers verbindet.

### **Leitgedanke: Tier- und flächenbezogene Subventionierung landwirtschaftlicher Betriebe**

Die gegenwärtige europäische Landwirtschaft stammt in ihren Grundzügen noch aus den 50er Jahren, als – nach dem Krieg – Europa auf Importe angewiesen war und es daher politisch darum ging, durch den Aufbau einer landwirtschaftlichen Selbstversorgung unabhängiger zu werden. Staatliche Preisbildung und Marktstabilisierung durch Aufkäufe waren das Konzept einer Politik, die landwirtschaftliche Produktion um jeden Preis stimulieren und so zugleich bäuerliches Einkommen sichern wollte. Doch während ersteres schon Ende der 70er Jahre zu Überproduktion und der bekannten Lagerhaltung führte, blieben viele bäuerliche Betriebe, die den subventionierten, aber harten Expansions- und Industrialisierungswettlauf nicht mitmachen konnten oder wollten, auf der Strecke. Ein kapitalistischer Konzentrationsprozeß hatte begonnen, der kaum noch den Regeln der sozialen Marktwirtschaft zu folgen schien und der nach Aufgabe der Lagerhaltung innerhalb der Europäischen Union seinen Absatz auf dem Weltmarkt suchen mußte. Für die europäische Agrarförderung ergab sich in den 90er Jahren

das absurde Bild, daß Subventionen einerseits für exportierende Intensivtierhaltungen, andererseits für stillgelegte Flächen gezahlt wurden. Extensiv wirtschaftende Betriebe, welche die ihnen zur Verfügung stehende Fläche mit ökologischem Augenmaß bewirtschaften, sind die Verlierer dieser paradoxen Förderung. Der Steuerzahler hingegen erhält weder für die von ihm finanzierten Exporterlöse noch für stillgelegte Flächen eine Gegenleistung. Agrarförderung ist in eine Sackgasse geraten.

Subvention landwirtschaftlicher Erzeugung indes wird auch in Zukunft unumgänglich bleiben, und zwar dies schon allein deshalb, weil Landwirtschaft, anders als andere Wirtschaftszweige, in besonderer Weise von Witterungseinflüssen und sonstigen äußeren Faktoren abhängt. Andererseits kann es nicht Ziel steuerlicher Förderung sein, mit öffentlichen Mitteln den Weltmarkt zu erobern und dabei, zum Schaden der subventionierenden Gemeinschaft, privaten Profit zu maximieren. Angesichts der Notwendigkeit von Subventionen und deren gemeinschaftsdienlicher Verwendung, kann es im folgenden nur darum gehen, Subventionen entsprechend dem oben entworfenen Leitbild zu vergeben und landwirtschaftliche Produktion mit diesem so in Einklang zu bringen und politisch zu steuern.

PAKT schlägt vor, Prämien nicht mehr nach Leistung, sondern nur noch pro Tier zu zahlen, und zwar gestaffelt nach der für jedes Tier in einem Betrieb zur Verfügung stehenden Fläche. Je größer diese außerhalb und innerhalb des Stalles ist, desto höher die Subvention. Auf solche Weise werden ohne finanziellen Schaden für den Landwirt Tiere, Böden, Luft und Wasser sowie die Gesundheit der Verbraucher geschützt.

Gedacht ist konkret an eine Staffelung von Unterstützungszahlungen bis zu einer Obergrenze von 1,5 bis 2 Großvieheinheiten (GVE) pro Hektar (ha). Tierprämien sind also nur dann zu gewähren, wenn pro Kuh, Bulle, Färsen usw. mindestens 0,5 ha Grünland vorhanden sind. Bereits bestehende Extensivierungsprämien sind entsprechend aufzustocken, Kuhprämien unabhängig von der Milchleistung zu zahlen. Auch die Milchquote ist an eine entsprechende Grünlandfläche von mindestens 0,5 ha/GVE zu binden. Anzustreben ist ferner eine schrittweise Abkehr von der Güllewirtschaft und eine entsprechende Rückkehr zum Festmist mit Hilfe finanzieller Anreize.

Bedeutsam für eine Extensivierung der landwirtschaftlichen Tierhaltung ist eine drastische Reduzierung der Silomaisprämie und im Gegenzug eine entsprechende Erhöhung der Grünlandprämie. Letztere sollte im Zusammenhang mit extensivem Weidegang der Tiere gezahlt werden. Für die Umstellung auf artgemäße und umweltschonende Tierhaltung sind darüber hinaus angemessene Prämien zu gewähren.

Solange Menschen noch nicht auf den Verzehr von Fleisch verzichten, sind regionale Schlachtung, Verarbeitung und Vermarktung tierischer Erzeugnisse sowie entsprechende Erzeuger- und Verbrauchergemeinschaften durch gesonderte Programme zu fördern.

Umgekehrt ist eine Aufgabe des staatlichen Interventionssystems anzustreben, was den Aufkauf landwirtschaftlicher Produkte und die Subventionierung ihres Exports betrifft. Auf einer ersten Stufe sind staatliche Förderungen für Lebendtiertransporte zu streichen. Die Notwendigkeit für Exportsubventionen entfällt mit der angestrebten Extensivierung der Landwirtschaft von selbst.

### **Neues Selbstverständnis der Nutztierhaltung als Bestandteil einer ökologischen Steuerreform**

Auch das inhaltliche Konzept der Centralen Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) ist entsprechend zu ändern. Fleisch und tierische Produkte stehen, wie Ernährungswissenschaftler und Mediziner übereinstimmend an Pyramiden für ausgewogene Ernährung demonstrieren, keineswegs im Zentrum einer artgemäßen und

gesunden Ernährung des Menschen. Fleisch ist kein notwendiger Bestandteil der Ernährung. Zu bedenken bleibt darüber hinaus ein grundsätzliches Werbeverbot für heute konventionelle Nutztierhaltung, da diese nachweislich umweltschädlicher als die oben vorgeschlagene Extensivhaltung ist und somit ähnlich dem Tabakgenuß eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt.

Aus demselben Grund ist die Erhebung einer Fleischsteuer zu erwägen. Diese kann auch für den Fall als Steuerungsinstrument eingesetzt werden, daß eine kostenneutrale Neuorientierung der Agrarsubventionen, wie sie oben skizziert wurde, nicht möglich sein sollte. Bedenkt man das Emissionsvolumen einer industrialisierten Intensivtierhaltung, muß eine solche Fleischsteuer als Bestandteil einer ökologischen Steuerreform ohnehin als obligatorisch betrachtet werden. Im Unterschied zur ökologischen Mineralölbesteuerung sollte sie jedoch budgetbezogen zur Reformierung bzw. Förderung einer extensiven Landwirtschaft verwendet werden.

Ferner ist die fleischlose Ernährungsweise auch von staatlicher Seite zu fördern.

### **Begleitende administrative Maßnahmen**

Auf administrativer Ebene sind Verordnungen für das Halten von Nutztieren zu erlassen, die § 2 des Tierschutzgesetzes (TSchG) entsprechen und dadurch automatisch zur beabsichtigten Extensivierung der Landwirtschaft beitragen. Das Tierschutzgesetz selbst, das in seiner aktuellen Fassung für alle relevanten Bereiche Ausnahmegenehmigungen vorsieht und dadurch, abgesehen von einer Mißachtung der von ihm selbst vorgesehenen „verhaltensgerechten Unterbringung“ (§ 2 Abs. 3 TSchG), einer umwelt- und gesundheitsschädlichen Intensivtierhaltung Vorschub leistet, ist vollständig zu überarbeiten. Zudem ist eine Aufnahme des Tierschutzes unter die Staatsziele des Grundgesetzes anzustreben, um ihm in der Abwägung der Rechtsgüter einen höheren Stellenwert einzuräumen. Nicht zuletzt so ist zukünftig sicherzustellen, daß der Staat die Verwendung der von ihm vergebenen, auf gesellschaftlichem Konsens beruhenden Subventionen zum Nutzen der Gemeinschaft politisch steuern kann.

Grundsatz aller konkreten Haltungsverordnungen für Nutztiere muß es sein, Haltungsbedingungen an die Verhaltensbedürfnisse der Tiere und nicht umgekehrt, wie bisher, diese an jene anzupassen. In diesem Sinne von besonderer Dringlichkeit ist eine Novellierung der Schweine-, Kälber- und Legehennenhaltungsverordnung. Hinzuwirken bleibt für alle Haltungsverordnungen vor allem auf ein grundsätzliches Verbot jeglicher Einzel-, Boxen- und Käfighaltung, da diese nicht nur in eklatanter Weise die Verhaltensbedürfnisse der gehaltenen Tiere mißachten, sondern zu umwelt- und gesundheitsschädlichen Bestandsdichten führen. Folgeregelungen, die heute den Großteil aller Haltungsverordnungen ausmachen und Symptome der gegenwärtigen Intensivhaltung betreffen - etwa Vorschriften zur Enthornung, dem Amputieren von Körperteilen oder künstlicher Beleuchtung - entfallen von selbst. Insbesondere die Zugabe gesundheits- und umweltschädlicher Medikamente, Antibiotika und Leistungsförderer wird im Zuge einer verhaltensgerechteren Unterbringung der Tiere überflüssig. Zugleich werden so Produktionskosten eingespart.

Alle Haltungssysteme, also Ställe und Stalleinrichtungen, sind vor ihrer Zulassung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Tiergesundheit und Tierschutz zu prüfen. Immissions- und baurechtliche sowie sonstige Vorgaben zur Umweltverträglichkeitsprüfung bestehender Tierhaltungen und noch zu genehmigender Stallanlagen sind entsprechend dem entworfenen Leitbild einer tier- und umweltgerechten, gesundheitsfördernden Landwirtschaft zu verschärfen. Notwendiges Personal ist bereitzustellen und entsprechend zu schulen.

Auch Veterinärämter, die gegenwärtig nur unzureichend und mit Mühe ihrer Aufsichtspflicht genügen können, sind personell aufzustocken und fachlich zu qualifizieren. Darüber hinaus ist von sämtlichen Personen, die beruflich mit Nutztieren umgehen, ein Sachkundenachweis zu fordern, der sich an oben entworfenem Leitbild einer tier-, umwelt- und verbraucherfreundlichen Tierhaltung orientiert.

Erforderlich ist, von der Hochleistungszucht wegzukommen, welche körperliche Deformationen und andere Erkrankungen der Tiere zur Folge hat, und angesichts der Überschüsse auch volkswirtschaftlich unsinnig ist.

Im gleichen Sinne ist ein *prinzipielles* Verbot widernatürlicher Qualzuchten sowie gentechnischer Experimente und Methoden bei der Tierzucht durchzusetzen. Weder sind solche Zuchtmaßnahmen mit dem Respekt vor unseren Mitgeschöpfen vereinbar, noch sind ihre Auswirkungen auf die Belastung der Umwelt und die Gesundheit des Menschen einzuschätzen.

Nicht zuletzt ist auf eine tierschutzgerechte Durchführung von Tiertransporten und Schlachtmethoden hinzuwirken. Schlachttransporte sind grundsätzlich nur noch zum nächstgelegenen Schlachthof zu genehmigen. Auf diese Weise werden nicht nur die Tiere und unsere Straßen entlastet, sondern auch eine regionale Schlachthofstruktur gefördert, die zusätzliche Arbeitsplätze in ländlichen Räumen schafft.

### **Tierschutz als Ziel des globalen Welthandels**

Da weder ethische, ökologische noch ökonomische Probleme an kontinentalen oder gar nationalen Grenzen haltmachen, müssen auch außenwirtschaftlich entsprechende Instrumente eingesetzt werden, um eine tier-, umwelt- und gesundheitsverträgliche Erzeugung zu fördern und die heute konventionelle Intensivhaltung von Tieren unrentabel zu machen oder zu verbieten. Alle vorgeschlagenen Maßnahmen sind folglich global auf Basis der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) zu realisieren. Ziel muß u. a., abgestimmt mit großen nationalen und internationalen Tierschutzorganisationen, eine weltweite Konvention zum Schutz der Nutztiere sein.

Art. XX des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) erlaubt Handelsbeschränkungen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie natürlicher Ressourcen, eine Bestimmung, die von der WTO übernommen wurde. Sollte daher in der Welthandelsrunde keine Einigung über o. g. Ziele erreicht werden können, so sind, mindestens nach einer Übergangsfrist von wenigen Jahren, die auch für eine Umstellung der heimischen Landwirtschaft genutzt werden kann, Strafzölle oder oder gar Importverbote gegen Produkte aus nicht artgemäßer Tierhaltung und –transport zu erlassen. Bis dahin sind geeignete eindeutige und möglichst internationale Gütesiegel im Sinne der oben entworfenen Standards für Produkte aus art- und umweltgerechter Tierhaltung zu entwickeln und ihre Vermarktung zu fördern. Was eine Einigung über entsprechende Grundsätze im Welthandel angeht, müssen im Rahmen einer ökologischen Wirtschafts- und Gesellschaftsreform, wie von sämtlichen Umweltverbänden weltweit gefordert, vor allem Produktionsprozesse generell eine stärkere Berücksichtigung erfahren, als dies heute der Fall ist. Zuvor und zugleich sind Tiere auf Welthandelsebene, wie in Deutschland bisher in § 90a BGB sowie in zahlreichen Landesverfassungen und europaweit im Amsterdamer Protokoll geschehen, als leidensfähige Geschöpfe anzuerkennen, die eigene Bedürfnisse und Ansprüche haben, auf die sachenrechtliche Bestimmungen kaum angewendet werden können.

Die genannten Maßnahmen sollen keiner generellen Diskriminierung ausländischer Landwirtschaftserzeugnisse Vorschub leisten, vielmehr allen am Welthandel Beteiligten dienen. Das Ende eines steuer- und umweltverschlingenden Subventionswettkampfs auf der einen Seite ermöglicht auf der anderen, bei fairen gesamtwirtschaftlichen

Handelsbedingungen und einer mindestens gleichbleibenden Entwicklungspolitik, den weniger entwickelten Ländern den Aufbau einer Selbstversorgung im Rahmen einer eigenen funktionierenden Landwirtschaft. Alle Staaten der Weltgemeinschaft profitieren gemeinsam von einer spürbaren ökologischen Entlastung, gesünderen Nahrungsmitteln und nicht zuletzt neuen Arbeitsplätzen.

### **Innenpolitische Folgen**

Auch national wird daher das wichtigste Gegenargument, höhere Verbraucherpreise, wie sie vermutlich aus einer Reduzierung des Angebots im Zuge oben beschriebener Extensivierung landwirtschaftlicher Produktion resultieren dürften, mehr als ausgeglichen. Dringend ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, daß landwirtschaftliche Erzeugnisse bereits heute ein Vielfaches von dem kosten, was Verbraucher beim Einkauf für sie bezahlen. Als Steuerzahler kommen diese zusätzlich für Exportsubventionen, die Beseitigung von Umweltschäden (z. B. durch Überdüngung) und wenig effiziente Förderprogramme strukturschwacher Räume, als Beitragszahler für Arbeitslosigkeit und im Gesundheitssektor auf, in dem durch übermäßigen Konsum tierischer Proteine verursachte Herz-Kreislauf-Erkrankungen nachweislich seit Jahren zu den Hauptbelastungen zählen. Hierher gehört neben allergenen Emissionen im direkten Einzugsbereich von Großtierhaltungen auch und vor allem die zunehmende Resistenz von Bakterienstämmen, die, durch Medikamenten- und Antibiotikazugabe in der konventionellen Nutztierhaltung verursacht, ebenfalls Allergien begünstigt, Heilungschancen vereitelt und so massiv die Volksgesundheit beeinträchtigt.

Nicht nur solche Neben- und Folgekosten werden im Zuge einer Extensivierung der Landwirtschaft und damit einhergehend höherer Verbraucherpreise drastisch reduziert; vielmehr dürfte, deutlicher noch als bei der ökologischen Mineralbesteuerung, ein Lenkungseffekt eintreten, der seinerseits durch Anpassung und Reduzierung des Verbrauchs auch zu einer Reduzierung der Verbrauchskosten führt und so zugleich - und nicht zuletzt - zu einer Verbesserung der allgemeinen gesundheitlichen und landschaftlichen Lebensqualität beitragen wird. In diesem Zusammenhang bleibt auch auf die heutige Belastung der Bürger durch Bilder und Berichte tierquälerischer Intensivhaltung und Transporte hinzuweisen, die nicht nur an sich bereits Handlungsbedarf signalisiert, sondern im Falle einer fundamentalen Agrarreform, wie sie oben entworfen wurde, einem konstruktiven gesellschaftlichen Bewußtsein Platz machen wird.

### **Tierschutz ist Menschenschutz: eine ethische und politische Aufgabe**

Zusammenfassend gilt es, zugleich mit der ethischen Verpflichtung die ökonomischen, ökologischen und sozialen Chancen einer grundsätzlichen Reform der heute konventionellen industrialisierten Tierhaltung, wie sie oben skizziert wurde, zu erkennen. Tiere als durch ihre besonderen Eigenschaften und Fähigkeiten herausgehobenen Bestandteil der Evolution bzw. der Schöpfung anzuerkennen und zu berücksichtigen, ist nicht nur das dringende Erfordernis einer jeden sich human und zivilisiert nennenden Kultur, es eröffnet zugleich eine Fülle gesellschaftlich relevanter Möglichkeiten, die etwaige finanzielle Belastungen mehr als aufwiegen und auf lange Sicht gar für den Fortbestand unserer Gesellschaft unumgänglich scheinen. Tierschutz, so die Überzeugung von PAKT, ist Menschenschutz. Visionen und vor allem der Mut, sie in der politischen Realität umzusetzen, sind gefragt.