



Umsetzen und ausbauen

Die Agrarwende in der Tierhaltung

von Wolfgang Apel

Die EU-Agrarreform ist auch das Herzstück der Agrarwende in Deutschland. Was für den Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz am Ende dabei herauskommt, wird die Zeit weisen. Es wird vor allem auch davon abhängen, mit welchem Engagement die Neuausrichtung der Landwirtschaft weitergeführt wird. Bei den tierschutzrechtlichen Einzelregelungen hat sich die Bundesregierung besonders mit der Einführung des Staatzieles Tierschutz und dem Beschluss zum Ausstieg aus der Käfighaltung von Legehennen für den Schutz der Tiere in der Landwirtschaft eingesetzt. In Zukunft gilt es, den Verfassungsrahmen durch gesetzliche Einzelregelungen konkret auszufüllen und das Verbot der Käfighaltung gegen den Widerstand aus Politik und Wirtschaft durchzusetzen.

„Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs. Wir stehen (...) vor einem Scherbenhaufen.“ Mit diesen Worten kündigte Renate Künast am 16. Februar 2001 in ihrer ersten Regierungserklärung als Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft eine grundsätzliche Wende in der Agrarpolitik an.

Es folgte eine gründliche Abrechnung mit der bis dato praktizierten Politik im Agrarbereich. „Mehr Klasse statt Masse“ müsse das Ziel der Agrarpolitik sein, erklärte die Ministerin. Haltungsbedingungen, in denen das Mitgeschöpf Tier nichts zählt, Puten, die nicht mehr laufen können, Küken, die nach dem Schlupf millionenfach getötet werden, weil sie nicht das richtige Geschlecht haben, und Subventionen für grausame Schlachttiertransporte – all das müsse der Vergangenheit angehören. Im Wortsinne „unerhört“, was da von der Regierungsbank zu hören war: „Wir brauchen ein Reinheitsgebot im Umgang mit den Tieren, die wir verzehren. Kälber trinken Milch, Kühe brauchen Wasser, Rüben, Gras und Getreide und sonst nichts.“

BSE: Scherben- und Scheiterhaufen

Zunächst galt es indes die Folgen der BSE-Krise zu bewältigen. Eine von Deutschland unter der Ägide ihres Amtsvorgängers Karl-Heinz Funke im Dezember 2000 mitbeschlossene EU-Verordnung „über außerordentli-

che Stützungsmaßnahmen für den Rindfleischmarkt“ sah vor, allein in Deutschland das Fleisch von bis zu 400.000 Rindern aufzukaufen und zu verbrennen. Auf diese Weise sollte der Markt „bereinigt“ werden, da der Rindfleischverzehr durch den BSE-Schock drastisch zurückgegangen war.

Unmittelbar nach ihrem Amtsantritt setzte sich die neue Ministerin im EU-Agrarministerrat für eine Korrektur dieser Marktberaumungsmaßnahme ein. Sie scheiterte jedoch, und auch Deutschland hielt an der Vernichtung der Rinder fest. Es gäbe eben doch keine Alternativen zu dieser Maßnahme, so die Begründung.

Statt 400.000 wurden hierzulande jedoch zunächst „nur“ 89.000 Rinder vernichtet. In einem Folgeprogramm, das Ende Mai 2001 anlief und bei dem das Rindfleisch auch eingelagert oder in Notgebiete verschickt werden durfte, wurden noch einmal etwa 70.000 Rinder geschlachtet. Europaweit wurden im Rahmen der EU-Notprogramme des Jahres 2001 rund 4.193.000 Rinder getötet (1).

EU-Agrarreform: Halbherzige Umsetzung

Im Zuge der BSE-Krise waren auch die Bestrebungen um eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) zunehmend in das Blickfeld der Öffentlichkeit geraten. In den Nachkriegsjahren hatte man das Ziel, die Produktion ausreichender Mengen an Lebensmit-

teln zum niedrigsten Preis zu sichern und gleichzeitig die Einkommen im Agrarsektor zu bewahren. Dies führte zu intensiver Tierhaltung, die von dem Grundsatz geleitet wurde, den wirtschaftlichen Gewinn zu maximieren. Zugleich resultierten daraus deutliche Überschüsse von tierischen und pflanzlichen Produkten auf dem europäischen Markt.

1992 hatte die EU erstmals Maßnahmen ergriffen, die Überproduktion – vor allem von Rindfleisch und Milch – einzudämmen. Da mit den Marktordnungen für die wichtigsten Agrarprodukte jedoch eine staatliche Absatzgarantie gegeben wurde, ist es bei der Überproduktion geblieben.

Mit der viel diskutierten Agenda 2000, die im März 1999 beim Europäischen Rat in Berlin beschlossenen worden war, unternahm die EU einen weiteren Versuch, die Subventions- und Überproduktionsmaschinerie in der europäischen Agrarwirtschaft zu stoppen und stattdessen auf Qualität, sprich: den Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz zu setzen. Nach einer Halbzeitbewertung im Sommer 2002 (Mid-Term-Review) wurde im Juni 2003 schließlich eine grundlegende Reform der GAP mit den Kernelementen Cross-Compliance, Entkopplung und Modulation beschlossen (2). Die Bundesregierung verbuchte dies als einen Erfolg der „deutschen Politik, die sich seit 2001 für eine konsequente Richtungsänderung in der Landwirtschaftsförderung eingesetzt hatte“ (3).

Auch aus der Sicht des Tierschutzes ist die EU-Agrarreform ein Schritt in die richtige Richtung. Doch schon der Umstand, dass die noch verbleibenden Direktzahlungen lediglich an die Einhaltung von 19 längst gültigen Rechtsvorschriften aus dem Bereich des Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzes geknüpft sind, zeigt, dass die Richtungsänderung in der Landwirtschaftsförderung so konsequent dann doch nicht ist. Dass sich Landwirte an die bestehenden Rechtsvorschriften zu halten haben, ist selbstverständlich. Gefördert werden sollte nicht das Selbstverständliche, sondern das, was zugunsten des Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzes über die geltenden Standards hinausgeht. Das gilt erst recht dann, wenn die zugrunde gelegten Regelungen – wie im Falle der landwirtschaftlichen Tierschutzvorschriften, die ab 1. Januar 2007 zu berücksichtigen sind – als völlig unzureichend eingestuft werden müssen (4, 5).

Entscheidend kommt hinzu, dass die nationalen Handlungsspielräume, die die EU etwa zur Entkopplung der Direktzahlungen vorgesehen hat, nur verzögert ausgeschöpft werden. Von einem Prämiensystem, das nicht mehr nur nach der Tierzahl geht, sondern tatsächlich darauf abzielt, die Haltung weniger Tiere auf großer Fläche zu fördern, ist man hierzulande jedenfalls noch weit entfernt. Vor allem die bayerische Staats-

regierung hält sich zugute, dass sie „im Verfahren zur nationalen Umsetzung der GAP-Reform die Einschnitte für die Betriebe deutlich abmildern“ konnte (6).

Es gilt das Kombinationsmodell: Danach bemisst sich ein Teil der Zahlungen an der Höhe der in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungen, also auch an jenen „Pro-Kopf-Prämien“, die den Massentierhaltern zum Vorteil gereichten. Der andere Teil der Zahlungen wird nach den Grundsätzen des Regionalmodells verteilt. Hier gelten gleichmäßig hohe Beträge je Hektar. Ackerland wird gegenüber Dauergrünland bevorzugt. In Bayern werden beispielsweise flächenbezogene Beträge von etwa 89 Euro je Hektar Dauergrünland und etwa 299 Euro je Hektar Ackerland gezahlt (6).

Erst in einer Angleichungsphase zwischen 2010 und 2013 soll das Kombinationsmodell in ein reines Regionalmodell überführt werden. Dann werden unter anderem die Tierprämien auf die Fläche umgelegt. Solche Umverteilungen können bei intensiven Bullenmast- oder Milchviehbetrieben mit viel Ackerland zu einer Reduzierung des Prämienvolumens führen. Das Grundsatproblem aber, dass die Entkopplung auf dem historischen, die „Großen“ bevorzugenden Prämiensystem fußt, wird man damit letztlich nicht abstreifen können.

Das dritte Kernelement der EU-Agrarreform ist die Modulation. Durch Kürzung der Direktzahlungen sollen Mittel für die Förderung der ländlichen Entwicklung bereit stehen. Aus der Sicht des Tierschutzes ist diese Maßnahme sehr zu begrüßen, denn sie kann und soll ein Korrekturlement zugunsten der kleineren Betriebe sein. In Deutschland fand bereits ab dem Jahr 2003 eine fakultative Modulation statt. Seit dem Jahr 2005 ist die Modulation EU-weit obligatorisch. Die Modulationssätze betragen allerdings nur drei Prozent in 2005, vier Prozent in 2006 und jeweils fünf Prozent in 2007 bis 2012. Dabei gilt ein Freibetrag von 5.000 Euro je Betrieb (7). Über die endgültige Verwendung der Mittel entscheiden die Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Programme, etwa im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Die Europäische Agrarreform ist auch das Herzstück der deutschen Agrarwende (7). Was für den Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz am Ende dabei herauskommt, wird die Zeit weisen. Es wird auch davon abhängen, mit welchem Engagement die Neuausrichtung der Landwirtschaft in Bund und Ländern weitergeführt wird.

Staatsziel Tierschutz und Legehennenhaltung

Neben der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Förderung tier- und umweltgerechter Haltungsformen ist es entscheidend, den Schutz von Tieren auf ge-

Zentrale tierschutzrechtliche Erfordernisse in der Landwirtschaft

- Die (Massen-)Tötung von Tieren aus rein wirtschaftlichen Gründen, namentlich die produktionstechnische Vernichtung männlicher Eintagsküken, verstößt eindeutig gegen das Staatsziel Tierschutz im Grundgesetz und ist umgehend zu verbieten.
- Der Ausstieg aus der Käfighaltung von Legehennen muss zum 1. Januar 2007 vollzogen werden. Keinesfalls können Interpretationen oder Änderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 28. Februar 2002 hingenommen werden, die darauf abzielen, die industrielle Käfighaltung in modifizierter Form fortzusetzen.
- Die Regelungen für Schweine und Rinder müssen weiter verbessert werden, um in jedem Falle die trittfeste Unterbringung mit Einstreu, die Gruppenhaltung sowie die artgemäße Fütterung der Tiere sicherzustellen. Die Anpassung der Stalltechnik an die Bedürfnisse der Tiere muss ins Zentrum rücken, anstatt die Tiere durch Medizinalfutter, Kastration, Amputation oder andere Manipulationen an die Stalltechnik anzupassen.
- Die Zahlung von Direktzahlungen muss in Zukunft an Tierschutzleistungen gekoppelt werden, die deutlich über das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß hinausgehen.
- Für Hühner, Puten, Enten und Kaninchen, die zur Schlachtung bestimmt sind und für deren Haltung bislang noch keine konkreten Verordnungen existieren, müssen entsprechende Regelungen erlassen werden.
- Um die sachgerechte Anwendung und Weiterentwicklung der Tierhaltungsvorschriften zu gewährleisten, ist die Einführung eines bundeseinheitlichen Prüf- und Zulassungsverfahrens für Aufstallungssysteme und Stallrichtungen erforderlich.
- Die nutztierartige Haltung von Pelztieren muss ausgeschlossen werden; entweder durch ein direktes Verbot oder durch strikte Reglementierung auf dem Ordnungswege, die die Haltung von Pelztieren wenigstens in weiten Bereichen faktisch ausschließt.
- Qualzuchtformen landwirtschaftlich genutzter Tiere sind über den Ordnungsweg konkret zu benennen und zu verbieten.
- Tiertransporte sind national auf insgesamt vier Stunden zu begrenzen. Gleichfalls muss für grenzüberschreitende Transporte weiter auf eine Transportzeitbegrenzung auf EU-Ebene gedrängt werden.
- Um die Umsetzung des Tierschutzes in der Landwirtschaft, aber auch in allen anderen tierschutzrelevanten Bereichen nachhaltig zu verbessern, ist die Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage unerlässlich.

setzlichem Wege bzw. durch konkrete, rechtsverbindliche Vorgaben abzusichern. Das gilt vor allem für den Bereich der konventionellen Tierhaltung: Selbst wenn – wie es die Bundesregierung angestrebt hat – der Anteil ökologisch und tiergerecht wirtschaftender Betriebe auf 25 Prozent gesteigert werden kann, wird das Gros der landwirtschaftlichen Tierhaltung auf Dauer in konventionellen Betrieben stattfinden.

Mit dem Staatsziel Tierschutz, das nach jahrelangem Bemühen von der Bundesregierung im Jahr 2002 mit breiter Mehrheit in Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde, haben die politisch Verantwortlichen grundsätzlich bessere Chancen, den Tierschutz gegebenenfalls auch gegen die ökonomischen oder privaten Interessen von Tiernutzern durchzusetzen. Die Frage ist nur, ob die Verantwortlichen von der Möglichkeit Gebrauch machen und ob sie bereit sind, für den Tierschutz zu streiten.

Dass Renate Künast als Bundesministerin dazu von Anfang an bereit war, hat sie mit der Neufassung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 28. Februar 2002 und dem darin vorgesehenen Ausstieg aus der Käfighaltung von Legehennen signalisiert. Das Vorhaben, die Käfighaltung von Legehennen bis zum 1. Januar 2007 ganz zu beenden, geht weit über die geltenden EU-Mindestbestimmungen hinaus, die lediglich vorsehen, dass die derzeit verwendeten Käfige bis zum Jahr 2012 durch neue, „ausgestaltete“ Käfige ersetzt werden.

Seit Inkrafttreten der deutschen Verordnung hat die Eier-Industrie im Verbund mit einigen Bundesländern viel Aufwand betrieben, um die Ausstiegsklausel wieder zu kippen. Unter anderem hat eine Ländermehrheit zunächst im November 2003 und dann noch einmal im Dezember 2004 per Bundesratsbeschluss versucht, der Bundesregierung die Rücknahme der Ausstiegsklausel abzapfen, indem sie die Zustimmung für eine neue Schweinehaltungsbestimmung verweigerte, die aufgrund einschlägiger EU-Vorgaben zwingend erforderlich ist (8).

Die Bundesregierung, namentlich Renate Künast, hat den Erpressungsversuchen jeweils widerstanden und an der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung festgehalten. Es gilt nun, entschieden weiter dafür zu streiten, dass es beim Ausstieg aus der Käfighaltung von Legehennen zum kommenden Jahreswechsel bleibt.

Zugleich gilt es, bei den Verbrauchern verstärkt für den Kauf von Eiern aus Boden- oder Freilandhaltung zu werben. Seit Januar 2004 gelten neue Kennzeichnungsregeln, die den Griff zum richtigen Ei erleichtern sollen. Eine 3 am Anfang des Kennzeichnungs-codes auf Verpackung und Schale steht dabei für die Käfighaltung. Ein prominenter Werbeslogan des Deutschen Tierschutzbundes lautet daher: „Kein Ei aus Quälerei. Kein Ei mit 3!“

Entscheidend ist daneben auch, dass große Supermarktketten und die verarbeitende Industrie auf Käfigeier verzichten. In den zurückliegenden Monaten und Jahren konnten mehrere Handelsketten dazu gedrängt werden, Boden- und Freiland Eier ins Programm zu nehmen und so den Verkaufsanteil von Käfigeiern zu senken. Einige Discounter haben sich sogar selbst verpflichtet, Käfigeier ganz aus dem Sortiment zu nehmen. Solche Anfangserfolge resultieren nahezu ausschließlich aus Verbandsinitiativen. Um weitere Fortschritte zu erzielen, wäre es dringend erforderlich, dass sich vermehrt auch Politiker aus Bund und Ländern um den Einsatz tiergerechter Erzeugnisse in Handel und Industrie bemühen. Es geht dabei schließlich auch um den Erhalt heimischer Arbeitsplätze (9).

Handlungsbedarf im Tierschutzrecht

Was die materiellen Tierschutzregelungen betrifft, ist die Bilanz der Bundesregierung aufs Engste mit dem Schicksal der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung verknüpft, das heißt mit der Frage, ob es beim Ausstieg aus der Käfighaltung bleibt oder nicht. Eine Neufassung der Schweinehaltungsbestimmungen ist bis dato am Widerstand des Bundesrates gescheitert, und auf eine umfassende Novelle des Tierschutzgesetzes, mit der das Staatsziel Tierschutz auszufüllen wäre, hat die Bundesregierung bis zur Bundestagswahl 2005 gleich ganz verzichtet. Auch der wichtige Vorschlag der Allianz für Tiere in der Landwirtschaft, ein bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren für Aufstallungssysteme zu etablieren (10), wurde von der Bundesregierung unter anderem deshalb nicht aufgegriffen, weil sie mit unüberwindbaren Widerständen im Bundesrat gerechnet hat.

Der Versuch, die Transportzeit für Tiere, die zur Schlachtung bestimmt sind, im internationalen Verkehr auf maximal acht Stunden zu begrenzen, ist in der Europäischen Union am Widerstand vor allem der süd- und südosteuropäischen Mitgliedsstaaten gescheitert (8). Gemeinsam mit der deutschen Bundesregierung hatten sich zuletzt Dänemark, Schweden, Finnland, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Großbritannien für deutliche Tierschutzverbesserungen bei den Transporten eingesetzt.

Bei einem Tierschutzskandal, den Renate Künast in den eingangs zitierten Sätzen ebenfalls gebrandmarkt hat (dem millionenfachen Mord an Eintagsküken), hat die Bundesregierung genau wie die meisten Landesregierungen immer wieder darauf verwiesen, dass mit Hilfe der Wissenschaft eine Lösung gefunden werden müsse. Für das deutsche Frühstücksei werden jährlich rund 45 Millionen männliche Eintagsküken getötet,

weil sie in den Legehennenlinien nutzlos sind und sich ihre Aufzucht auch zu anderen Zwecken nicht lohnt. Die Wissenschaft soll ermöglichen, dass bereits vor der Schlupf selektiert werden kann.

Diese Aussicht hilft weder den Tieren, die wie seit Jahr und Tag getötet werden, noch kann die bloße Verschiebung des Selektions- bzw. Tötungszeitpunktes etwas an der moralischen Katastrophe ändern, dass Millionen Leben aus rein wirtschaftlichen Gründen vernichtet werden. Spätestens mit Inkrafttreten des Staatsziels Tierschutz sind solche rein wirtschaftlich motivierten Exzesse verfassungswidrig und hätten sofort verboten werden müssen (11). Das Staatsziel Tierschutz harret im vierten Jahr nach seiner Verabschiedung auch in diesem Punkt einer wirksamen Konkretisierung (siehe Kasten).

Die verantwortlichen Politiker müssen den Auftrag, den sie sich mit ihrer Zustimmung zum Staatsziel Tierschutz selbst erteilt haben, endlich annehmen und die Tiere effektiv schützen. In der Landwirtschaft bedeutet dies unter anderem die konsequente Fortführung der Agrarwende, das Festhalten am Ausstieg aus der Käfighaltung von Legehennen sowie den Erlass weiterer Regelungen, die insbesondere auch in konventionellen Betrieben den tiergerechten Umgang mit unseren Mitgeschöpfen sicherstellen müssen.

Anmerkungen

- (1) Eurogroup for Animal Welfare: Mitteilung vom 19. Februar 2003.
- (2) Kurze Erläuterung der Begriffe:
 - *Entkopplung*: Direktzahlungen sollen nicht mehr rein proportional der Produktionsmenge folgen;
 - *Cross Compliance*: die Bindung der Direktzahlungen an Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit;
 - *Modulation*: Verwendung eines einbehaltenen Teils der Direktzahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raumes.
 Ausführliche Erläuterungen und Berechnungsmodelle zum Beispiel in: BMVEL: Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland. Bonn, Dezember 2004.
- (3) Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft: Qualität hat Vorrang – Die Agrarwende in Deutschland ist da. Broschüre, Bonn, Juli 2004.
- (4) Ab dem 01.01.2007 zu berücksichtigen sind:
 - Richtlinie 91/629/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern, Artikel 3 und 4;
 - Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, Artikel 3 und 4 Absatz 1;
 - Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, Artikel 4.
- (5) Zur ausführlichen Kritik siehe auch AbL et al.: Gemeinsamer Appell der Verbände aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Tierschutz zu den Legislativvorschlägen

der EU-Kommission zur Reform der EU-Agrarpolitik, 8. Mai 2003.

- (6) Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten: GAP-Reform 2005. Europäische Agrarreform 2005 – Nationale Umsetzung. Broschüre, Dezember 2004.
- (7) BMVEL: Agrarreform ist perfekt. So werden die Reformbeschlüsse in Deutschland umgesetzt, Internet 2004/05.
- (8) Siehe dazu den Jahresrückblick in diesem Kapitel sowie ausführlich im Geschäftsbericht des Deutschen Tierschutzbundes 2003–2005, Bonn, Mai 2005 bzw. im Internet unter www.tierschutzbund.de.
- (9) Siehe dazu auch den Beitrag von Brigitte Rusche: Tierschutz – neue Herausforderungen im Zuge der Globalisierung, in diesem Band.
- (10) Vgl. Manuel Schneider: Wo bleibt der Tierschutz-TÜV? In: Der kritische Agrarbericht 2005, S. 240–246.
- (11) Vgl. Johannes Caspar und Michael W. Schröter: Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG. Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Tierschutzbundes. Bonn 2003.

Autor

Wolfgang Apel, Präsident des Deutschen Tierschutzbundes e.V.

Baumschulallee 15
53115 Bonn
www.tierschutzbund.de

