

# Ziele für die Zukunft der Tierhaltung – gelingt der staatlich initiierte Dialog?

Erkenntnisse aus der SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung

Philipp von Gall, Bea Bardusch, Marie von Meyer-Höfer

Thünen Working Paper 216

Dr. Philipp von Gall<sup>1</sup>  
Bea Bardusch<sup>2</sup>  
Dr. Marie von Meyer-Höfer<sup>2</sup>

GALLO<sup>1</sup>  
Beratung für Agrar- und Tierpolitik  
Matterhornstr. 67  
14129 Berlin  
[kontakt@philippvongall.de](mailto:kontakt@philippvongall.de)

Johann Heinrich von Thünen-Institut<sup>2</sup>  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei  
Institut für Marktanalyse  
Bundesallee 63  
D-38116 Braunschweig  
[bea.bardusch@thuenen.de](mailto:bea.bardusch@thuenen.de)  
[marie.vonmeyer-hoefer@thuenen.de](mailto:marie.vonmeyer-hoefer@thuenen.de)

## Thünen Working Paper 216

Braunschweig/Germany, September 2023

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Abstract .....	4
1. Einleitung: Problem und Zielstellung.....	5
2. Theoretischer Hintergrund: Aufgaben und Relevanz staatlicher Gremienarbeit .....	6
3. Zukunftskommission Landwirtschaft und Borchert-Kommission .....	7
Borchert-Kommission.....	7
Zukunftskommission Landwirtschaft .....	10
4. Die SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung .....	13
5. Synthese der methodischen Ansätze des Dialogs .....	16
6. Zum Ausgleich widerstreitender Interessen in den Gremien .....	19
7. Fazit .....	21
8. Literatur.....	23

## Zusammenfassung

Um Ziele für die politischen Rahmenbedingungen der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland abzustimmen, hat die Bundesregierung seit 2019 neue Beratungsgremien einberufen: das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“), das seine Arbeit im Sommer 2023 auf eigenen Wunsch eingestellt hat, und die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL). Dieser Beitrag untersucht vergleichend, wie diese Gremien den Stakeholder-Dialog umsetzen und inwiefern damit der gesellschaftliche Dialog zur Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung angemessen abgebildet wird. In die Analyse fließen die Ergebnisse der „SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung“ ein, die parallel zu den Kommissionen als wissenschaftliches Projekt umgesetzt wurde. Im Fokus steht der Vergleich der thematischen Ausrichtung und Beteiligungsformen sowie die vorgebrachten Zielbilder für die landwirtschaftliche Tierhaltung.

Wenn staatliche Gremien die gesellschaftliche Debatte über die Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung abbilden sollen, müssen sie zwei Entwicklungen berücksichtigen. Erstens kündigt sich ein agrarpolitischer Paradigmenwechsel an: Der Erhalt großer Tierbestände in Deutschland sowie der Ausbau der Tierhaltung sind nicht mehr unhinterfragte Ausgangspunkte der Debatte. Die Akzeptanz und die Nachfrage, tierische Produkte durch geeignete Alternativen zu ersetzen, steigen. Dies geht einher mit Verlust- und Existenzängsten von Wirtschaftsakteuren rund um die landwirtschaftliche Nutztierhaltung. Zweitens verändert sich die Akteurslandschaft. Die Interessen der Landwirtschaft werden heute von einer Vielzahl heterogener Akteure vertreten. Zudem gewinnt die Vertretung des Tier- und Umweltschutzes in der Debatte an Bedeutung. Tierschutzakteure vertreten nach ihrem Selbstverständnis die vollumfänglichen Interessen der Tiere in ihrer Gesamtheit, wozu auch die Reduzierung der Tierhaltung gehört. Das stellt klassische Tierschutzkonzeptionen infrage. Umweltfolgen der Tierhaltung erhalten seit Jahren stärkere Aufmerksamkeit. Diese Ausgangslage macht bereits die inhaltliche Konzeption der Gremien zu einem Konfliktpunkt: ob nur die Art und Weise („Wie“) oder auch die quantitative Entwicklung der landwirtschaftlichen Tierhaltung („Wieviel“) zur Diskussion steht. In den untersuchten staatlichen Gremien ist eine Zurückhaltung bei der Thematisierung des zukünftigen Umfangs der Tierhaltung bzw. einer Reduktion sowohl der Tierhaltung als auch des entsprechenden Konsums erkennbar.

Um einen ergebnisoffenen und breit akzeptierten Dialog über die Zukunft der Tierhaltung zu erzielen, sollten

- die Interessen an Alternativen zu Tierprodukten ebenso berücksichtigt werden wie die Interessen an der Tierhaltung und entsprechender Wertschöpfungsketten; und die
- die Aufgaben und Rollen der Vertretung des Tier- und Umweltschutzes neu definiert werden.

**Keywords:** Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung, gesellschaftlicher Dialog

## Abstract

In order to redefine future goals for animal farming in Germany, the federal government established stakeholder and expert committees, e.g. the Expert Network Animal Welfare ('Kompetenzkreis Tierwohl') (also called 'Borchert Commission') and the Future Commission on Agriculture ('Zukunftscommission Landwirtschaft') (ZKL). This article examines how these committees implement the stakeholder dialogue and in how far they represent the societal debate on the future of animal farming. To do so, the results of the SocialLab Future Workshop on Agricultural Animal Farming ('Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung') are presented. The comparison includes the topics and methods of the dialogue, as well as some major results.

If committees are to reflect the social debate about the future of animal farming, they must take two developments into account. First, a paradigm shift in German agricultural politics: the maintenance of large animal numbers in the farming sector and the expansion of animal farming are no longer uncontested starting points of the debate. The acceptance and demand to replace animal products with suitable alternatives is increasing. Secondly, the landscape of actors is changing. Today, the interests in (different forms of) agriculture are represented by a large number of heterogeneous actors. In addition, the representation of animal and environmental protection is becoming increasingly important in the debate. Animal protection actors claim to represent the interests of animals, and acknowledge a reduction in animal numbers as part of these interests. This calls into question classic animal protection concepts focusing solely on welfare aspects. Additionally, environmental consequences of replacing animal farming with plant-based alternative have received greater attention. This situation creates conflicts when designing and implementing stakeholder dialogues. In the committees examined, a reluctance to discuss questions regarding the extent of animal farming can be identified.

In order to achieve an open-ended and widely accepted dialogue about the future of animal farming,

- the interests in plant-based alternatives of animal-based products should be on an equal footing with the interests in animal farming and respective values chains and
- the tasks and roles of representing animal and environmental protection in this debate should be redefined.

**Keywords:** Future of animal farming, social dialogue

## 1. Einleitung: Problem und Zielstellung

Im Jahr 2019 spitzten sich Proteste gegen die Politik der Tierhaltung zu. Kritik an den rechtlichen Vorgaben kam von Landwirt\*innen. Medienwirksam war der Protest der Initiative „Land Schafft Verbindung“, der sich unabhängig von der politischen Arbeit des Deutschen Bauernverbands gruppierter. Mit dem Slogan „Wir machen euch satt“ reagierten Agrarverbände auf Initiativen unter dem Motto „Wir haben es satt“, die eine stärkere politische Ausrichtung auf Tierschutz-, Umwelt- und soziale Ziele forderte. Mangelnder Tierschutz ist die Hauptursache für die **gesellschaftliche Kritik an der landwirtschaftlichen Tierhaltung**, hinzu kommen die zunehmend kritisch wahrgenommenen Folgen einer stark tierbasierten Ernährung für Klima, Umwelt und Gesundheit. Laut einer repräsentativen Umfrage in Deutschland aus dem Herbst 2022 stimmten knapp 80 % der Befragten der Aussage ganz oder teilweise zu, dass Fleischkonsum und Fleischerzeugung die Gesellschaft spaltet.<sup>1</sup> Über 40 % stimmten in der Umfrage der Aussage zu, dass der Konsum von Fleisch, Milch und Eiern für Klima- und Umweltschutz deutlich reduziert werden sollte. Unternehmen, die tierische Lebensmittel erzeugen und vermarkten sehen die Konsumanteile ihrer Produkte in der Ernährung sinken und beklagen den Imageverlust der Branche<sup>2</sup>. Gleichzeitig stehen Agrar- und Verarbeitungsbetriebe im internationalen Wettbewerb um Kostenvorteile unter Druck. Sie fordern deshalb langfristig sichere Rahmenbedingungen für neue Investitionen.

Traditionell haben in Deutschland und in vielen anderen europäischen Ländern landwirtschaftliche Interessengruppen einen privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen der Agrarpolitik.<sup>3</sup> Auch heute geht ein Großteil der Bevölkerung davon aus, dass landwirtschaftliche Interessen in der Agrarpolitik stärker berücksichtigt werden als andere gesellschaftliche Anliegen.<sup>4</sup> Die Agrarpolitik ist heute mit der Kritik der Vereinnahmung staatlicher Agrarbehörden durch landwirtschaftliche Lobbygruppen („regulatory capture“) konfrontiert.<sup>5</sup> Der Deutsche Ethikrat hat bereits davor gewarnt, dass Interessenkonflikte in den für den Tierschutz zuständigen landwirtschaftlichen Behörden dazu führen können, dass der staatlich geförderte Schutz der Tiere untergraben wird.<sup>6</sup>

Die deutsche Agrarpolitik hat deshalb in den vergangenen Jahren den „institutionellen Zugang für nicht-agrarische Akteure“ sukzessive erweitert, um komplexeren und vielfältigeren gesellschaftlichen Ansprüchen an die Land- und Ernährungswirtschaft gerecht zu werden.<sup>7</sup> Ziel ist ein „Gesellschaftsvertrag“, der die staatliche Förderung der Landwirtschaft an konkrete gesellschaftliche Leistungen knüpft und der Landwirtschaft Planungssicherheit verspricht.<sup>8</sup>

Von staatlicher Seite wurden in diesem Zusammenhang zwei medial viel beachtete Beratungsgremien einberufen, die für die Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung von großer Bedeutung sind: Das 2019 berufene Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, im Folgenden auch „Borchert-Kommission“

<sup>1</sup> Repräsentative Umfrage im Rahmen des SocialLab-Projektes, Herbst 2022; N:2000

<sup>2</sup> Christoph-Schulz und Banse (2022)

<sup>3</sup> Grohmann et al. (2021); Daugbjerg und Feindt (2017)

<sup>4</sup> Repräsentative Umfrage im Rahmen des SocialLab-Projektes, Herbst 2022; N:2000

<sup>5</sup> Dal Bó (2006)

<sup>6</sup> Deutscher Ethikrat (2020), S. 61; Repräsentative Umfrage im Rahmen des SocialLab-Projektes, Herbst 2022; N:2000

<sup>7</sup> Grohmann et al. (2021)

<sup>8</sup> Feindt et al. (2019)

genannt, und die 2020 konstituierte Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL). Parallel dazu fand im Rahmen des vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) geförderten SocialLab-Projektes (SLII Nutzierung – Akzeptanz durch Innovation) ein breit angelegter Dialogprozess zur Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung statt.<sup>9</sup> Im Weiteren als „**SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung**“ bezeichnet.

Nachfolgend arbeitet dieser Beitrag heraus, welche konzeptionellen und inhaltlichen Ansätze in den Dialogansätzen zum Tragen kommen und wie diese die Ergebnisse von Gremien beeinflussen. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Fragen, ob und wie ein Ausgleich widerstreitender Interessen um die Tierhaltung erzielt werden konnte und ob wirtschaftliche Interessengruppen dabei privilegiert wurden. Dafür werden zunächst die Aufgaben und die Relevanz staatlicher Gremienarbeit erläutert. Kapitel 4 und 5 stellen die Ansätze und Ergebnisse der ZKL, der Borchert-Kommission und der Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung im Bezug zueinander vor. Kapitel 6 unternimmt eine Synthese der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Dialogarbeit in Stakeholder-Gremien. Kapitel 7 diskutiert die Frage des Ausgleichs widerstreitender Interessen durch die drei Gremien.

## **2. Theoretischer Hintergrund: Aufgaben und Relevanz staatlicher Gremienarbeit**

Nicht nur in Deutschland, sondern international wächst die Relevanz von institutionalisierten Formen des Dialogs zwischen staatlichen Entscheidungsgremien und nicht-staatlichen politisch agierenden Personen.<sup>10</sup> In der Öffentlichkeit werden beratende und dialogische Gremien, in denen staatliche Institutionen, Interessensvertretungen und Expert\*innen vernetzt sind, unterschiedlich bezeichnet: Kommission, Beirat, Kompetenzkreis, Sachverständigengremium usw. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um ein beratendes Gremium, das sich aus Vertreter\*innen verschiedener Institutionen zusammensetzt. Es gibt jedoch noch keine einheitliche Bezeichnung für diese Gremien. Diese Begriffe sind nicht trennscharf definiert, vielmehr ist jeweils auf die konkrete inhaltliche und methodische Ausgestaltung und das Mandat zu achten, um die Unterschiede herauszuarbeiten.

Ein Grund für die wachsende Relevanz von staatlich berufenen Gremien ist unter anderem, dass die Politik mit immer komplexeren Problemstellungen konfrontiert wird. Regierungen erweitern die Netzwerke der politischen Entscheidungsfindung und schaffen neue Strukturen politischer Autorität. Die politische Theorie versteht und untersucht die politische Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – auch vor dem Hintergrund ihres wachsenden politischen Einflusses – als Form politischer Repräsentation.<sup>11</sup> Eine wichtige Rolle nehmen neben NGOs auch Expert\*innen ein, die eine epistemische Autorität für sich in Anspruch nehmen können, das heißt, aufgrund ihres Wissens als

---

<sup>9</sup> Informationen zum Social-Lab-Projekt unter <https://www.sociallab-nutztiere.de/>; Außerdem wurden in den Projekten „Zielbilder 2049“ der Deutschen Agrarforschungsallianz (DAFA) und im BMBF-Projekt „Agrarsysteme der Zukunft“ Dialoge zu Zielbildern und Visionen für die Tierhaltung umgesetzt; auch diese allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Methoden.

<sup>10</sup> Inglehart (1999)

<sup>11</sup> Saward (2006)

legitimiert gelten, Handlungsempfehlungen an die Politik abzugeben. Interessenverbände dagegen ziehen ihre Legitimation und Autorität dadurch, dass sie betroffene Gruppen politisch vertreten und dabei auf öffentliche Unterstützung zählen können. NGOs können sowohl als Vertretung einer Betroffenen- oder Interessengruppe als auch aufgrund ihrer Expertise geladen werden.

Entsprechend lassen sich auch die Aufgaben von staatlichen Gremien in zwei verschiedene Gruppen einteilen. Erstens den Bereich der Aushandlung von Kompromissen als Folge eines nachvollziehbaren und transparenten Dialogs zwischen Interessengruppen; und zweitens den Bereich einer interessenneutralen Beratung durch Fakten und wissenswerte Zusammenhänge. Während der erste Aufgabenbereich dezidiert nach Positionen als Ausdruck spezifischer Interessen und Perspektiven verlangt, ist der zweite durch die Ausblendung individueller Meinungen bzw. die Beschränkung auf objektive Sachlagen gekennzeichnet. Wenn beide Aufgabenbereiche nicht klar voneinander getrennt werden, kann es zu Missverständnissen über die Art der Ergebnisse von Gremien kommen.

### **3. Zukunftscommission Landwirtschaft und Borchert-Kommission**

In den staatlich berufenen Gremien ZKL und BK sind die beiden genannten Aufgabenbereiche miteinander verzahnt: Sie sollen Wissenslücken schließen und Kompromisse herbeiführen, indem sie die Forderungen wichtiger Interessengruppen einbringen. Im Folgenden werden Ansatz und Ergebnisse der beiden Gremien – bezogen auf die Entwicklung der Tierhaltung in Deutschland – näher vorgestellt.

#### **Borchert-Kommission**

##### **Ansatz**

Die BK (offiziell Kompetenz-Netzwerk Nutztierhaltung) konstituierte sich 2019 auf Einladung des BMEL, unter Bundesministerin Julia Klöckner.

Erklärtes Ziel der Borchert-Kommission ist die Verbesserung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Nutztierhaltung und damit auch die Weiterentwicklung der Nutztierstrategie der Bundesregierung. Die Erhöhung der Akzeptanz ist vor allem ein Anliegen von mit der Tierhaltung verbundenen Berufs- und Wirtschaftsgruppen, denn: „Ohne gesellschaftliche Akzeptanz ist die erfolgreiche Nutztierhaltung in Deutschland gefährdet“.<sup>12</sup> Emotionale Ansprüche von Berufsgruppen der Tierhaltung – vor allem die Wertschätzung ihrer Arbeit – finden sich in dem Anspruch besserer Akzeptanz ebenso wieder wie ökonomisch-materielle Interessen eines konstanten oder gesteigerten Absatzes erzeugter Produkte. Eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz wird von den Initiatoren des Dialogs jedoch nicht nur als Bedürfnis einer wirtschaftlichen Interessengruppe, sondern als übergeordnetes, gruppenunabhängiges Ziel dargestellt. Es wird hier davon ausgegangen, dass eine Tierhaltung mit einer höheren Akzeptanz auch ein höheres Niveau an Tier- und Umweltschutz bietet. Allerdings ist gesellschaftliche Akzeptanz nicht gleichbedeutend mit angemessenem Tier- und Umweltschutz. Beides

---

<sup>12</sup> BMEL (2017)

sind – trotz offensichtlicher Verbindungen – zunächst grundverschiedene Kategorien. Beispielsweise können kommunikative Maßnahmen die Akzeptanz erhöhen, ohne dass sich im Tier- und Umweltschutz tatsächlich etwas ändert. Eine Erhöhung der Akzeptanz der Tierhaltung bei gleichbleibendem gesetzlichen Mindest-Standard kann daher unter Umständen den Anforderungen des Tierschutzes und des Umweltschutzes abträglich sein. **Insofern spiegelt die grobe inhaltliche Struktur des Dialogs in der BK bereits eine Fokussierung auf die Bedürfnisse der mit der Tierhaltung verbundenen Wirtschaftsgruppen wider.**

Die Zusammensetzung der Kommission erfolgte auf Einladung des BMEL, wobei Sachverständige ebenso geladen waren wie staatliche und zivilgesellschaftliche Interessengruppen. Auch eine Rubrik „Praxis“ für Betriebseigner von Tierhaltungsbetrieben wurde geschaffen, wobei unklar ist, ob sie als Interessenvertretung oder Sachverständige auftreten sollen. Die Mitglieder bildeten darüber hinaus eigene Arbeitsgruppen, in denen weitere Vertreter\*innen und Expert\*innen sitzen, und der Kommission zuarbeiten.

In ungleicher Anzahl waren politische Verbände aus der Tierhaltung, der (Land-)wirtschaft und des Verbraucher- und Umweltschutzes vertreten, wobei die landwirtschaftlichen Vertreter\*innen in der Anzahl dominierten. Eine Vertretung des zivilgesellschaftlichen Tierschutzes kam nicht zustande. Der Präsident des Deutschen Tierschutzbundes nahm zwar an der konstituierenden Sitzung teil, erklärte dann aber, am weiteren Prozess nicht teilnehmen zu wollen. Die Frage nach der Rolle des Tierschutzes oder gar einer Vertretung von Tieren als Konfliktpartei wurde danach nicht weiterverfolgt. Die Experten wurden einbezogen, um ihr Wissen über das Wohlbefinden der Tiere in bestimmten Haltungssystemen einzubringen. Sie hatten jedoch nicht die Aufgabe, Forderungen aus Sicht der Tiere bzw. des Tierschutzes zu formulieren und sich im Rahmen einer Vertretung für tragfähige Kompromisse einzusetzen.

Unter Bundesminister Cem Özdemir wurde das Mandat der Borchert-Kommission im Sommer 2022 um weitere zwei Jahre verlängert. Es sieht vor, „*die notwendigen Transformationsprozesse der Tierhaltung hin zu klima-, umwelt- und tiergerechten sowie ökonomisch tragfähigen Haltungssystemen*“ zu begleiten.<sup>13</sup> Dafür sollte der Tierschutz stärker mit einbezogen werden. Während der Deutsche Tierschutzbund seine Teilnahme unter bestimmten Bedingungen angeboten hat, erfolgte bis Sommer 2023 keine entsprechende Besetzung der Kommission. Die Kommission hatte ihre Arbeit zunächst ruhen lassen, und als Bedingung für die Weiterführung die Zusage staatlicher Subventionen in Form von Prämien für den Um- und Neubau von Ställen und die Übernahme von Kosten für höhere Tierschutzstandards gefordert. Im Juni 2023 erklärte die Kommission zunächst, sie erkenne an, dass die Bundesregierung um die „Einleitung eines Prozesses in Richtung Tierwohlprämie“ bemüht sei,<sup>14</sup> und nahm ihre Arbeit wieder auf. Im August 2023<sup>15</sup> erklärte die Kommission dann – unter Bezug auf den Entwurf des Bundeshaushaltes 2024 – ihre Arbeit endgültig zu beenden, da die

---

<sup>13</sup> BMEL (2022)

<sup>14</sup> In: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Nutztiere/230602-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/230602-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>15</sup> Die Veröffentlichung erfolgte kurz vor Redaktionsschluss dieses Beitrages, daher kann nicht ausführlich auf seine Nachwirkungen eingegangen werden.

Bundesregierung nicht genügend Fördermittel für den Umbau der Tierhaltungssysteme bereitgestellt habe.<sup>16</sup>

## Ergebnisse

Die Ergebnisse der Kommission bestehen im Wesentlichen aus den Empfehlungen vom Februar 2020. Sie lassen sich unterteilen in (a) einen gesellschaftlichen Kompromiss zur Tierhaltung - zunächst mit Fokus auf die Schweinehaltung –<sup>17</sup> und (b) die dafür als ökonomisch tragfähig und umsetzbar erachteten Maßnahmen. Dazu gehören eine ökonomische Studie zu den Kosten des Umbaus der Tierhaltung und den Anforderungen an eine Tierwohlprämie sowie ein geändertes Bau- und Umweltrecht für den Stallbau. Eine klare Absage erteilte die Kommission einer Erhöhung des Tierschutzordnungsrechts (insb. Nutztierhaltungsverordnung), wenn die damit verbundenen Kosten nicht durch Prämien und staatliche Förderungen ausgeglichen werden.<sup>18</sup>

Der gesellschaftliche Kompromiss lautet, dass sich die Schweinehaltung in ihrer Form ändern müsse (gemäß einem Stufenplan mit höheren Tierhaltungsstandards), im Gegenzug aber die gesellschaftliche Akzeptanz der Schweineproduktion mittelfristig dann nicht hinterfragt werden soll. Zudem müssten die Gesellschaft bzw. die Konsument\*innen für die höheren Kosten aufkommen. Hierfür wurde u.a. ein Prämiensystem vorgeschlagen.

Inwiefern die in Aussicht gestellten höheren Tierwohlstandards tatsächlich einen fachlich ausreichendes Tierschutzlevel oder gar ein ethisch zufriedenstellenden Umgang mit Tieren darstellen könnte, wurde offengelassen. Wer die Tierschutzansprüche einbrachte und dem Kompromiss zustimmte, ist nicht ersichtlich, wobei es Hinweise gibt, dass sie auf das Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ des agrarpolitischen Beirates beim BMEL zurückgehen.<sup>19</sup> Der Staat gewährleistet die betriebswirtschaftliche Planungssicherheit für die Schweinehaltung durch finanzielle Förderungen und die Anerkennung von Allgemeinwohl-Leistungen der Tierhaltung. Eine Vision zum Umfang oder zur langfristigen Perspektive für die Schweinehaltung in Deutschland wurde nicht explizit festgehalten, jedoch erschließt sich diese aus den Empfehlungen. Denn die Berechnung der nötigen Fördersummen für Tierhaltungsbetriebe in Milliardenhöhe bis 2040 geht weiterhin von hohen Bestandszahlen mit nur geringen Rückgängen aus.

Die Ankündigung, als Reaktion auf politische Entscheidungen die Arbeit zu unterbrechen oder gar einzustellen, ist bemerkenswert und für ein staatliches Beratungsgremium ungewöhnlich. Der Einfluss dieser Entscheidung auf die Politik bedarf einer gesonderten Analyse. Festzuhalten bleibt: Die

<sup>16</sup> [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Nutztiere/230822-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/230822-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

<sup>17</sup> In den Worten von Jochen Borchert dient die Kommission dem Ziel, „Konsens in strittigen Fragen der Tierhaltung zu erzielen“; „Stimmen aus unterschiedlichen Richtungen“ sollten zusammengebracht, und Lösungen in „offenen, konstruktiven Gesprächen“ gefunden werden. In: <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/borchert-sucht-den-konsens-bei-der-nutztierstrategie-11518903.html>

<sup>18</sup> [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Tiere/Nutztiere/230822-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/230822-beschluss-kompetenznetzwerk.pdf?__blob=publicationFile&v=4); der Kommissionsbericht spricht zwar von einem „hohen Tierwohniveau“, wobei mitunter Tierwohl den Bereich markieren soll, der über den rechtlichen Tierschutz hinausgeht. Klar definiert ist diese Sprachregelung aber weder politisch noch rechtlich.

<sup>19</sup> Agrarpolitischer Beirat beim BMEL (2016)

Borchert-Kommission tritt nicht nur durch ihre Empfehlungen selbst in Erscheinung, sondern auch durch die akute Bewertung demokratisch beschlossener Maßnahmen. Denn die Entscheidung, das Mandat nicht anzutreten, kann durchaus als Protest verstanden werden, zumal sie offen und medial begleitet sowie inhaltlich begründet wurde. So dürfte die Entscheidung politischen Druck erzeugen und die wahrgenommene Rolle der Kommission beeinflussen: weg von der Rolle eines neutralen, fachlichen Beratungsgremiums hin zu politisch agierenden Personen, die als Interessenvertretungs-Bündnis bzw. geeinte Stimme von Expert\*innen nicht nur Wissen in den Prozess einbringt, sondern auch eigene Ziele verfolgen.

Eine Übersicht des Konzeptes sowie der zentralen Ergebnisse erfolgt in Tabelle 1 als Vergleich zu denen der Zukunftscommission Landwirtschaft.

## Zukunftscommission Landwirtschaft

### Ansatz

Die Zukunftscommission Landwirtschaft (ZKL) konstituierte sich als Reaktion auf den politischen Druck der Klima-, aber auch Bauernproteste im Jahr 2019. Bundeskanzlerin Angela Merkel drängte persönlich auf die Einsetzung, und die Arbeit erlangte durch die Auftaktsitzung im Beisein der Kanzlerin große mediale Aufmerksamkeit. Obwohl die Bundesregierung die Kommission einsetzte, wurden das Mandat und die Konzeption von der Bauernorganisation „Land Schafft Verbindung“ zusammen mit dem Deutschen Bauernverband mit ausgearbeitet. An einer Vorschlagliste der Mitglieder haben neben den Bauernvertretungen auch das Bundesumweltministerium (BMU) und das BMEL mitgewirkt. Die Liste wurde vom Bundeskabinett beschlossen und der Vorsitzende wurde von Bundeskanzlerin Merkel persönlich ausgewählt. Der Gedanke der gesellschaftlichen Aushandlung einer Vision für die Landwirtschaft steht im Mandat der ZKL stärker im Vordergrund als bei der Borchert-Kommission. Die ZKL soll „*das Spektrum aller für die Landwirtschaftspolitik relevanten gesellschaftlichen Gruppen*“ widerspiegeln (ZKL 2021, S. 125) und die Ergebnisse sollen „*gesellschaftlich akzeptiert*“ (ZKL 2021, S. 125) sein. Zweiunddreißig „*ad personam*“ berufene Führungspersönlichkeiten aus den wichtigsten Verbänden aus den Bereichen *Landwirtschaft*, *Wirtschaft* und *Verbraucher*- sowie *Umwelt- und Tierschutz* wurden geladen (ZKL 2021, S. 10f.). Die Mitglieder sollen als identifikationsstiftende Persönlichkeiten gesellschaftliche Interessengruppen sowie ihre Perspektiven politisch vertreten. Die Vertretung der Land- und Ernährungswirtschaft ist anteilig am meisten durch Mitglieder vertreten, wobei die Interessen insbesondere des Einzelhandels und der Landwirtschaft teils auseinandergehen. Die Mitglieder aus der Landwirtschaft betrachten die Belange der Tierhaltung und des Pflanzenbaus überwiegend gemeinsam, lediglich durch einen Vertreter der Milchviehhaltung und einen Vertreter des Gartenbaus wird der Pflanzenbau und die Tierhaltung getrennt betrachtet. Auch bei verarbeitenden Betrieben (Schlachtereien, Fleischereien, Lebensmittelherstellern, etc.) und Zulieferern (Futterbetriebe, Stallbauer, etc.) wird die Interessenvertretung nicht zwischen Tierprodukten und pflanzlichen Produkten unterschieden. Eine Sonderrolle nehmen die Jugendvertreter\*innen des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und der Landjugend e.V. ein, die eine den Empfehlungen zugrunde liegende Vision für die Landwirtschaft erstellten. Damit wurde dem Generationenkonflikt um Klima- und Umweltschutz, aber auch der

Planungsperspektive bäuerlicher Familienbetriebe Rechnung getragen. Der Tierschutz wurde in der Erstellung der Vision nicht explizit berücksichtigt.

Per Kabinettsbeschluss wurden die Aufgaben der Kommission näher beschrieben. Dort wurden bereits zentrale inhaltliche Vorgaben festgehalten. „*Landwirtschaft ist systemrelevant*“, heißt es im ersten Satz des Einsetzungsbeschlusses, wobei die Haltung von Tieren wiederum als integraler Bestandteil der Landwirtschaft auch für deren Zukunft ausgewiesen bzw. zumindest nicht angezweifelt wird.<sup>20</sup> Damit wäre bereits eine Antwort auf die Frage nach der Entwicklung der Tierhaltung vorweggenommen, nämlich ob sie für das zukünftige Agrar- und Ernährungssystem als notwendig erachtet wird. Aufgabe der Kommission sollte die Klärung der Frage sein, wie die landwirtschaftliche Tierhaltung in den nächsten Jahren aussehen soll.

Der Einsetzungsbeschluss der ZKL weist „den Tierschutz“ als eine in der Kommission vertretene Interessengruppe aus, aber macht keine Angaben dazu, wer oder was als „Tierschutz“-Interessen in die Debatte eingebracht werden soll und ob es sich dabei überhaupt um eine Form politischer Vertretung handelt. Die Interessengruppen Umwelt- und Tierschutz werden in der Darstellung der Mitglieder zu einer Gruppe zusammengefasst. Dadurch entsteht der Eindruck, dass die hier vertretenen Interessen ähnlich oder deckungsgleich sind. Allerdings ist nur ein Sitz von 32 für eine Vertreter\*in des Tierschutzes vorgesehen. Damit ist der Tierschutz beziehungsweise sind die Tiere die am wenigsten repräsentierte Gruppe im Dialog, noch hinter dem Umwelt- und Naturschutz mit sechs Sitzen.

Da sich die Zielstellungen der ZKL und der Borchert-Kommission – in Punkt Tierhaltung – überlappen und beide teilweise auch zeitgleich und mit personellen Überschneidungen arbeiteten, wurde die Zuständigkeit für Empfehlungen zum Umbau der Tierhaltung aufgeteilt. Die ZKL entwickelte die Vision als Rahmen für die beschlossenen Maßnahmen. Fragen der Förderung und Finanzierung des Umbaus der Tierhaltung, also die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen, übernahm die Borchert-Kommission.

### **Ergebnisse mit Bezug auf die Tierhaltung**

Die ZKL bezieht sich bei den Empfehlungen für die Ausgestaltung der Tierhaltung auf die Borchert-Kommission.

*„Die ZKL bezieht sich hier ausdrücklich auf die Vorschläge des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, ergänzt sie allerdings zugleich um weitere Empfehlungen zur Verbesserung von Tierwohl und Tiergesundheit wie auch von Umwelt- und Klimaschutz.“ ZKL 2021, S. 15.*

Diese Formulierung vermeidet eine Aussage, ob die ZKL die Umsetzung der Empfehlungen der Borchert-Kommission empfiehlt. Die ZKL hat sich darauf verständigt, die Ergebnisse der BK als Grundlage für die Diskussion um Tierhaltung zu nehmen. Damit sollte vermieden werden, einen neuen Diskussionspool aufzumachen. Zusätzlich waren einige der Vertreter\*innen der BK in der ZKL vertreten. Im ersten ZKL-Abschlussbericht liegt der Schwerpunkt in punkto Tierhaltung auf der

---

<sup>20</sup> ZKL (2021), S. 125

Visionsentwicklung. Den Empfehlungen liegen vier prognostizierte Entwicklungsszenarien zugrunde, die auch die Tierhaltung betreffen. Die Kernbotschaft im ZKL-Bericht ist gleich der der Borchert-Kommission: Tierhaltung gehört zur Landwirtschaft und ist entsprechend gesellschaftlicher Anforderungen zu gestalten, wenn sie weiterhin einen ökonomischen Stellenwert in Deutschland haben soll. Neu ist gegenüber den Borchert-Empfehlungen eine Relativierung zur Rolle gesellschaftlicher Akzeptanz gegenüber ethischen Ansprüchen:

*„vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel darf eine zukunftsfähige tierhaltende Landwirtschaft aber nicht allein an gesellschaftlicher Akzeptanz gemessen werden, sondern es ist auch eine beständige Debatte auf normativ-ethischer Basis zu führen.“*

Dieser Pfad des Dialoges wird aber in dem Abschlusspapier selbst nicht weiterverfolgt. Weder wird gesondert geklärt, welche ethischen Ansprüche von Tieren<sup>21</sup>, z.B. der Anspruch, politisch vertreten zu werden, bei der angemessenen Berücksichtigung des Tierschutzes gelten sollten. Noch werden prozessuale Innovationen wie die Anerkennung von Tieren als Rechtssubjekte und die Regelung einer politischen Vertretung von Tieren angesprochen, zumindest wird dazu im Abschlussbericht nichts mehr festgehalten.

Die empfohlenen Maßnahmen für den Umbau der Tierhaltung erfolgen im Sinne der Ergebnisse der Borchert-Kommission zum „Tierwohl-Umbau“, hinzu kommen Maßnahmen zum Abbau negativer Umweltfolgen. Darüber hinaus wird von der ZKL empfohlen, für möglichst viele Betriebe wirtschaftlich tragfähige Zukunftsperspektiven in der Tierhaltung zu schaffen.

Beim Tierschutz liest sich die von allen Mitgliedern unterschriebene Vision wenig konkret, wenn es heißt:

*„Die Landwirtschaft trägt zum Umwelt-, Natur- und Tierschutz bei.“<sup>22</sup>;*

*„Landwirt\*innen werden von der Gesellschaft für [...] den positiven Beitrag zu Umwelt-, Natur- und Tierschutz wertgeschätzt.“*

Oder:

*„Tiere werden unter hohen Tierschutzstandards gehalten“ [...] und „verfügen über ausreichend Platz und Auslauf.“*

Hier scheint versucht worden zu sein, sprachlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu kommen. Diese Einigung ist auf der Sachebene auch gelungen. In der Umsetzung dieser Vision muss aber geklärt werden, was unter den wertenden Attributen „hoch“, „ausreichend“ und nicht zuletzt auch „Tierschutz“ und „Umweltschutz“ zu verstehen ist, wobei ein breites Spektrum an Möglichkeiten offenbleibt.

Indirekt lässt sich aus der Vision eine tierschutzrelevante Reduktion der Tierbestände ableiten: Denn es gilt die Voraussetzung, dass die „Entwicklung“ der Tierzahlen an die „umwelt- und klimapolitischen

---

<sup>21</sup> Nussbaum (2023)

<sup>22</sup> ZKL (2021), S. 49

Ziele“ angepasst wird.<sup>23</sup> Das legt eine Reduktion der heutigen Tierzahlen nahe – und lässt sogar die Möglichkeit des Ersatzes einzelner Tierhaltungsformen durch Alternativen zu.

## 4. Die SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung

### Ansatz

Die SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung ist Bestandteil des zweiten SocialLab-Projektes „Akzeptanz durch Innovation“, das im Juni 2019 gestartet ist. Die Zukunftswerkstatt wurde als ein offener, wissenschaftlich begleiteter und transdisziplinärer Dialog zur Entwicklung innovativer Perspektiven für die Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung konzipiert. Die Zukunftswerkstatt fand parallel zu den Arbeiten der ZKL und der Borchert-Kommission statt, so dass sie in Teilen zu einem Prozess wurde, der komplementär zu diesen Kommissionen verlief. Einige Teilnehmer\*innen waren auch Mitglieder der ZKL bzw. der Borchert-Kommission.

Engeladen in die Zukunftswerkstatt wurden Mitarbeiter\*innen von Interessenverbänden aus den Bereichen Landwirtschaft, Tier-, Umwelt- und Klimaschutz, Ernährungswirtschaft und Verbraucherschutz. Dafür sollten rund 60 erfahrene Personen aus diesen Bereichen Empfehlungen aussprechen, welche Gruppen als relevant erachtet werden und wer für sie sprechen solle. Die Beteiligung wurde aber offen gehalten für alle, die für eine Interessengruppe sprechen wollten. Um auch bei der Festlegung der Interessengruppen Ergebnisoffenheit zu ermöglichen, sollten die Beteiligten nicht als Vertreter\*innen eines Vereins oder Verbands sprechen, sondern in der Rolle eines Fürsprechers einer gesellschaftlichen Gruppe. Sie wiesen sich selbst die Rolle zu, die sie im Dialog einnehmen wollen, und formulierten diese selbst (z. B. Vertretung „des Tierschutzes“ oder „der Tiere“; des „ökologischen“ oder „konventionellen“ Landbaus, der „bäuerlichen Tierhaltung“, etc.). Die Zukunftswerkstatt beinhaltete als erste Phase die genaue Klärung der zu diskutierenden Probleme unter den Beteiligten. In der anschließenden Utopiephase wurden Visionen zunächst ohne Beschränkungen gedacht<sup>24</sup> und in der Umsetzungsphase wurden darauffolgend Gemeinsamkeiten in den Positionen herausgearbeitet. Um eine breite inhaltliche Offenheit zu gewährleisten, wurde die in der Borchert-Kommission formulierte Frage, wie eine von allen Gruppen akzeptierte Tierhaltung „mit Zukunft“ aussehen sollte<sup>25</sup>, ergänzt durch die Frage, ob und in welchem Umfang Tierhaltung Teil des künftigen Ernährungssystems sein sollte. Während der ersten Phase der Zukunftswerkstatt wurde festgestellt, dass die Frage des Umfangs der Tierhaltung zu einem ebenso relevanten Thema geworden ist wie die Art und Weise der Haltung.

Thematisch ergänzt wurde der Dialog außerdem durch eine Metaebene, nämlich der Konzeption und Konfliktbearbeitung: Wie kann ein konstruktiver Dialog über die Zukunft der Tierhaltung nachhaltig

---

<sup>24</sup> Jungk und Müllert (1997)

<sup>25</sup> Das Ziel der Nutztierhaltungsstrategie besteht explizit darin, „(...) der Nutztierhaltung in Deutschland eine Zukunft zu geben und sie als hoch entwickelten Sektor weiterhin zu verbessern“; dieses Ziel soll durch eine breite Zustimmung in der Mitte der Gesellschaft erreicht werden, da „ohne gesellschaftliche Akzeptanz [...] die erfolgreiche Nutztierhaltung in Deutschland gefährdet“ ist (BMEL 2017)

und allgemein akzeptiert gelingen? Dafür wurden professionelle Konfliktmanager\*innen und Mediator\*innen beratend in den Dialog integriert, um mit emotionalen Urteilen und Konflikten im Dialog qualifiziert umzugehen.<sup>26</sup> Damit wurde eine Lösung für die oben beschriebene zentrale Herausforderung des Dialogs um Tierhaltung entwickelt. Indem einerseits alle Interessensvertreter\*innen, auch die des Tierschutzes bzw. der Tiervertretung, einbezogen wurden und andererseits die Beteiligung von Mediator\*innen Emotionen im Dialog zuließ und begleitete.

Das inhaltliche Ziel der Zukunftswerkstatt bestand darin, langfristige Visionen für die Tierhaltung - unabhängig von ihrer akuten Realisierbarkeit - aus Sicht ausgewählter Interessengruppen zu identifizieren. Um die Frage des anzustrebenden Umfangs der Tierhaltung breit zu diskutieren, wurden auch Interessengruppen eingeladen, die einer künftigen Tierhaltung zu Nahrungszwecken kritisch gegenüberstehen (siehe Tabelle 1). Zusätzlich wurde eine repräsentative schriftliche Befragung der Bürger\*innen zur Überprüfung der Akzeptanz zentraler Thesen aus der Zukunftswerkstatt durchgeführt.

## Ergebnisse

In der Zukunftswerkstatt wurden unter den Beteiligten drei Zukunftsbilder für die landwirtschaftliche Tierhaltung entwickelt.<sup>27</sup> Das erste so ermittelte Zukunftsbild (Z1 „höhere Standards“) orientiert sich an einer graduellen Weiterentwicklung des Status Quo und verfolgt einen wirtschaftlich-pragmatischen Ansatz: Die Protagonisten tragen eine Transformation der Tierhaltung in den Bereichen Tier- und Klimaschutz insofern mit, als dass sie die wirtschaftliche Situation der tierhaltenden Betriebe nicht verschlechtert sondern nachhaltig verbessert. Das Zukunftsbild ist fokussiert auf einen wirtschaftlich lukrativen, weiterhin stark konzentrierten und gleichzeitig allgemein akzeptierten Tierhaltungssektor in Deutschland. Standards im Tier- und Umweltschutz haben einen instrumentellen Charakter, um die Ziele der Wirtschaftlichkeit und Akzeptanz zu erreichen.

Das zweite Zukunftsbild (Z2 „Systemwechsel & Reduktion“) orientiert sich an den Werten der Nachhaltigkeit und verfolgt den Gedanken der Kreislaufwirtschaft in einer bäuerlich geprägten Landwirtschaft, darunter auch, aber nicht nur Bio-Landwirtschaft und andere alternative Wirtschaftsweisen wie z.B. Neuland. Viele so geprägte Interessenvertreter\*innen aus den Bereichen Landwirtschaft, Tierschutz, Umwelt- und Klimaschutz und Verbraucherschutz plädieren für einen umfassenden Systemwandel, der eine erhebliche Reduktion des Konsums von Tierprodukten, und damit der Tierhaltung einschließt.

Das dritte Zukunftsbild (Z3 „Alternativen zur Tierhaltung“) begreift die Nutztierhaltung nicht mehr als essentiell für die Landwirtschaft und Ernährung, sondern betont im Gegenteil ihre negativen Auswirkungen auf die Umwelt, die Tiere und die menschliche Gesundheit. Insofern plädieren Protagonisten dieses Zielbildes dafür, Produkte der Tierhaltung so weit wie möglich durch pflanzliche Alternativen zu ersetzen. Tierhaltung ist nur dort weiterhin vertreten, wo sie dem Erhalt von

---

<sup>26</sup> von Gall und von Meyer-Höfer (2021)

<sup>27</sup> von Gall et al. (2022)

Kulturlandschaften dient. Aus Sicht des Tierhaltungssektors beschreibt diese Vision die tiefgreifendste Transformation, insofern das System Tierhaltung nicht nur radikal verändert, sondern langfristig abgeschafft werden soll. Der Unterschied zu Z2 besteht primär in unterschiedlichen Antworten auf die Frage, ob die Tierhaltung aus kulturellen, wirtschaftlichen, ernährungswissenschaftlichen, gesundheitlichen oder ressourcen-ökonomischen Gründen nötig ist, was Z3-Protagonisten mit nur wenigen Ausnahmen verneinen. Fürsprecher von Z3 aus dem Bereich der Ernährungswirtschaft teilen aber mit Z1 auch einen wirtschaftlich-pragmatischen Zugang: Sie plädieren für eine aus ihrer Sicht ressourceneffiziente Landwirtschaft und Ernährung.

### **„Lessons learned“ zur Beteiligung unterschiedlicher Interessen und Ansprüche**

Die SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung untersuchte Bedingungen für einen konstruktiven Dialog unter den beteiligten Gruppen. Dabei wurden zwei größere Herausforderungen für erfolgreiche Dialogergebnisse festgestellt.

Eine allgemeine Herausforderung des Interessendialoges um Tierhaltung betrifft die Frage, welche Interessen und Ansprüche als Vertretung des Tierschutzes bzw. Tierwohls<sup>28</sup> eingebracht und wie diese im angestrebten Kompromiss verhandelt werden. Im traditionellen Tierschutzverständnis ist eine Vertretung umfassender Interessen der Tiere nicht vorgesehen, sondern lediglich der Schutz basaler Lebensfunktionen. Auch die Frage, ob und wie viele Tiere in Nutzungsverhältnissen leben sollten, war bisher nicht Bestandteil des agrarpolitischen Tierschutzbildes.<sup>29</sup> In der politischen Theorie gewinnt die Frage an Bedeutung, wie Tiere selbst, als von der Politik betroffene Gruppe, vertreten werden können, bzw. welches Verständnis von politischer Repräsentation hier greift. Es setzt sich dabei zunehmend der Konsens durch, dass Tiere politisch vertreten werden können und auch sollten, wobei verschiedene Herausforderungen gelten.<sup>30</sup> In Artikel 20a des Grundgesetzes ist der Tierschutz seit 2002 als Staatsziel verankert. Insofern kann sich die Vertretung auch auf das Staatsziel oder auf eine (menschliche) Interessengruppe beziehen, der dieses Staatsziel besonders wichtig ist. Es ergeben sich also verschiedene Möglichkeiten, wie die Vertretung des Tierschutzes in einem staatlich initiierten Dialog um die landwirtschaftliche Tierhaltung verstanden werden kann. Die jeweilige Ausgestaltung hat Einfluss auf den Dialog und seine Ergebnisse. Aufgrund dieser Unklarheit sollten die Initiator\*innen und / oder die Teilnehmer\*innen transparent darstellen, welche Rolle und welche Aufgaben der Vertretung des Tierschutzes zukommen und auf welcher Grundlage Kompromisse mit dem Tierschutz entstehen.

Die zweite große Herausforderung, wenn über Ernährung und den Umgang mit Tieren diskutiert wird, ist die Verstrickung emotionaler und materieller Ansprüche. Die hohe Emotionalität der Debatte resultiert einmal aus dem Umstand, dass die Tötung und die starke Bewegungseinschränkung im Leben der Tiere zu allen wirtschaftlichen Formen landwirtschaftlicher Tierhaltung dazugehört. Ernährung und

---

<sup>28</sup> In den Agrarwissenschaften (vgl. Agrarpolitischer Beirats beim BMEL 2016, S. 89) wird Tierwohl definiert als das, wie es dem Tier geht, wohingegen Tierschutz all jenes meint, was getan wird, um positives Tierwohl bzw. Freisein von Leid und Krankheiten zu sichern, z. B. auf die rechtlichen Bestimmungen hinzuwirken. Tierschutzvereine können eigene strategische Anliegen verfolgen, die durch die Mitglieder erwirkt werden. Eine Vertretung des Tierwohls wäre der Definition entsprechend gleichbedeutend mit der Vertretung der Anliegen und Bedürfnisse von Tieren.

<sup>29</sup> von Gall (2019)

<sup>30</sup> Ahlhaus (im Erscheinen)

Landwirtschaft sind kulturell geprägt, im Falle von nötigen Ernährungsumstellungen kann es zu starken emotionalen Reaktionen führen. Im Dialog werden daher neben den ökonomischen, materiellen Interessen auch emotionale Anliegen genannt, z.B. verurteilen Landwirtschaftsverbände „Bauernbashing“, wohingegen Wertschätzung als Anspruch von Landwirtinnen und Landwirten ernst genommen wird.<sup>31</sup> Vertreter\*innen der Tierethik und des Tierschutzes erklären das Mitgefühl mit Tieren als wichtige Quelle ihrer Motivation und leiten daraus moralische Pflichten gegenüber den Tieren ab<sup>32</sup>. Gleichzeitig sehen sie sich oft dem Vorwurf einer emotionalisierten – und insofern angeblich unsachlichen – Sichtweise auf dem Umgang mit Tieren konfrontiert.<sup>33</sup> Ein konstruktiver Dialogansatz sollte allen emotionalen Ansprüchen eine Berechtigung zuweisen. Dabei hat sich in der professionellen Mediation die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Ausblendung emotionaler Ansprüche die Gefahr einer weiteren Eskalation von Konflikten birgt. Bei der Konfliktbearbeitung ist jedoch zwischen materiellen und emotionalen Ansprüchen zu unterscheiden. Letztere können nicht wie materielle Interessen in einem Kompromiss ausgehandelt werden.

### **Vergleich der Ergebnisse von SocialLab Zukunftswerkstatt mit ZKL und BK**

Die in der SocialLab Zukunftswerkstatt ermittelten drei Zielbilder für die Tierhaltung widersprechen nicht grundlegend dem Ergebnis der ZKL. Denn die Formulierungen im Abschlussbericht der ZKL sind so offengehalten, dass theoretisch alle Zielbilder Platz finden könnten. Der Entscheidung der ZKL, nicht auch die unterschiedlichen Interessen und Werte der Mitglieder publik zu machen und sich nur auf die Gemeinsamkeiten zu konzentrieren, werden strategische Überlegungen zugrunde liegen. Festzuhalten bleibt, dass die drei unterschiedlichen Zielbilder der SocialLab Zukunftswerkstatt zu einem besseren Verständnis der von den Mitgliedern der ZKL getragenen Vision beitragen. Insbesondere über den zahlenmäßigen Umfang der Tierhaltung im Ernährungssystem, aber auch über das zugrunde liegende Verständnis von (ethischem) Tierschutz dürfte in der praktischen Umsetzung der gemeinsamen Erklärung der ZKL kein Konsens bestehen.

## **5. Synthese der methodischen Ansätze des Dialogs**

Im Allgemeinen ist der Aufbau von Verständnis für die Perspektiven anderer Gruppen ein wesentliches Ziel von Dialoggremien. Wird der inhaltliche Beitrag staatlicher Kommissionen wie der ZKL und BK beurteilt, sind mindestens zwei Funktionen zu unterscheiden:

- die Bereitstellung von Wissen und Kenntnissen sowie
- die Entwicklung von Kompromissen durch das Aushandeln von Interessen und Ansprüchen.

Die Aufgaben und Konzepte der vorgestellten Dialoggremien sind vergleichend in Tabelle 1 dargestellt.

**Tabelle 1: Abgrenzung unterschiedlicher Dialogansätze**

---

<sup>31</sup> Zander et al. (2013)

<sup>32</sup> Korsgaard (2021)

<sup>33</sup> von Gall (2016)

Kategorie	Dialog im Rahmen der Borchert-Kommission und ZKL-Empfehlungen	Dialog im Rahmen der SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung
Aufgabe / Rolle	Mix aus politisch neutraler Beratung (Bereitstellung von Wissen und Kenntnissen) und der Rolle als politisch agierende Person, (mit eigenen Zielen, die sich aus Kompromissen unter den Beteiligten ableiten)	Mix aus politisch neutraler Beratung (Bereitstellung von Wissen und Kenntnissen) und der Rolle als politisch agierende Person (mit eigenen Zielen, die sich aus Kompromissen unter den Beteiligten ableiten)
Ermittlung von Zielbildern	Interessenvertreter*innen sollen sich auf ein Zielbild / eine Vision festlegen, die auf einem Wissens- bzw. Kenntnisstand basiert	Interessenvertreter*innen dürfen separate Zielbilder entwerfen, die in Clustern zusammengefasst werden; jedem Zielbild können unterschiedliche Wissensstände zugrunde liegen
Beteiligungskonzept	Zu hörende bzw. zu beteiligende Gruppen im Vorfeld festgelegt  Interessengruppen für Alternativen zur Tierhaltung und Tierschutz nicht als Mitglieder in der BK vertreten; bei der ZKL Tierschutz vertreten, aber keine Interessenvertretung von Alternativen zur Tierhaltung	Offener Beteiligungsprozess auf Basis einer breiten Umfrage unter Akteuren  Interessengruppen des Tierschutzes und der Alternativen zur Tierhaltung vertreten

Hinsichtlich der Bereitstellung von neuen Kenntnisständen traten bei der ZKL besonders die modellierten Zukunftsszenarien unterschiedlicher staatlicher Handlungsoptionen als Wissensinput hervor. Die BK stellte eine Berechnung der nötigen Finanzmittel zum Umbau der Tierhaltung in Deutschland vor. Die Ergebnisse der Abschlussberichte beider Kommissionen werden nicht hinsichtlich der beiden Aufgabenbereiche – Kenntnisse liefern vs. Kompromisse entwickeln - differenziert. Das macht es für Außenstehende schwer zu beurteilen, auf welchen Kompromissen oder Kenntnisständen die Empfehlungen genau basieren.

Die Kommissionen haben gezeigt, dass es möglich ist, in einem sehr heterogenen Interessenumfeld Kompromisse und gemeinsame Nenner zu entwickeln. So haben sich z. B. alle Beteiligten dazu bekannt, dass staatliche Zahlungen nur für Leistungen an die Betriebe gezahlt werden, die von der Gesellschaft erwünscht sind. Es ist ein zentrales Verdienst der ZKL, dass diese Forderung von den landwirtschaftlichen Interessengruppen mitgetragen wird und auf dieser Basis der Dialog über die Zukunft der Tierhaltung in Deutschland weitergeführt werden kann.

Wie gelingt ein konstruktiver Dialog zur Zukunft der Tierhaltung? Jedem der drei untersuchten Gremien liegt ein Dialogformat zugrunde. Ein jedes Format stellt einen Vorschlag dar, der sich in der Praxis bewähren muss. Die SocialLab Zukunftswerkstatt hat zwei Fragen identifiziert, die für die Akzeptanz der Dialogformate wichtig erscheinen und näher untersucht werden sollen.

#### A. Sind alle betroffenen gesellschaftlichen Gruppen beteiligt?

Die ZKL hat den Anspruch, dass ihre Mitglieder das „Spektrum aller für die Landwirtschaftspolitik relevanten gesellschaftlichen Gruppen unter Einbeziehung der Wissenschaft“ widerspiegeln.<sup>34</sup> Umweltgruppen innerhalb der ZKL kritisierten bereits, dass nicht alle zivilen Gruppen beteiligt wurden, wie etwa die Entwicklungshilfe, Kirchen und Gewerkschaften. Dies hat zumindest zur Nachnominierung des Entwicklungssektors geführt.

Ohne die Frage zu beurteilen, ob die ZKL tatsächlich alle „relevanten“ Gruppen widerspiegelt, lässt sich das Kriterium der „Relevanz“ als unbestimmt und politisch vorgeprägt kritisieren. Aus Perspektive der Mediation und der politischen Repräsentation ist eine Gruppe immer dann zu berücksichtigen, wenn sie betroffen ist. Dies gilt unabhängig davon, ob sie von anderen Parteien als relevant erachtet wird oder nicht. Im Fall der ZKL wurde das Beteiligungskonzept von landwirtschaftlichen Verbänden mitgeprägt, zur Borchert-Kommission hat die politisch besetzte Führung des BMEL eingeladen. Gespräche aus der SocialLab Zukunftswerkstatt legen nahe, dass sich verschiedene Akteure mit ihren spezifischen Perspektiven auf die Agrar- und Tierpolitik nicht vertreten fühlen. Es ist schlicht unklar, ob die Mitglieder für die ausgewiesenen Interessenbereiche tatsächlich „Identifikationsfiguren“ darstellen, wie es das Konzept vorsah. Außerdem waren einzelne Interessenbereiche nicht aufgeführt. Darunter jene Interessengruppen, die ein wirtschaftliches Interesse an Alternativen zur Tierhaltung haben und für die eine Förderung der Tierhaltung ein Wettbewerbsproblem darstellt. Die in der SocialLab-Zukunftswerkstatt den Mitgliedern einer Interessengruppe zugestandene Möglichkeit, diese selbst zu definieren, hat folgenden Effekt: Um Kritik aus der Peergroup zu vermeiden, müssen sie sich ihrer Legitimation durch die vertretene Gruppe sicher sein und ihren Interessenbereich möglichst genau quantifizieren. Ein Beispiel ist die Perspektive der Ackerbaubetriebe ohne Tierhaltung. Sie haben im Gegensatz zu den tierhaltenden Betrieben keinen eigenständigen Verband. Die landwirtschaftlichen Verbände sind daher gehalten, offen zu legen, ob ihre Position die Betriebe ohne Tierhaltung in gleicher Weise abdeckt wie die Betriebe mit Tierhaltung.

## B. Welche Legitimation und Aufgaben haben die einzelnen Mitglieder und wie können sie ihnen gerecht werden?

Neben der Auswahl der Interessengruppen, die vom Konflikt betroffen sind, sollte auch den Aufgaben der Mitglieder als politische Vertreter\*innen mehr Beachtung geschenkt werden. Zunächst die Unterscheidung der Aufgaben der Bereitstellung von a) Wissen und Kenntnissen (Vertretung der Wissenschaften und der Praxis) und b) der Erzielung von Kompromissen. Es muss für jedes Mitglied festgehalten werden was seine Aufgabe ist und wie es diese Aufgabe erfüllen kann. Dabei sollten Aufgaben möglichst konkretisiert werden, z.B. die Mitglieder aus dem Bereich der Agrarökonomie sollen den Stand der Forschung zu Folgenabschätzungen unterschiedlicher Finanzierungsmodelle vorstellen; die Mitglieder des Tierschutzes sollen beurteilen, wann eine Haltungsform aus Sicht der Tiere bzw. der Tiergesundheit nicht mehr tragbar ist. Die Aufgabe der Kompromissfindung ist dabei extra auszuweisen, z.B. die Kommission soll einen Ausgleich für den Zielkonflikt zwischen dem Erhalt der Tierhaltung in Deutschland und der aus Klimagründen nötigen Tierzahlreduktion verhandeln. Wichtig ist, zwischen materiellen bzw. finanziellen Interessen und emotionalen, wertebasierten

---

<sup>34</sup> ZKL (2021)

Ansprüchen zu unterscheiden. Generell besteht ein hoher Anspruch an die Transparenz des gewählten Ansatzes zur Ermöglichung und Berücksichtigung von Kritik.

**Tabelle 2: Konzeptuelle Herausforderungen und Lösungsansätze**

Problemfeld	Borchert-Kommission	ZKL	Lösungsansätze aus der SocialLab Zukunftswerkstatt
Auswahl der Beteiligten	Auswahl der Mitglieder durch das BMEL vorgegeben → Ausgrenzung von Perspektiven (z.B. Tierschutz oder Alternativen zur Tierhaltung) führt zu Verhärtung und Eskalation des Konfliktes innerhalb und außerhalb von Interessengruppen	Auswahl der Mitglieder durch Kanzleramt / BMEL / Agrarverbände vorgegeben → Ausgrenzung von Perspektiven (z.B. Tierschutz oder Alternativen zur Tierhaltung) führt zu Verhärtung und Eskalation des Konfliktes innerhalb und außerhalb von Interessengruppen	Beteiligungsansatz als Bestandteil der Dialogfragen verstehen und nicht vorgeben. Beteiligung über passive Mitgliedschaften möglich – Begleitende professionelle Konfliktberatung / Mediation / Moderation
Fehlende Legitimation beteiligter Mitglieder	Persönlich – unabhängig von ihrer Vereinszugehörigkeit – geladene Mitglieder sollen identifikationsstiftend für bestimmte gesellschaftliche Gruppen sein	Gemäß ihrer Vereins- oder Institutionszugehörigkeit – geladene Mitglieder sollen identifikationsstiftend für bestimmte gesellschaftliche Gruppen sein (teilweise persönliche Einladung unabhängig von Verein / Institution)	Jede geladene Person muss die Gruppe, für die sie spricht selbst benennen; Vertreter*innen unterschiedlicher Strömungen innerhalb großer Interessengruppen werden aufgefordert teilzunehmen
Unklare Aufgaben der Mitglieder	Bereitstellung von Wissen und Kompromissfindung gesellschaftlicher Gruppen in Ergebnissen miteinander verwoben und kaum trennbar	Bereitstellung von Wissen und Kompromissfindung gesellschaftlicher Gruppen in Ergebnissen miteinander verwoben und kaum trennbar	Definition der Rollen und Aufgaben der einzelnen Beteiligten als Bestandteil des Dialogs begreifen und transparent festhalten

## 6. Zum Ausgleich widerstreitender Interessen in den Gremien

Das BMEL betont, der ZKL sei es gelungen, die

*„bisherigen divergierenden Ansichten zu ökonomischen, ökologischen und sozialen Positionen im Bereich der Agrar- und Umweltpolitik zu sortieren und einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen herbeizuführen.“<sup>35</sup>*

Diese Aussage kann für beide Kommissionen gelten, da die ZKL die Empfehlungen der BK unterstützt. Tatsächlich ist es zu einem Ausgleich der widerstreitenden Interessen gekommen. Die Auswahl der in

---

<sup>35</sup> BMEL (2023)

der Kommission vertretenen Interessen - und damit das Ergebnis - war jedoch stark vom traditionellen agrarpolitischen Paradigma geprägt. Dies bedeutet: Keine Infragestellung des quantitativen Erhalts und der Systemrelevanz der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland und Zuweisung einer herausgehobenen Rolle an die mit der Tierhaltung verbundenen Interessengruppen im Dialog über die Zukunft der Tierhaltung. In der Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung wurde ein Paradigmenwechsel hin zu einer ergebnisoffenen Diskussion über die Erhaltung und Systemrelevanz verschiedener Formen der Tierhaltung für die Ernährung festgestellt.<sup>36</sup>

Die privilegierte Rolle von Interessengruppen die an Tierhaltung gebunden sind, stellt sich folgendermaßen dar:

- Die Vertretung der landwirtschaftlichen Tierhaltung stellten die größte Gruppe der Mitglieder;
- Vertretungen von Alternativprodukten zu Fleisch, Milch und Eiern waren nicht vertreten;
- Vertretungen ethischer Positionen, die einen Ersatz der Tierhaltung fordern, waren nicht vertreten;
- Die Vertretungen des Tierschutzes stellten insgesamt eine Randgruppe dar; die Rolle und Möglichkeiten den Dialog zu beeinflussen, wurden nicht näher erklärt;

Ob das Ergebnis der BK politisch dem Tierhaltungssektor auch am meisten hilft, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Wenn der Nutzen für den Tierhaltungssektor analysiert wird, können folgende Ergebnisse relevant sein: Tier- und Umweltschutzvertretungen stimmten dem Zielbild eines langfristigen Erhalts der Tierhaltung als Bestandteil des Agrar- und Ernährungssystems zu. Das dürfte z.B. auf die langfristige Förderwürdigkeit der Tierhaltung durch Subventionen zielen. Die derzeit gesellschaftlich viel diskutierten Empfehlungen der EAT-Lancet-Kommission zur Reduktion des Anteils von Fleisch, Milch und Eiern in der Ernährung der Deutschen um plus/minus 30 bis 50 % sind nicht explizit Bestandteil der vereinbarten Ziele.<sup>37</sup> Darüber hinaus wurden keine konkreten Ziele und Maßnahmen festgelegt, mit denen der Konsum bzw. die Haltung von Tieren reduziert werden soll.

Die SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung zielte auf eine ausgewogene Berücksichtigung von Interessen an verschiedenen Formen der Tierhaltung sowie von Interessen an Alternativen zur Tierhaltung ab. Dieser Ansatz erschwerte die Einigung auf ein gemeinsames Zielbild. Als Ergebnis wurden drei Zielbilder entwickelt, die als nicht miteinander vereinbar angesehen wurden.<sup>38</sup> Diese drei Zielbilder stehen zwar in Bezug auf zentrale Interessen und Werte in einem Spannungsverhältnis zueinander, sie bieten der Politik aber die Möglichkeit, sie im Rahmen eines gegenseitigen Ausgleichs zu berücksichtigen. Indem politische Maßnahmen unter Bezug auf diese

---

<sup>36</sup> Auf die Frage: „Welche Vision für die Tierhaltung entspricht am ehesten ihren Wünschen?“ wurden drei Optionen genannt: a) Die landwirtschaftliche Tierhaltung sollte künftig ihre Standards für Tier- und Umweltschutz leicht erhöhen, aber in ihrem Umfang möglichst unverändert bleiben; b) Die landwirtschaftliche Tierhaltung sollte grundlegend zugunsten des Tier- und Umweltschutzes umgebaut werden, und in ihrem Umfang deutlich reduziert werden; c) Die landwirtschaftliche Tierhaltung soll in Zukunft weitgehend durch die Produktion pflanzlicher Produkte oder Alternativen zu Eiern, Milch und Fleisch ersetzt werden. Rund 50 % der Befragten rankten Antwort b) auf den ersten Platz; Rund 10 % rankten sogar c) am höchsten und weitere 30 % wählten c) auf den zweiten Platz. Repräsentative Umfrage der Universität Göttingen im Rahmen des SocialLab-Projektes, Herbst 2022; N:2000

<sup>37</sup> Walter Willert, Johann Rockström und 18 Co-Autoren (EAT-Lancet Commission) (2019)

<sup>38</sup>Von Gall et al. (2022)

Zielbilder erklärt und gerechtfertigt werden, entsteht Transparenz über die jeweiligen Gewinner und Verlierer dieser Maßnahmen.

## 7. Fazit

Seit den 1960er Jahren ist der Erhalt tierhaltender Betriebe und die Steigerung von Einkommen aus der Tierhaltung ein unhinterfragtes Ziel der deutschen Agrarpolitik. Dieses Paradigma wird durch den Druck, der von einem wachsenden Angebot an nachhaltigeren Ernährungsweisen mit einem höheren Anteil an pflanzlichen Lebensmitteln ausgeht, aufgeweicht. Das erkennt man auch an der Konzeption staatlicher Gremien zur Zukunft der Tierhaltung. Während in der Borchert-Kommission die Frage der Entwicklung der Tierzahlen im Konzept und Ergebnis ausgeklammert wurde, gibt es bei der ZKL Anzeichen, die Reduktion der Tierhaltung politisch steuern zu wollen. In der SocialLab Zukunftswerkstatt wurde neben dem Erhalt des Status Quo sowie der Reduktion der Tierhaltung und des Konsums tierischer Lebensmittel ein eigenes Zielbild des Ersatzes der Tierhaltung durch Alternativen identifiziert. Diese Vision war lange Zeit eine radikale Nischenutopie vor allem der Tierrechtsbewegung. Heute wird sie auch von Umweltgruppen unterstützt und bietet zudem wirtschaftliche Anreize.

Es lässt sich beobachten, dass die mit der Tierhaltung assoziierten Wirtschaftsgruppen noch eine privilegierte Stellung im Dialog um die Zukunft der Tierhaltung in Deutschland haben. Das gilt auch, wenn die Ergebnisse einen „gesellschaftlichen Konsens“ widerspiegeln sollen. Umgekehrt ist der Tierschutz in der ZKL und BK verhältnismäßig gering vertreten. Der zentralen Betroffenheit der Tiere von den Ergebnissen des Dialogs widerspricht die geringe Besetzung mit Tierschutzvertreter\*innen, insbesondere vor dem Hintergrund der Mehrheitsentscheidungen in den Kommissionen. Eine Korrektur dieses Missverhältnisses ist dringend notwendig. Eine Lösung für das Problem einer großen Streuung im Verständnis dessen, was es heißt „den Tierschutz“ zu vertreten, entwickelte die SocialLab Zukunftswerkstatt. Sie gab den Beteiligten die Möglichkeit, ihre Rolle und Aufgaben selbst zu definieren und gab mehreren Ansätzen im Tierschutz die Möglichkeit der Teilnahme. Ein Teil der Tierschutz-Vertretung optierte für die Vision eines Ersatzes der Tierhaltung durch Alternativen, ein anderer Teil sieht, teilweise aus strategischen Gründen, den langfristigen Erhalt der Tierhaltung vor.

Die Ergebnisse der SocialLab Zukunftswerkstatt Landwirtschaftliche Tierhaltung zeigen: Wenn der wirtschaftliche Erhalt der Tierhaltung nicht mehr zur alleinigen Grundlage des Dialoges erklärt wird, sondern gleichwohl alternative Formen der Protein- und Nährstoffgewinnung mit ihr in Konkurrenz um die Zukunft der Tierhaltung treten, verändern sich die Gesamtinteressenlage und die Allianzen für einzelne Zielbilder.

Methodisch wird der Dialog um Tierhaltung durch mindestens drei Besonderheiten erschwert.

- a) Die Vertretung „der Landwirtschaft“ und „des Tierschutzes“ und anderer Gruppen differenziert sich in zahlreiche kleinere Gruppen und Verbände. Wer soll eingeladen werden und welche Aufgaben soll die Vertretung von Interessengruppen genau erfüllen?

- b) Im Konflikt über die Zukunft der Tierhaltung geht es neben materiellen Interessen auch um emotionale Ansprüche, wie Wertschätzung und Mitgefühl. Wie ist damit umzugehen?
- c) Wissenschaftliche Erkenntnisse zu Folgen der Tierhaltung für Umwelt und Tiere dominieren in hohem Maße die unterschiedliche Positionierung der Gruppen. Welche Erkenntnisse sollten zugrunde gelegt werden?

Für diese zentralen Herausforderungen des Dialogs fehlte es bei der ZKL und der Borchert-Kommission noch an praktischen Lösungen. Das SocialLab-Projekt hat hier Lösungsansätze entwickelt, die sich weiter ausbauen lassen.

- zu a) Die Frage, für wen oder was die Mitglieder von Dialoggremien sprechen und eintreten, sollte nicht im Vorfeld vorgeschrieben, sondern möglichst differenziert von den Mitgliedern selbst beantwortet werden. Die Frage angemessener Beteiligung von Interessengruppen wird damit zum Bestandteil des inhaltlichen Dialogs.
- zu b) Ökonomische (Verteilungs-)Interessen sollten zunächst deutlich von emotionalen Ansprüchen und Werten getrennt werden. Emotionale Ansprüche sind als mögliche Konfliktursache ernst zu nehmen, sie eignen sich aber nicht als „Verhandlungsmasse“ bei Kompromissen.
- zu c) Bevor der Dialog über die Berücksichtigung materieller Interessen beginnt, sollte zunächst eine Einigung, über die den Positionen zugrunde liegenden wissenschaftlichen Grundlagen erfolgen. Bei Unstimmigkeiten sind zu klärende Themen auszumachen und an die Forschung zurückzuspielen.

Die Empfehlungen der ZKL waren hinsichtlich der Zukunft der Tierhaltung in Deutschland allgemein gehalten, für konkrete Maßnahmen verwies diese auf die Arbeit der Borchert-Kommission. Diese Konstellation ist nun nach der Absage der Borchert-Kommission an ihr Mandat nicht mehr möglich. Denkbar wäre, dass nun die Arbeit der Borchert-Kommission personell und inhaltlich noch in die ZKL integriert wird. Dies hätte den Vorteil, dass keine Doppelungen der Zuständigkeiten riskiert werden und die nötige Absprache zwischen den beiden Gremien entfiele. Auch eine Vertretung des Tierschutzes wäre bei der ZKL gesichert. Denkbar wäre auch, dass sich beim BMEL ein neues Beratungsgremium konstituiert, welches die Aufgaben der Borchert-Kommission in ähnlicher Weise übernimmt.

Die fehlende Verbindlichkeit bzw. Bindungswirkung der gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse könnte auch bei der ZKL zu Frustration über die fehlende Berücksichtigung der Ergebnisse führen. Je mehr Verbindlichkeiten die Ergebnisse im demokratischen Entscheidungsprozess schaffen, desto höher werden aber auch die Ansprüche an die repräsentative Auswahl der Mitglieder und die Verteilung der Stimmen bei der Abstimmung. Dem Anspruch eines realistischen „Abbildes“ gesellschaftlicher Perspektiven werden die untersuchten Gremien zur Tierhaltung aktuell noch nicht gerecht. Repräsentativität bei der Auswahl der Beteiligten und gleichzeitig eine gewisse Verbindlichkeit der Ergebnisse verspricht der vom Deutschen Bundestag beschlossene Bürgerrat „Ernährung im Wandel“:

Zwischen Privatangelegenheit und staatlichen Aufgaben“.<sup>39</sup> Der Bundestag hat die Einberufung beschlossen und muss sich daher öffentlich und nachvollziehbar zu den Ergebnissen verhalten.

Der Ausbau von öffentlichen Institutionen, die den Dialog für die Öffentlichkeit greifbar und transparent machen, lohnt sich. Innovative Dialogformate, die sich den methodischen Herausforderungen stellen, bieten für eine Demokratie zentrale Chancen: Interessenausgleich, Wissensaustausch und Perspektivwechsel, Konsens- und Vertrauensbildung als Basis der Verständigung.

Diese Untersuchung zeigt, dass unterschiedliche Dialogformate hinsichtlich der Zukunft der Tierhaltung zu teils widersprüchlichen Ergebnissen kommen können, abhängig vom jeweils gewählten Ansatz. Jeder der Ansätze hat seine spezifischen Vor- und Nachteile für die betroffenen Interessengruppen. Um diese sichtbar und transparent zu machen, sollte der Methodik und Konzeption des Dialogs künftig mehr Aufmerksamkeit zukommen.

### **Danksagung und Förderhinweis**

Die Ausführungen sind zum Teil das Ergebnis intensiver Diskussionen mit internen und externen Kolleginnen und Kollegen, denen wir zu Dank verpflichtet sind. Dieser Dank gilt auch allen Projektpartnerinnen und Projektpartnern des Verbundprojektes ‘SocialLab<sup>2</sup> - Akzeptanz durch Innovation’ sowie allen an diesem Projekt Beteiligten und Mitwirkenden. Darüber hinaus möchten wir uns bei Herrn Prof. Dr. Martin Banse, Sophie Rollwage und Sandra Blaue für die wertvolle Unterstützung bei der Begutachtung des Beitrages bedanken.

Die Förderung des Vorhabens „erfolgte aus Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages. Die Projektträgerschaft erfolgte über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Rahmen des Programms zur Innovationsförderung.

## **8. Literatur**

AGRARPOLITISCHER BEIRAT beim BMEL (2016): Gutachten – Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Berlin

AHLHAUS (im Erscheinen): Political Representation of Animals. In (Hg): PETERS, A. STILT, K., STUCKI, S. (Hg.): The Oxford Handbook of Global Animal Law. Oxford University Press, Oxford.

AUGSBERG, S. (2016): Der Anthropozentrismus des juristischen Personenbegriffs. In: Zeitschrift für Rechtswissenschaft, Heft 3, S. 338-362.

---

<sup>39</sup> Deutscher Bundestag (2023): Bundestag setzt Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ ein. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw19-de-buergerat-945440>

- BMEL (2017): Nutztierhaltungsstrategie, Berlin, in: <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztierhaltungsstrategie.html> (Zugriff Juni 2023).
- BMEL (2022): Pressemeldung 8 September 2022, In: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Presse/2022/220908-kompetenznetzwerk.html> (Zugriff Juni 2023).
- BMEL (2023): Zukunftskommission Landwirtschaft. In: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/zukunftskommission-landwirtschaft.html> (Zugriff Juni 2023).
- CHRISTOPH-SCHULZ, I.B. BANSE, M. (2022): Are most Germans already vegetarians? Societal Changes and Their Implications on Agri-Food Systems and Rural Areas  
Joint Conference DAES and ÖGA: Ljubljana, September 22 – 23, 2022  
[https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn065945.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn065945.pdf)
- DAL BÓ, E. (2006). "Regulatory capture: A review". Oxford Review of Economic Policy. 22 (2): 203–225.  
doi:10.1093/oxrep/grj013
- DAUGBJERG, C. UND FEINDT, P. H. (2017): Post exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy. In: Journal of European Public Policy 24(11): 1565-1584.
- DEUTSCHER ETHIKRAT (2020): Stellungnahme Deutscher Ethikrat "Tierwohlachtung – Zum verantwortlichen Umgang mit Nutztieren. In: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-tierwohlachtung.pdf>
- FEINDT P. H. KRÄMER, C. FRÜH-MÜLLER, A. HEIßENHUBER, A. PAHL-WOSTL, C. PURNHAGEN, K. THOMAS, F. BERS, C. WOLTERS, V. (2019): Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Wege zu einer integrativen Politik für den Agrarsektor, Springer, Wiesbaden.
- INGLEHART, R. (1999): Trust, Well-Being and Democracy. In M. E. Warren (Ed.), Democracy and Trust (pp. 88-120). Cambridge: Cambridge University Press
- JUNGK, R. UND N. R. MÜLLERT (1997): Zukunftswerkstätten. Mit Phantasie gegen Routine und Resignation. Heyne, München.
- KAGAN, S. (2019): How to Count Animals – More or Less. Oxford University Press.
- KORSGAARD, C.M. (2021): Tiere wie wir. Warum wir moralische Pflichten gegenüber Tieren haben. Eine Ethik, München.
- LADWIG, B. (2020): Politische Philosophie der Tierrechte. Suhrkamp
- LUY, J. (2018): Der faire Deal. Basis eines neuen Rechtsverständnisses im Tier-, Natur- und Umweltschutz. Nomos, Baden-Baden. Open access: [www.instet.eu](http://www.instet.eu)
- NIESEN, P. (2019): Menschen und Tiere – ein politisches Verhältnis. In: Diehl, E. und Tuider, J. (Hg.) Haben Tiere Rechte? Aspekte und Dimensionen der Mensch-Tier-Beziehung, Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 379-383.
- NUSSBAUM, M. (2023): Gerechtigkeit für Tiere: Unsere kollektive Verantwortung. Ein dringender Aufruf zum Handeln und für Veränderungen in Politik und Recht. WBG.
- GROHMANN, P, FEINDT, H.P. KRÄMER, C. HÄGER, A. (2021): Post-Exceptionalismus statt Transformation? Die Legislativvorschläge und ihre nationale Umsetzung im Lichte einer Expertenbefragung zur Ausgestaltung der GAP nach 2022. No 317073, 61st Annual Conference, Berlin, Germany, September 22-24, 2021.

- RASPÉ, C. (2013): Die tierliche Person. Duncker und Humblot; Stucki, S. (2016): Grundrechte für Tiere. Nomos.
- SAWARD, M. (2006): The Representative Claim. In: *Contemporary Political Theory*, vol. 5, pages 297–318 (2006)
- STUCKI, S. (2016): Grundrechte für Tiere. Nomos.
- VON GALL, P. (2016): Tierschutz als Agrarpolitik. Transcript, Bielefeld.
- VON GALL, P. (2019): Die tierliche Perspektive in der Politik. In: *Jahrbuch Praktische Philosophie in Globaler Perspektive 3*, Schwerpunkt Moralischer Fortschritt, S. 226-255
- VON GALL, P. UND MEYER-HÖFER, M. (2021): Gremien zur Transformation der landwirtschaftlichen Tierhaltung. Welche Ansätze versprechen Erfolg? 61. Jahrestagung der GEWISOLA "Transformationsprozesse im Agrar- und Ernährungssystem: Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften". GEWISOLA-Schriftenreihe Band 57.
- VON GALL, P. AND GJERRIS, M. (2017): Role of joy in farm animal welfare legislation. *Society and Animals*, 25(2), 163-179. <https://doi.org/10.1163/15685306-12341444>
- VON GALL, P., LUY, J., KÖDER, M. VON MEYER-HÖFER, M. (2022): How – and how much? An Analysis of Options for a Transformation of German Animal Farming towards Sustainability. 62. Jahrestagung der GEWISOLA "Resilienz von regionalen und globalen Wertschöpfungsketten der Agrar- und Ernährungswirtschaft", Hohenheim.
- WILLETT, W. ROCKSTRÖM, J. LOKEN, B. SPRINGMANN, M. LANG, T. VERMEULEN, S. WOOD, A.J.T.L. (2019): Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet Commissions* | Volume 393, ISSUE 10170, P. 447-492.
- ZANDER, K, ISERMAYER, F., CHRISTOPH-SCHULZ, I.B. 2013): Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft. [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn052711.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn052711.pdf)
- ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT (ZKL) (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. In: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/zukunftscommission-landwirtschaft.html> (Zugriff: 12.3.2022).

<p>Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <a href="http://www.dnb.de">www.dnb.de</a> abrufbar.</p>	<p><i>Bibliographic information: The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at <a href="http://www.dnb.de">www.dnb.de</a></i></p>	<p>Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter <a href="http://www.thuenen.de">www.thuenen.de</a></p> <p><i>Volumes already published in this series are available on the Internet at <a href="http://www.thuenen.de">www.thuenen.de</a></i></p>
<p>Zitationsvorschlag – <i>Suggested source citation:</i> Gall P von, Bardusch B, Meyer-Höfer M von (2023) Ziele für die Zukunft der Tierhaltung - gelingt der staatlich initiierte Dialog? Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 27 p, Thünen Working Paper 216, DOI:10.3220/WP1689231389000</p>		<p>Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.</p> <p><i>The respective authors are responsible for the content of their publications.</i></p>



## Thünen Working Paper 216

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut  
Bundesallee 50  
38116 Braunschweig  
Germany

[thuenen-working-paper@thuenen.de](mailto:thuenen-working-paper@thuenen.de)  
[www.thuenen.de](http://www.thuenen.de)

DOI:10.3220/WP1689231389000  
urn:nbn:de:gbv:253-202307-dn066577-1