

Politik

Wer bezahlt den Tierschutz?

Folkhard Isermeyer* und Lars Schrader**

1 Einleitung

Viele Menschen in Deutschland sind der Ansicht, die moderne Landwirtschaft halte ihre Nutztiere nicht tiergerecht. Die Landwirte hingegen beklagen sich darüber, dass der Wettbewerbsdruck immer weiter zugenommen hat und ihre Betriebe eine weitere Verschärfung der Tierschutzgesetze ökonomisch keinesfalls verkraften könnten.

Dieser Grundkonflikt, der sich in den vergangenen Jahrzehnten immer deutlicher herausgebildet hat und heute viele agrarpolitische Debatten bestimmt, wird uns wohl auch in den kommenden Jahrzehnten begleiten.

Ziel dieses Beitrags ist es, Ansatzpunkte zur Verbesserung des Tierschutzes in unserer Landwirtschaft herauszuarbeiten und ihre Vor- und Nachteile zu beleuchten.

- Zunächst wird die Frage untersucht, ob Tierschutz überhaupt etwas kosten muss und wie hoch diese Kosten sind.
- Anschließend werden die Interessen und Restriktionen der beteiligten Akteure beleuchtet. Dabei wird besonders auf das scheinbar widersprüchliche Verhalten der Bevölkerung eingegangen, die zwar verschärfte Tierschutzgesetze fordert, aber in ihrem Konsumverhalten eher zu preiswerten Standardprodukten greift.
- Ausgehend von der Kernfrage, ob das Durchsetzen von höheren Tierschutzstandards den Mechanismen des freien Marktes überlassen werden kann oder ob dazu politische Regelungen notwendig sind, mündet der Beitrag schließlich in einer Analyse verschiedener Politikoptionen. Diese werden kurz vorgestellt und anhand ihrer Vor- und Nachteile bewertet.

*

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig.

**

Dr. Lars Schrader, Institut für Tierschutz und Tierhaltung, Celle, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Braunschweig.

2 Tierschutz kostet

Es gab und gibt in den landwirtschaftlichen Betrieben Konstellationen, in denen das Tierschutzziel und das Rentabilitätsziel gut miteinander harmonieren. Ein Beispiel ist die Laufstallhaltung von Milchkühen. Hier wird den Tieren ein hohes Maß an Bewegungsmöglichkeit in unterschiedlichen, funktionalen Buchtenstrukturen (Liegebereich, Laufbereich, Fressbereich, etc.) ermöglicht, was im Hinblick auf die Tiergerechtheit etwa im Vergleich zur Anbindehaltung eine erhebliche Verbesserung darstellt. Gleichzeitig erhöht sich die Produktivität durch diese Haltung, so dass die zusätzlichen Erlöse die Mehrkosten des Tierschutzes überkompensieren.

Derartige Konstellationen sind aber heute eher die Ausnahme als die Regel. Denn erstens hat die Verbesserung der praktizierten Haltungsverfahren in den vergangenen Jahrzehnten dazu geführt, dass heute jede zusätzliche Verbesserung der Tiergerechtheit, wenn überhaupt, wohl nur noch eine geringe Erhöhung der tierischen Leistungen erwarten lässt. Und zweitens haben die Realpreissenkungen für die landwirtschaftlichen Produkte dazu geführt, dass zusätzliche tierische Leistungen – in Geld bewertet – weniger wichtig geworden sind als z. B. die tierschutzbedingten Gebäude- oder Arbeitskosten.

Daher ist heute davon auszugehen, dass in der Regel ein Zielkonflikt besteht zwischen dem Wunsch, die Haltungssysteme tiergerechter auszugestalten, und dem Wunsch, die Landwirtschaft Ressourcen sparend und rentabel zu betreiben. Mit anderen Worten: Tierschutz ist teuer. Eine Gesellschaft, die mehr Tierschutz will, muss an anderer Stelle Konsumverzicht leisten.

Wie hoch die tierschutzbedingten Mehrkosten sind, lässt sich nur im konkreten Einzelfall ermitteln und kann nicht pauschal beantwortet werden. Nachfolgend soll an zwei Beispielen versucht werden, die Problematik zu illustrieren und eine ungefähre Einschätzung über die Mehrkosten von Tierschutzauflagen zu gewinnen. Eine Übertragung der Zahlen auf andere Konstellationen ist selbstverständlich nicht zulässig.

Mastschweine

Eine Vollspaltenbucht (rechtes Bild) musste bisher nach EU-Richtlinie eine Mindestfläche von 0,65 m² pro Tier (bei 85 bis 110 kg Gewicht) haben. Vollspaltenbuchten bieten den Tieren neben dem geringen Platzangebot eine sehr reizarme Umgebung, in der das Ausüben von Verhaltensweisen in unterschiedlichen Funktionsbereichen nicht möglich ist. Beispielsweise ist es für die Tiere nicht möglich, bei einer Fläche von 0,65 m² pro Tier einen vom Liegebereich getrennten Kotbereich zu nutzen.

Links eine Mehrflächenbucht als Umbaulösung. In einer Neubaulösung würde sich eine Mehrflächenbucht mit eingestreutem Liegebereich ($0,65 \text{ m}^2$ pro Tier), einem perforierten Lauf- und Fressbereich ($0,45 \text{ m}^2$ pro Tier) und einem perforierten oder planbefestigten Lauf- und Kotbereich ($0,20 \text{ m}^2$ pro Tier) in einem nicht überdachten Auslauf anbieten. Eine solche Mehrflächenbucht (insgesamt $1,30 \text{ m}^2$ pro Tier) ermöglicht den Tieren, verschiedene Verhaltensweisen in verschiedenen Funktionsbereichen der Bucht auszuüben, und kann daher im Vergleich zu einer Vollspaltenbucht als deutlich tiergerechter eingestuft werden. Die Stallbaukosten liegen um etwa 50 % und die Arbeitskosten um etwa 35 % höher. Die Gesamtkosten erhöhen sich dagegen „nur“ um ca. 6 %, weil die Futterkosten in der Schweinemast einen überragenden Anteil haben. Bei den knappen Gewinnmargen kann eine Kostenerhöhung um 6 % allerdings schon ausreichen, um einen Betrieb bzw. eine Region im internationalen Wettbewerb auf die Verliererstraße zu bringen.



Legehennen

Bei Legehennen sind gemäß EU-Richtlinie 1999/74/EG ab 2012 nur noch ausgestaltete Käfige mit mindestens 750 cm^2 je Henne erlaubt. Zum Vergleich: In den Hauptexportländern in Übersee stehen je Henne nur 350 cm^2 zur Verfügung. Für Deutschland sieht die Tierschutz-Nutztierhaltungs-VO vom 19.10.2001 aber vor, selbst die ausgestalteten Käfige (rechtes Bild) ab 2012 zu verbieten. Die hiesigen Erzeuger von Eiern müssen dann auf alternative Verfahren wie Bodenhaltungsverfahren oder die Freilandhaltung (linkes Bild) ausweichen, deren Produktionskosten um mindestens 20 % höher liegen.



Die konventionellen Käfige haben Vorteile im Hinblick auf die Produktivität und die Hygiene. Aufgrund ihres unzureichenden Flächenangebotes und des Fehlens jeglicher Strukturierung sind sie jedoch nicht tiergerecht. Die ausgestalteten Käfige stellen eine Weiterentwicklung des konventionellen Käfigs dar. Eine abschließende Bewertung ist aufgrund der geringen Erfahrung und der noch laufenden Weiterentwicklung dieses Haltungsverfahrens noch nicht möglich. Im Vergleich zu den konventionellen bieten die ausgestalteten Käfige den Tieren jedoch eine höhere Strukturierung (Legenester, Sitzstangen, Sandbad). Hinsichtlich der Produktivität, der Hygiene und der Tiergesundheit scheinen die ausgestalteten Käfige den konventionellen Käfigen vergleichbar zu sein. Fraglich ist, ob in den ausgestalteten Käfigen aufgrund der Kleinräumigkeit dieses Haltungsverfahrens eine Trennung der verschiedenen Funktionsbereiche ausreichend möglich ist. Alternative Haltungsverfahren, etwa die Boden-, die Volieren- oder die Freilandhaltung ermöglichen den Tieren weitestgehend das Ausüben ihres natürlichen Verhaltensrepertoires. Problematisch bei den alternativen Haltungsverfahren erscheinen gegenwärtig die erhöhten Inzidenzen von Federpicken und Kannibalismus und die schlechter zu kontrollierenden hygienischen Bedingungen mit der hieraus resultierenden Gefahr entsprechender Krankheitsgeschehen. Die alternativen Haltungsverfahren stellen hierdurch wesentlich höhere Anforderungen an das Management.

3 Interessen und Restriktionen

Unternehmen

Stallbauer, Landwirte, Produktverarbeiter und Handel müssen ihre Betriebe rentabel führen, d. h. nachhaltig Gewinne erzielen, die ihren Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital eine mindestens ebenso hohe Entlohnung ermöglichen wie in alternativen Verwertungsrichtungen. Die Unternehmer agieren auf Märkten, die durch zunehmenden Wettbewerb auf regionalem, nationalem und internationalem Niveau gekennzeichnet sind. Die Intensität des Wettbewerbs wird voraussichtlich weiter zunehmen.

Unter den genannten Berufsgruppen sind insbesondere die Landwirte und die Schlachtbetriebe darauf angewiesen, dass die Nutztierhaltung auch tatsächlich in Deutschland stattfindet. Die Stallbauer können zum Teil auf den Export von Stallanlagen ausweichen, die Fleischverarbeiter und Wursthersteller zum Teil auf die Verarbeitung von importiertem Fleisch. Für den Handel hat der Standort der Nutztierhaltung die geringste Bedeutung. Er kann auf die Nachfrage der Verbraucher grundsätzlich auch durch „global sourcing“ reagieren, d. h. die Nachfrage in Deutschland prinzipiell auch von ausländischen Standorten aus bedienen, an denen die Rohstoffe (unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften hinsichtlich der Produktqualität) preisgünstiger angeboten werden.

Verbraucherinnen und Verbraucher

Die Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich Fleisch aus tiergerechter Haltung, allerdings gewichten sie die Kriterien „Produktqualität“ und „Lebensmittelsicherheit“ noch höher als das Kriterium „Prozessqualität“. Ein sehr wichtiges Kriterium ist außerdem der Preis, d. h., die Verbraucherinnen und Verbraucher möchten möglichst gute Qualität für möglichst wenig Geld einkaufen. Ursache hierfür ist letztlich die Begrenztheit des verfügbaren Einkommens. Zwar wird immer wieder zu Recht darauf hingewiesen, dass der Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben der privaten Haushalte kontinuierlich gesunken ist (von 17 % in 1980 auf 12 % in 2001), doch gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass die Mehrheit der Verbraucher ihre Budgetsituation als entspannt empfinden und daher bereit sind, freiwillig wieder etwas mehr für Nahrungsmittel auszugeben.

Eine weitere Restriktion auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher ist, dass sie offenbar überfordert sind, wenn sie bei ihren Kaufentscheidungen neben dem Preis und den für sie nächstliegenden Produktmerkmalen (Geschmack, Konsistenz, etc.) auch noch weitere Produkteigenschaften (etwa die Prozessqualität) mit berücksichtigen sollen. Die auf die Verbraucher täglich einströmende Informationsflut ist immens und nimmt tendenziell weiter zu. Auf der anderen Seite ist das Zeitbudget zur Verarbeitung all dieser Informationen begrenzt und tendenziell abnehmend. Vor diesem Hintergrund besteht das nahe liegende Verhalten von Verbrauchern darin, dass sie entweder dem Gesamtkomplex „Politik/Ernährungswirtschaft“ oder aber einer bestimmten Gruppe von Anbietern (z. B. Öko-Verbände, dem lokalen Wochenmarkt, aber auch bestimmten Discounter) das „Global-Vertrauen“ entgegenbringen, dass diese Partner in ihrem Sinne nach vernünftigen und verlässlichen Regeln agieren.

Politik

Die Politik befindet sich in der Tierschutzfrage – ebenso wie in zahlreichen anderen Politikfeldern – in der schwierigen Situation: Einerseits soll sie die Wünsche der Bevölkerung aufgreifen und in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einbringen. Andererseits soll sie die politische Willensbildung im Volk fördern, indem sie z. B. wissenschaftliche Erkenntnisse über die Auswirkungen verschiedener Haltungsverfahren einbezieht und Abwägungsprozesse zwischen Tierschutzzielen und anderen gesellschaftspolitischen Zielen transparent macht.

In den vergangenen Jahren haben die Abwägungsprozesse zumeist zu einer Erhöhung der Tierschutzaufgaben geführt. Bei der gegenwärtigen Diskussionslage in der Politik, aber auch in den Medien kann man sich kaum vorstellen, dass es hier in den kommenden Jahren zu einer allgemeinen Trendwende kommen wird. Die einmütige Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz hat hier einen parteienübergreifenden Konsens aufgezeigt.

Der Handlungsspielraum der Politik ist durch das europäische Recht und durch bilaterale sowie multilaterale Handelsabkommen (WTO) begrenzt. Tendenziell resultiert aus diesen internationalen Abkommen eine Verpflichtung zum Abbau produktions- und handelsverzerrender Subventionen und zur stärkeren Öffnung der Agrarmarkt für Importe aus Drittländern. Derzeit wird im Rahmen der WTO-Verhandlungen intensiv darüber diskutiert, ob es der EU auch künftig gestattet bleiben soll, besonders tiergerechte Haltungsverfahren im Inland finanziell zu fördern. Nach bisherigem Verhandlungsstand konnte sich die EU in diesem Punkte behaupten. Ob dies bis zum Ende der Verhandlungen durchzuhalten ist, bleibt abzuwarten. Für den Fall, dass die EU die Förderung besonderer Haltungsverfahren weiter ausdehnen darf, ist eine weitere Politikrestriktion zu beachten: Der immer enger werdende finanzielle Spielraum des Staates lässt es als wenig wahrscheinlich erachten, dass alle Fördermöglichkeiten auch tatsächlich ausgeschöpft werden.

4 Für teuer plädieren, aber billig kaufen

Nachdem wir die Ziele und Rahmenbedingungen aller Akteure in einem kurzen Überblick dargestellt haben, wollen wir uns nun etwas intensiver mit dem Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher auseinandersetzen. Das ist erforderlich, weil alle tierschutzpolitischen Debatten immer wieder zu der zentralen Frage führen: Was muss der Staat regeln, und was kann er der freien Kaufentscheidung der Verbraucher überlassen?

Das scheinbar widersprüchliche Verhalten

Zahlreiche Dokumente belegen: Der Tierschutz spielt in den Vorstellungen und Erwartungen, die die deutsche Bevölkerung bezüglich der Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere hat, eine zentrale Rolle. Praxisübliche Haltungsverfahren werden, obschon sie den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechen, von vielen Menschen als tierquälerisch wahrgenommen und entsprechend in den Massenmedien dargestellt.

Ebenso offensichtlich ist: Die Kaufentscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher stehen zumeist in einem krassen Widerspruch zu den von ihnen geäußerten Wünschen. An der Ladentheke bzw. im Kühlregal sind die wichtigsten Kriterien für die Kaufentscheidung: (a) der Preis und (b) die Produktqualität. Demgegenüber spielt die Prozessqualität, d. h. die Qualität der Tierhaltungsverfahren im Hinblick auf Tier- und Umweltgerechtigkeit, nur eine untergeordnete Rolle.

Ein vorschneller Erklärungsversuch

Aus der Beobachtung, dass die Verbraucher aus der breiten Produktpalette überwiegend die preiswerten Standardprodukte auswählen, werden oft zwei wesentliche Schlussfolgerungen zur Tierschutzpolitik abgeleitet:

1. Die große Mehrzahl der Verbraucher ist nicht bereit, finanzielle Opfer für eine Verbesserung des Tierschutzes zu bringen.
2. Die Politik soll deshalb keine Verschärfung der Tierschutzgesetzgebung vornehmen. Verbraucher, die Produkte aus besonders tiergerechter Haltung kaufen möchten, können dies auch gegenwärtig schon tun.

Diese Schlussfolgerungen sind vorschnell und keineswegs zwingend. Es kann nämlich durchaus vernünftig sein,

- dass sich Verbraucher **bei ihrer Kaufentscheidung** primär an der Produktqualität und am Preis orientieren und externe Effekte der Produktion (z. B. Tierschutz) ausblenden,
- und dass sich dieselben Menschen **im politischen Prozess** dafür einsetzen, dass das Parlament eine Verschärfung der Tierschutzgesetze vornimmt.

Das scheinbar widersprüchliche Verhalten lässt sich aus ökonomischer Sicht folgendermaßen erklären. Die **individuelle Kaufentscheidung** für das „bessere“ Produkt kostet die einzelne Verbraucherin im Laufe der Jahre viel Geld, bringt aber nur einen vernachlässigbar kleinen Beitrag zur Lösung des gesellschaftlichen Problems „Tierschutz in Deutschland“, solange die anderen Menschen ihr Kaufverhalten nicht ebenfalls ändern. In solchen Situationen dominiert, so eine wesentliche Erkenntnis der ökonomischen Forschung, das „Trittbrettfahrerverhalten“: Die Menschen zahlen selber keinen Beitrag, hoffen aber, dass genügend andere freiwillig ihren Beitrag leisten, damit der Zug rentabel fahren kann. Wenn alle Bürger diese – aus individueller Sicht – durchaus verständliche Strategie verfolgen, passiert nichts: Der Zug fährt erst gar nicht los.

Um dies zu vermeiden, überlässt die Gesellschaft nicht alles dem Markt, d. h. der freien Entscheidung von Produzenten und Konsumenten, sondern wählt im demokratischen Prozess Parlamente, die durch gesetzliche Regelungen dafür sorgen, dass Produzenten und Konsumenten bei der Verfolgung ihrer individuellen wirtschaftlichen Interessen auch das Gemeinwohl maximieren. Weil die Gesetze für alle Bürger verbindlich sind, wird **gemeinsames Handeln** der Bürger ausgelöst. Alle wissen: Nur durch das gemeinsame Handeln kann das definierte gesellschaftliche Ziel auch tatsächlich erreicht werden.

Wenn es dieser politischen Handlung gar nicht bedürfte, dann könnte man in Deutschland getrost alle bisherigen Tierschutzgesetze abschaffen und darauf setzen, dass die aufgeklärten Verbraucher mit ihrem Kaufverhalten das gesellschaftlich gewünschte Ergebnis von allein hervorbringen. Wir wissen, warum wir das nicht tun.

Fazit: Es ist verständlich, dass Menschen erst dann einen individuellen Beitrag zu gesellschaftlichen Zielen leisten, wenn dies für alle Bürger verbindlich vorgeschrieben wird. Daher kann man aus der Tatsache, dass derzeit nur wenige Menschen freiwillig einen höheren

Preis für Fleisch aus tiergerechter Haltung zahlen, nicht schließen, dass die Mehrheit der Bürger im Grunde gegen eine Verschärfung der Tierschutzgesetze sei.

Man kann aus der hier geführten Argumentation aber auch nicht schlussfolgern, dass man vom Einkaufsverhalten der Menschen keinerlei Rückschlüsse auf ihre politische Überzeugung ziehen kann.

Das Spektrum der Erklärungsmöglichkeiten

Nachdem der vorschnelle Versuch zur Erklärung des scheinbar widersprüchlichen Verhaltens der Verbraucher nicht zum Ziel geführt hat, soll versucht werden, das gesamte Spektrum der Erklärungsmöglichkeiten auszuleuchten. Folgende Hypothesen sind denkbar:

- (1) Die Verbraucher sind im Grunde mit den heute praxisüblichen Haltungsbedingungen ganz **zufrieden** und deshalb überhaupt **nicht bereit**, höherpreisige Alternativprodukte einzukaufen. Diese „schweigende Mehrheit“ der Verbraucher traut sich nur nicht, diese Werthaltung in der politischen Diskussion und in Meinungsumfragen zum Ausdruck zu bringen, weil sie sich von den „Gutmenschen“ unter Druck gesetzt fühlt und die Konfrontation mit dieser Gruppe scheut.
- (2) Die Verbraucher sind mit den Haltungsformen tatsächlich **unzufrieden** und wünschen sich tiergerechtere Haltungsformen, sie sind aber **nicht bereit**, für dieses Ziel mehr Geld zu bezahlen. Sie verfallen damit der Fehleinschätzung, jemand anderes werde den erforderlichen Konsumverzicht schon leisten. Erscheinungsformen dieser Einstellung sind z. B. Äußerungen wie „habe zu geringes Einkommen“, „will Fleischkonsum nicht weiter reduzieren“ oder „habe nicht die Zeit, den weiteren Weg zum Neuland-Geschäft zu fahren“.
- (3) Die Verbraucher sind mit den Haltungsformen tatsächlich **unzufrieden**, wünschen sich tiergerechtere Haltungsformen und wären im Prinzip auch **bereit**, hierfür an anderer Stelle Konsumverzicht zu leisten. Sie haben aber noch **nicht erkannt**, dass ein Zusammenhang zwischen ihrem Einkaufsverhalten und dem Tierschutz besteht.
- (4) Die Verbraucher sind mit den Haltungsformen **unzufrieden**, sie haben auch den Zusammenhang zwischen Einkaufsverhalten und Tierschutz **erkannt**, und sie sind im Grundsatz **bereit**, mehr Geld für tiergerechter erzeugte Produkte auszugeben. Sie wollen das aber nur unter der Bedingung tun, dass der Staat „**collective action**“ organisiert und erzwingt, dass auch die anderen Bürger ebenfalls ihren Beitrag zum verbesserten Tierschutz leisten. Die Begründung hierfür wurde oben bereits dargelegt: Individuelles Kaufverhalten zugunsten tiergerechterer Haltung hinterlässt deutlich negative Wirkungen im persönlichen Geldbeutel, wirkt sich aber auf die Haltungsbedingungen in der Tierhaltung insgesamt kaum positiv aus, solange die anderen Bürger nicht mitziehen („zwecklos, den Märtyrer zu spielen“).

- (5) Die Verbraucher sind mit den Haltungsformen **unzufrieden** und **bereit**, notfalls sogar „im Alleingang“ mehr Geld für tiergerechter erzeugte Produkte auszugeben. Sie haben den Zusammenhang zwischen Kaufverhalten und Tierschutz im Grundsatz **erkannt**, aber sie können ihren (Kauf-)Beitrag zum verbesserten Tierschutz nicht in die Tat umsetzen, weil sie keine hinreichend verlässlichen **Informationen** über die wahre Herkunft der Produkte haben, die vor ihnen in der Ladentheke liegen. Durch vielfältige Werbebotschaften der Lebensmittelbranche geblendet, können sie nicht richtig beurteilen, unter welchen Haltungsbedingungen die Tiere gehalten wurden. Deshalb ändern sie ihr Konsumverhalten nicht.
- (6) Die Verbraucher blenden den **Zusammenhang** zwischen ihrer Kaufentscheidung und den Haltungsbedingungen der Tiere unterbewusst aus. Ihnen ist es grundsätzlich unangenehm, gedanklich die Brücke vom Fleisch zurück zum Tier zu schlagen, weil sie dadurch immer wieder mit der Tatsache konfrontiert werden, dass sie mit ihrem Fleisch- und Wurstverzehr für den gewaltsamen Tod eines Mitgeschöpfes verantwortlich sind.

Warum die Erklärung des Kaufverhaltens so wichtig ist

Die obige Auflistung der Hypothesen ist möglicherweise noch zu ergänzen. Welche der Erklärungsversuche die Realität letztlich am besten trifft, können wir derzeit nicht beantworten. Es erscheint uns aber sehr wichtig, den verschiedenen Erklärungsansätzen weiter nachzuspüren. Denn von der tatsächlichen Ursache für das scheinbar widersprüchliche Verbraucherverhalten ist es abhängig, ob verbraucherorientierte Politikstrategien für den Tierschutz überhaupt Erfolg versprechend sein können oder nicht:

- Wenn die Hauptursache für das Verbraucherverhalten wirklich mangelnde Information ist (Punkte 2, 3, 5), dann könnte die Politik allein durch eine verbesserte Verbraucherinformation positive Effekte für den Tierschutz erzielen. Sie könnte dann unter Umständen sogar darauf verzichten, die schwere Keule der verschärften Tierschutzauflagen zu schwingen.
- Andererseits bringt es überhaupt nichts, Steuermittel in die Verbraucheraufklärung zu stecken, wenn die Mehrheit der Verbraucher mit dem Tierschutz eigentlich doch zufrieden ist, dies aber nicht zugeben will (Punkt 1), oder aber wenn sie gar nicht informiert werden will, weil sie dadurch z. B. auf das Problem „Tötung der Tiere“ gestoßen wird (Punkt 6).
- Auf die Verbraucherinnen und Verbraucher ist ebenfalls kein Verlass, wenn die dominante Strategie der einzelnen Konsumenten darin besteht, erst einmal abzuwarten, bis die Mehrheit der Deutschen freiwillig mit dem tierschutzbewussten Einkaufen anfängt (Punkt 4).

Solange die Zuständigkeit für den Tierschutz überwiegend den Verbrauchern überlassen bleibt und der Staat weder informierend noch regulierend eingreift, wird das Ansehen der

Tier haltenden Landwirtschaft in der Bevölkerung nicht besser werden. Irgendeiner muss ja Schuld sein, wenn sich an den (im Fernsehen immer wieder als unbefriedigend dargestellten) Verhältnissen nichts ändert, und so machen sich die Bürger eben „ihren eigenen Reim“: Schuld an den „tierquälerischen“ Zuständen in der Nutztierhaltung wird dem Profitdenken der so genannten Agrarindustrie gegeben, oder der Globalisierung, oder den Wissenschaftlern und dem durch sie erzeugten technischen Fortschritt.

Zwar sind dies kausale „Kurzschlüsse“, die von den eigentlichen Ursachen ablenken und daher auch keine tragfähige Grundlage für erfolgreiches politisches Handeln bieten, doch ist das für die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger unerheblich. Für schlechte Stimmung ist gesorgt.

5 Was kann die Politik tun?

Angesichts der Komplexität der Thematik und der Unsicherheit über die tatsächlichen Hintergründe für das Verbraucherverhalten ist es nicht leicht, den richtigen „policy mix“ zu finden. Nachfolgend werden die wichtigsten Ansatzstellen mit ihren Möglichkeiten und Grenzen diskutiert.

5.1 Information der Verbraucher

Dieser Maßnahmenbereich bietet Chancen, wenn zu erwarten ist, dass das derzeitige Verbraucherverhalten tatsächlich auf mangelnder Information oder gar Desinformation der Verbraucherinnen und Verbraucher beruht.

Im Einzelnen können zum Beispiel folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Kampagnen in den Medien mit dem Ziel, den Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Augen zu führen, dass sie durch ihr Kaufverhalten auch den Tierschutz bei den landwirtschaftlichen Nutztieren verbessern können.
- Transparentere Dokumentation und Kommunikation der Auswirkungen verschiedener Haltungsverfahren auf den Tierschutz; Aufklärung über den Unterschied zwischen Produktqualität und Prozessqualität.
- Kennzeichnung von Produkten aus besonders tiergerechter Haltung bei gleichzeitiger transparenter Darstellung der Kriterien, die der Kennzeichnung zugrunde liegen.
- Unterstützung von Aktivitäten der Agrar- und Ernährungswirtschaft und des Handels, Label-Programme für Fleisch aus tiergerechter Haltung aufzulegen und organisatorisch zu unterfüttern (Entwicklung von Kriterien für die Tierhaltung; transparente Darstellung dieser Kriterien; Einrichtung wirksamer und effizienter Kontrollsysteme).

Insbesondere bei der Einrichtung von Kontrollsystemen kann allerdings der Staat gefordert sein, um die Verbraucherinnen und Verbraucher vor irreführenden Informationen zu schützen. Dies ist eine schwierige Aufgabe, denn die Werbestrategen in den Lebensmittelkonzernen vermögen mit viel Phantasie attraktive Texte und Bilder zu entwerfen. Daher ist für die Verbraucherinnen und Verbraucher kaum erkennbar, unter welchen Prozessbedingungen die mit schillernden Botschaften angepriesenen Waren tatsächlich hergestellt wurden. Hier könnte sich der Staat einschalten, indem er einfach zu kommunizierende Kategorien (z. B. „weniger tiergerecht“, „tiergerecht“, „besonders tiergerecht“) entwickelt und deren Einhaltung im Wirtschaftsleben überwacht.

Dies kann allerdings auch zu überraschenden Ergebnissen führen. Bei entsprechender Gewichtung der Kriterien kann zum Beispiel herauskommen, dass große Teile der deutschen Rindermast allein schon durch das permanente Halten der Mastbullen in Vollspaltenbuchten wesentlich ungünstiger abschneidet als die Rindermast an den vielen Übersee-Standorten, an denen die Tiere ganzjährig im Freien gehalten werden.

In jüngerer Vergangenheit hat die Politik bereits mit steuerfinanzierten Fördermaßnahmen aktiv in das „Labeling“ eingegriffen, und zwar zugunsten der Produkte aus dem ökologischen Landbau. Durch die Etablierung der beiden Marktsegmente „konventionell“ und „BIO“ könnte den Verbraucherinnen und Verbrauchern suggeriert werden, dass es nur im Marktsegment der ökologischen Tierhaltung eine besonders tiergerechte Haltung gäbe. Dies wäre nicht richtig. Beispielsweise wird unter dem Label „Neuland“ seit längerem eine besonders tiergerechte Haltung außerhalb des ökologischen Landbaus betrieben.

Der Staat könnte erwägen, die Förderung einer besonders tiergerechten Haltung nicht so einseitig wie bisher auf die Produktionsseite auszurichten (Agrarinvestitionsförderung), sondern verstärktes Augenmerk auf die Förderung spezieller Vermarktungsstrukturen für Fleisch aus besonders tiergerechten Haltungen zu legen. Ein solcher „dritter Markt“ ist unter tierschutzpolitischen Aspekten attraktiv. Im ökologischen Landbau entsteht ein großer Teil der Zusatzkosten durch die Fütterung mit ökologischem Futter. Fleischprodukte aus besonders tiergerechter Haltung, die außerhalb des ökologischen Landbaus erzeugt werden, können daher zu deutlich niedrigeren Preisen angeboten werden. Durch den geringeren Preisabstand zu dem Fleisch, das unter Einhaltung der gesetzlichen Mindestanforderungen produziert wird, könnte zusätzliche Kaufkraft nach tiergerechter produziertem Fleisches mobilisiert werden.

Das QS-Siegel, das als Reaktion auf die BSE-Krise geschaffen wurde, ist – ungeachtet der Vielfalt der Einzelkriterien – primär auf den Aspekt der Lebensmittelsicherheit ausgerichtet. Hinsichtlich des Tierschutzes geht es nicht über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus.

Bei Lösungsstrategien, die auf die Verbraucherinformation abzielen, ist grundsätzlich zu beachten, dass die Überforderung der Verbraucherinnen und Verbraucher mit der Anzahl unterschiedlicher Label immer mehr zunimmt. Die relativ kleine Gruppe der Verbraucher, die überhaupt auf Label reagiert, wird mit (a) dem Biosiegel, (b) den verschiedenen „gehobenen“ Biomarken (z. B. Demeter, Bioland), (c) Neuland, (d) dem QS-Siegel und (e) zahlreichen Hersteller- und Handelsmarken konfrontiert. Ein Zurechtfinden wird da immer schwieriger.

Insgesamt erscheint es uns sehr fraglich, ob eine verstärkte Verbraucherinformation allein ausreicht, um wesentliche Impulse für eine gesteigerte Nachfrage nach Fleisch aus besonders tiergerechter Haltung zu generieren.

5.2 Verschärfung der Auflagen (ohne ergänzende Maßnahmen)

Die klassische Maßnahme, mit der die Politik auf zusätzliche Wünsche der Bevölkerung im Bereich Tierschutz reagiert, ist die Erhöhung von Tierschutzauflagen (beispielsweise in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung). Diese Maßnahme hat tendenziell folgende Wirkungen:

- Für alle inländischen Produzenten erhöhen sich (allerdings oft erst nach Ablauf der bisweilen langen Übergangsfristen) die Produktionskosten.
- Ein kleiner Teil der Verbraucher ist bereit, höhere Preise für tiergerechter produziertes Fleisch zu bezahlen. Hierauf reagiert der Handel mit der Etablierung bzw. Ausweitung eines Premiumsegments.
- Der größere Teil der Verbraucher orientiert sich weiterhin vorrangig am Produktpreis. Der Preiswettbewerb führt dazu, dass der Handel in verstärktem Maße Produkte aus dem Ausland zukaufte, weil die Anbieter dort ohne die tierschutzbedingten Mehrkosten produzieren können.

Diese Hauptwirkungen werden in der Realität durch verschiedene Phänomene überlagert, ergänzt oder abgeschwächt, ohne dass sich dadurch allerdings die ökonomische Wirkung der Tierschutzauflagen grundsätzlich verändern würde:

- Viele Verbraucher lassen sich nicht ausschließlich der einen oder der anderen Gruppe zurechnen, sondern kaufen je nach Anlass und Verfügbarkeit einmal im Premium- und ein anderes Mal im Discount-Bereich.
- Durch viele Tierschutzauflagen werden die Gesamtkosten der Tierhaltung nur geringfügig verändert. Außerdem sehen die Regelungen zum Teil lange Übergangsfristen vor. Hinzu kommt, dass Familienbetriebe relativ lange von der Substanz leben können, bevor sie zum Aufgeben gezwungen werden. Daher fällt der durch Tierschutzauflagen

induzierte Strukturwandel zunächst schwach aus und wird erst im Zeitablauf immer stärker sichtbar.

- Wenn ein Land im Tierschutzbereich voranschreitet, beeinflusst es damit die politische Diskussion in anderen Ländern. Das kann dazu führen, dass die Politiker dort ebenfalls eine Verschärfung der Tierschutzgesetze vornehmen, so dass der Wettbewerbsnachteil des zunächst voranschreitenden Landes reduziert wird.

Für die ökonomische Analyse ist es von großer Bedeutung, dass sich einseitig verhängte Tierschutzauflagen unter Freihandelsbedingungen ganz anders auswirken als bei einem hohen Zollschutz. Zölle bewirken, dass inländische Produzenten gegenüber ausländischen Produzenten einen Wettbewerbsvorteil haben. Dieser bleibt auch dann erhalten, wenn moderate Tierschutzauflagen die inländische Produktion geringfügig verteuern. Die durch den Tierschutz verursachten Mehrkosten der inländischen Produktion werden dann letztlich über die erhöhten Preise von allen inländischen Verbrauchern getragen, weil diese nicht auf preisgünstigere ausländische Ware ausweichen können. Die Rentabilität der inländischen Produktion wird durch die Tierschutzauflagen nicht verschlechtert, denn die Produktpreise steigen – getrieben durch die inländische Nachfrage – in ungefähr gleichem Maße wie die tierschutzbedingten Mehrkosten.

Da der Trend in der Handelspolitik aber in Richtung Freihandel geht, wird das beschriebene „Zollschutzszenario“ künftig immer weniger Relevanz haben. Maßgeblich ist dann das „Freihandelsszenario“, in dem erhöhte Tierschutzauflagen letztlich zu einer Abwanderung der Produktion führen.

Viele Politiker müssen sich hieran erst noch gewöhnen. In der Vergangenheit konnten sie die Tierschutzauflagen in der EU verschärfen, ohne sich um den Fortbestand der europäischen Tierhaltung Sorgen machen zu müssen. Zurzeit wird das Risiko der Abwanderung ins Ausland zunehmend erkannt, die Problematik wird aber vorwiegend unter Einkommens- und Arbeitsmarktaspekten diskutiert („die Gesellschaft nimmt der Landwirtschaft durch verschärfte Auflagen Einkommenschancen und Arbeitsplätze“). Erst allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass es keineswegs nur um die Konfrontationsstellung „Gesellschaft gegen Landwirtschaft“ geht, sondern um das viel weiter gefasste Problem „Durchsetzung nationaler Politikziele in einer international verflochtenen Marktwirtschaft“. Eine demokratisch legitimierte Tierschutzpolitik, die allein mit dem klassischen Instrument der Auflage agiert, verfehlt ihr eigentliches Ziel (nämlich verbesserten Tierschutz) in dem Maße, in dem die Marktwirtschaft dafür sorgt, dass die Tierhaltung ins Ausland abwandert. Dies gilt umso mehr, wenn die abgewanderte Tierproduktion im Ausland zu Bedingungen fortgeführt wird, die sogar noch schlechter sind als jene, die man hier für unzureichend hielt und mit den verschärfen Auflagen weiter verbessern wollte.

5.3 Verschärfung der Auflagen (mit ergänzenden Maßnahmen)

Die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik und der dadurch ausgelöste, zunehmende internationale Wettbewerb setzen – wie soeben dargestellt – den einzelstaatlichen Bemühungen zur Durchsetzung erhöhter Tierschutzstandards enge Grenzen. Die Wirtschaft entzieht sich durch Abwanderung, und wenn Politiker dennoch an den erhöhten Standards festhalten, sehen sie sich dem Vorwurf der Scheinheiligkeit ausgesetzt:

- Im Inland existieren zwar „auf dem Papier“ hohe Standards, doch entfalten diese kaum Wirkung, da die Tierhaltung abwandert.
- Wegen der Abwanderung wird immer mehr Fleisch von Tieren konsumiert, dessen Haltungsbedingungen schlechter sind als die, die man hier verbieten wollte.

Was können Staaten tun, um trotz dieser Schwierigkeiten das Ziel einer tiergerechteren Haltung wirksam und nachhaltig zu erreichen? Im Folgenden sollen verschiedene Ansatzpunkte erörtert werden, die in Diskussionen vorgeschlagen werden. Dabei wird sich zeigen, dass einige dieser Vorschläge keine Aussicht auf Erfolg haben.

Internationale Harmonisierung der Standards

Diese Möglichkeit wird häufig von Vertretern des landwirtschaftlichen Berufsstandes in die Diskussion gebracht: Die Agrarpolitik möge für eine internationale Angleichung der Standards sorgen, m. a. W. man solle mit einer Verschärfung der inländischen Standards erst dann anfangen, wenn alle Länder bereit sind, hierbei mitzumachen.

Diese Strategie hat eine gewisse Aussicht auf Erfolg, solange es „nur“ um die Anhebung der Standards innerhalb der EU (bzw. ihre Angleichung auf hohem Niveau) geht. Denn mit einer guten Portion Optimismus kann man vielleicht davon ausgehen, dass sich im gemeinsamen Kulturraum Europa im Laufe der Zeit eine halbwegs übereinstimmende Grundhaltung zum Thema Tierschutz herausbildet. Und innerhalb der EU ist eine Angleichung der Standards auch besonders wichtig, weil nationale Alleingänge bei den Standards wegen des gut funktionierenden europäischen Binnenmarkts besonders schnell zu regionalen Produktionsverlagerungen führen können.

Ein EU-einheitliches Vorgehen bei den Tierschutzstandards hilft jedoch nicht wirklich weiter, wenn die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik voranschreitet und es dadurch rentabel wird, Produktionsanlagen (mit dem Ziel des Exports in die EU) in Regionen außerhalb der EU zu verlagern. Da müsste dann schon eine Angleichung der Standards im globalen Maßstab angestrebt werden. Dieses Ziel zu erreichen, erscheint aber angesichts der großen kulturellen und volkswirtschaftlichen Unterschiede zwischen den verschiedenen Erdteilen auf absehbare Sicht ausgeschlossen.

Importverbot für Fleisch aus nicht-tiergerechten Haltungsverfahren

Könnte man den Fleischimport von Nutztieren, deren Haltungsverfahren nicht den europäischen Standards entspricht, verbieten, dann käme Abwanderung nicht mehr als eine rentable Anpassungsreaktion an steigende EU-Auflagen in Betracht.

Dies ist aber nicht mehr als ein theoretische Gedankenspiel. In der politischen Praxis sind nämlich die Möglichkeiten des Staates, Erzeugnisse ausländischer Anbieter mit dem Verweis auf unzureichende Qualitäten außer Landes zu halten, sehr eng begrenzt. Solche Möglichkeiten bestehen im Wesentlichen nur dann, wenn Gesundheitsgefahren für die Verbraucher zu befürchten sind und hierüber ein wissenschaftlich akzeptierter Nachweis geführt werden kann. Es ist hingegen nicht möglich, Importe mit dem Hinweis auf eine minderwertige Prozessqualität (d.h. Mängel bezüglich Tierschutz, Umweltschutz etc.) abzuwehren.

Dass der EU zugestanden werden könnte, zur Lösung ihrer Tierschutzproblematik neue handelspolitische Schranken gegen Produkte aus Drittländern zu errichten, ist nach den Erfahrungen der vergangenen und der laufenden WTO-Runde nicht zu erwarten. Hierbei sollte beachtet werden: Es ist nicht zuletzt die deutsche Wirtschaft, die in Übereinstimmung mit der Bundesregierung an einem erfolgreichen Abschluss der WTO-Runde und an einer Fortsetzung des Liberalisierungskurses interessiert ist. Sofern Tierschutzerwägungen in den Überlegungen der hier tätigen Akteure überhaupt präsent sind, rangieren sie mit Sicherheit ganz weit hinten.

„Einkauf“ der tiergerechteren Haltungsverfahren durch die Steuerzahler

Ein wichtiger Grundstein für diese Strategie wurde von der Europäischen Union bereits Anfang der 90er Jahre mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik gelegt. Die Mitgliedstaaten machen den Landwirten seither das Angebot, freiwillig an Agrarumweltprogrammen teilzunehmen. Die Landwirte können selbst entscheiden, ob sie teilnehmen oder nicht. Sie entschließen sich vor allem in solchen Fällen zur Teilnahme, in denen der Zusatzverdienst durch die Bereitstellung der öffentlich erwünschten „Umweltgüter“ (z. B. spät geschnittene Wiesen zum Schutz bestimmter Vogelarten) höher ausfällt als ihre zusätzlichen Kosten bzw. die entgangenen Erlöse. Daher wirkt sich die Teilnahme in der Mehrzahl der Fälle auch günstig auf die Einkommenssituation der Betriebe aus.

Dieser Politikbereich wurde in der Agenda 2000 im Rahmen der so genannten „zweiten Säule“, in der die landwirtschaftsnahen strukturpolitischen Maßnahmen für den ländlichen Raum zusammengefasst sind, weiter entwickelt und auch finanziell etwas verstärkt. In Einzelfällen wurden auch Maßnahmen verankert, die nicht mehr den Charakter eines rein freiwilligen Anreizprogramms tragen: In diesen Ausnahmefällen können Landwirte einen finanziellen Ausgleich für Nachteile erhalten, die ihnen durch auferlegte Naturschutzmaßnahmen entstanden sind.

Wenn die Politik die Veränderung landwirtschaftlicher Produktionssysteme durch zusätzliche Auflagen vorantreiben und zugleich die Abwanderung der Tierproduktion in andere Länder verhindern will, dann findet sie in der zweiten Säule der Agenda 2000 grundsätzlich einen Erfolg versprechenden Hebel. Um nennenswerte Wirkung zu erzielen, müsste sie diesen Politikbereich allerdings finanziell aufstocken und auch inhaltlich weiterentwickeln.

Bei der inhaltlichen Weiterentwicklung wäre es zum einen erforderlich, die Produktionsverfahren der Tierhaltung und hier besonders die intensiven Haltungssysteme der Schweine-, Geflügel- und Kälberhaltung in die Programme einzubeziehen. Zum einen, weil hier von vielen Bürgern ein besonders großer Anpassungsbedarf gesehen wird, zum anderen, weil die so genannte bodenunabhängige Veredlung, die nicht auf Dauergrünland als besonders kostengünstige Futtergrundlage angewiesen ist, im Falle von zusätzlichen Auflagen besonders abwanderungsgefährdet ist.

Zweitens müsste die einzelbetriebliche Investitionsförderung in das Konzept integriert werden. Einen Umbau der Tierproduktion wird es nur geben, wenn Unternehmer in großem Stile in veränderte Stallanlagen investieren. Die verstärkten Auflagen verursachen im Vergleich zu herkömmlichen Haltungssystemen teilweise erhebliche Mehrkosten. Wenn den Unternehmern nur die Hoffnung bleibt, diese Mehrkosten durch die staatlichen Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme in den nächsten 10 oder 20 Jahren wieder einzuspielen, dann werden sie kaum investieren. Das Risiko eines erneuten Politikwechsels, in dessen Folge die jährlichen Zahlungen eingestellt werden und sich die Investition als unrentabel erweist, dürfte ihnen zu hoch sein.

Dieser Weg erscheint grundsätzlich gangbar und Erfolg versprechend, doch ist auch er nicht ohne Risiken:

- Erstens wird kritisiert, bei diesem Konzept werde Tierschutz „nach Kassenlage“ der öffentlichen Haushalte praktiziert. Konjunkturbedingte Einnahmeausfälle des Staates könnten dazu führen, dass vorübergehend weniger Geld zum Ausgleich von Tierschutzmaßnahmen zur Verfügung stünde. Diese Einschätzung ist sicher zutreffend, doch muss relativierend hinzugefügt werden, dass bei der Alternative „Auflage ohne Entschädigung“ überhaupt kein Geld zur Verfügung stünde und daher eine weitaus stärkere Abwanderung der Tierhaltung in Regionen mit niedrigeren Standards zu erwarten wäre.
- Zweitens wird kritisiert, dass mit solchen Regelungen ein Präjudiz für viele andere Wirtschaftsbereiche geschaffen würde. Der Staat müsste konsequenterweise auch in anderen Branchen Subventionen zahlen, wenn mit der wirtschaftlichen Tätigkeit positive externe Effekte verbunden sind und diese Effekte ohne die Subventionszahlungen ausblieben. Hierzu ist festzustellen, dass die Analyse stimmt, dass sie jedoch nicht als Kritikpunkt zu werten ist: Eine zentrale Aufgabe des Staates besteht nun einmal darin, überall dort mit Steuergeldern öffentliche Güter und positive externe Effekte „einzu-

kaufen“, wo der Markt diese Güter bzw. Effekte ohne staatliches Zutun nicht in hinreichendem Maße hervorbringt. Dies wird in zahlreichen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens praktiziert (Förderung der Bildung, der Kultur, der Forschung, der entlegenen Regionen usw.).

- Drittens wird kritisiert, dass mit dieser Lösung den reichen Ländern die Möglichkeit gegeben wird, die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik auszuhebeln und über das Vehikel der Tierschutzpolitik ihre Landwirtschaft weiterhin gegen den internationalen Wettbewerb abzuschotten. Diese Kritik ist zweifellos berechtigt. Bei geschickter Handhabung der zweiten Säule kann die EU potenzielle Wettbewerber sogar noch stärker zurückdrängen als das bei dem klassischen handelspolitischen Instrumentarium bisher möglich war – vorausgesetzt, die Politiker stellen hierfür in der zweiten Säule in hinreichendem Maße Fördermittel bereit.

Gibt es keine Chance, Handelspolitik und Tierschutzpolitik unter einen Hut zu bringen?

Der Konflikt ist evident:

- Auf der einen Seite kann nicht akzeptiert werden, dass demokratisch verfasste Staaten keine Möglichkeit haben, den Wunsch ihrer Bevölkerung nach erhöhtem Tierschutz wirksam umzusetzen. Wie dargestellt, lässt sich dieses Ziel wohl nur mit der Maßnahme „Subventionierung besonders tiergerechter Haltungsverfahren“ erreichen.
- Auf der anderen Seite kann aber auch nicht akzeptiert werden, dass diese Maßnahme dazu missbraucht wird, die bisherige Protektionspolitik zugunsten der Landwirtschaft auf subtile Weise fortzusetzen. Die Gefahr hierzu besteht durchaus, denn im Extremfall können die Tierschutzsubventionen so stark ausgedehnt werden, dass ausländische Ware vollständig ferngehalten wird, obwohl die ausländischen Produzenten möglicherweise bereit und in der Lage wären, die von der inländischen Bevölkerung gewünschten Tierschutzstandards kostengünstig zu erfüllen.

Ist dieser Konflikt lösbar? Auch zu dieser Frage sollen verschiedene Ansatzpunkte erörtert werden, die in Diskussionen vorgeschlagen werden. Erneut wird sich zeigen, dass alle Lösungsvorschläge teilweise gravierende Schwächen haben.

1. Vorschlag: Es dürfen nur solche Tierschutzmaßnahmen gefördert werden, deren Tierschutzwirkung wissenschaftlich belegt ist.

Beurteilung:

Bei diesem Vorschlag stellt sich zum einen das Problem, dass eine justiziable Messung von „Tierwohl“ unter Praxisbedingungen nicht einfach ist, wenn man die Unterschiedlichkeit der Standortbedingungen und Produktionssysteme im weltweiten Maßstab bedenkt. Gesehen den Fall, hierfür könnte eine Lösung gefunden werden, dann könnte mit diesem Ansatz aber immerhin ausgeschlossen werden, dass die reichen Länder Maßnahmen als tierschutz-

relevant und daher förderungswürdig deklarieren, die in Wirklichkeit überhaupt keinen positiven Beitrag zum Tierschutz leisten.

Das gravierendere Problem liegt aber bei der Grenzziehung, d. h. bei der Festlegung der Schwellenwerte, unterhalb derer eine Tierhaltung als nicht mehr tiergerecht eingestuft wird. Da die Festlegung der Grenzwerte letztlich nur ethisch begründet werden kann, kann mit naturwissenschaftlichen Methoden nicht festgestellt werden, ob ein vom Parlament mehrheitlich festgesetztes Schutzniveau „zu hoch“ ist oder nicht.

Das gibt reichen Ländern prinzipiell die Möglichkeit, sehr hohe Tierschutzstandards festzusetzen und mit Subventionen „einzukaufen“. Das führt dazu, dass die Fleisch- und Milchproduktion im Extremfall nur noch ein unbedeutendes Nebenprodukt der „Tierschutzproduktion“ ist. Die Subventionen für das Hauptprodukt „Tierschutz“ werden so hoch festgesetzt, dass die volle nationale Selbstversorgung hierfür sichergestellt wird – und damit automatisch auch für die Nebenprodukte Fleisch bzw. Milch. Damit wird das eigentliche Anliegen dieses Kontrollansatzes, nämlich die Unterbindung protektionistisch motivierter Zahlungen für den Tierschutz, wirksam ausgehebelt.

2. Vorschlag: Die Zahlungen sind so zu bemessen, dass die durch Tierschutz verursachten Mehrkosten der Produktion nur knapp kompensiert werden.

Beurteilung:

Dieses Grundprinzip wird – mit etwas anderer Akzentuierung – bereits seit Jahren bei der Administration der Agrarumweltprogramme verfolgt (z.B. „Kostenausgleich plus maximal 20 % Anreiz“). In der Förderpraxis lässt sich dieses Prinzip aber kaum befriedigend umsetzen.

Das Grundproblem besteht hier darin, dass sich die Grenzkosten einer Tierschutzmaßnahme von Betrieb zu Betrieb unterscheiden. Einige Betriebe können das Ziel mit sehr niedrigen Zusatzkosten erreichen, in anderen Betrieben fallen die Kosten hingegen (z.B. durch erforderlichen Bestandsabbau) sehr hoch aus. Jeder Versuch, in allen Einzelfällen die tatsächlichen Kosten zu ermitteln, wäre von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die Unternehmer finden Mittel und Wege, die Maßnahme „teuer zu rechnen“, und der Staat könnte hiergegen nur etwas ausrichten, wenn er extrem hohe Administrationskosten in Kauf nähme.

Also bleibt nur der Weg über Pauschalrechnungen für typische Betriebskonstellationen, wie sie z.B. von der FAL verschiedentlich vorgenommen worden sind. Hierbei kann man jedoch, im Grunde je nach politischem Ziel, die „sachlich erforderlichen“ Subventionsbeträge nahezu beliebig herauf- oder herunterrechnen. Ausländische Mitbewerber, die sich durch hohe Zahlungen in der EU benachteiligt fühlen, wären kaum in der Lage, der EU überhöhte Zahlungen nachzuweisen - irgendeine Fallkonstellation, die auch sehr hohe Zahlungen rechtfertigt, wird sich immer finden lassen.

Die Idee, aus diesem Grund mit pauschalen Abschlägen gegenzusteuern (z.B. „Kostenausgleich minus 20 %“ als Obergrenze), ist auch wenig überzeugend. Wenn die Abschläge zu niedrig festgesetzt werden, wird das beschriebene Missbrauchsproblem nicht gelöst. Wenn sie zu hoch festgesetzt werden, wird das Tierschutzziel nicht erreicht. Wie ermittelt man dann den richtigen Abschlag? Wahrscheinlich würde man in der Praxis, vom (politischen) Ziel herkommend, kalkulieren, bei welcher Subventionshöhe das angestrebte Versorgungsziel (x % Selbstversorgung) voraussichtlich erreicht wird.

Dann kann man sich die betriebswirtschaftliche Rechnerei aber von vornherein sparen und die Subventionshöhe gleich vom tatsächlichen Selbstversorgungsgrad abhängig machen. Das wäre ehrlich, würde aber faktisch einem Importverbot oder einer Importquote gleichkommen und wäre somit aus handelspolitischer Sicht nicht akzeptabel.

3. Vorschlag: Das Dogma „Keine Importverbote für Waren mit schlechter Prozessqualität“ wird aufgehoben.

Beurteilung:

Aus Sicht der potenziellen Exportstandorte (für Exporte in die EU) wäre dies ein durchaus attraktiver Vorschlag, und zugleich würde dem Tierschutzwunsch der EU uneingeschränkt Rechnung getragen.

Wie oben dargestellt, laufen die potenziellen Exportstandorte bei einer konsequenten „Zweite Säule-Politik“ der EU Gefahr, am Ende gar nicht in die EU exportieren zu können, weil sich die EU über das Vehikel Tierschutz eine komplette Selbstversorgung mit Fleisch und Milch „herbeisubventioniert“. Oben wurde aber auch herausgearbeitet, dass der Weg über die zweite Säule nur deshalb nötig wird, weil keine Möglichkeit besteht, Importe mit dem Verweis auf unzureichende Prozessqualitäten außer Landes zu halten.

Wenn dieses Dogma fiel, dann müssten sich die Exporteure zwar nicht nur hinsichtlich der Produktstandards, sondern auch hinsichtlich der Haltungsverfahren an die EU-Richtlinien halten, um in die EU exportieren zu können. Da sie aber günstige Standortbedingungen haben und viele der EU-Richtlinien kostengünstiger erfüllen könnten als die EU-Landwirte, hätten sie eine reelle Chance, Marktanteile auf dem EU-Markt zu erobern. Und die Politiker in der EU hätten die Gewissheit, dass die von ihnen in bester Absicht beschlossenen Tierschutzgesetze nicht durch die Abwanderung der Tierhaltung in Länder mit niedrigen Standards unterlaufen wird. In diesem Szenario wird Fleisch, das in der EU verzehrt wird, unabhängig von seiner Herkunft in Haltungsverfahren erzeugt, die dem EU-Recht entsprechen.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass hier rund um das „kleine“ Problem des Tierschutzes eine Regelung geschaffen würde, die Präjudizwirkung für andere Wirtschaftsbereiche entfalten könnte. Wenn das Dogma „keine prozessorientierten Handelshemmnisse“ flächendeckend fällt, könnte der Liberalisierungsfortschritt im gesamten Welthandel gefährdet werden. Denn es ist nicht zu bestreiten, dass bei einem Fortfall des Dogmas für alle Mit-

gliedstaaten der WTO die Versuchung steigt, unter dem bloßen Vorwand von Tierschutz, Umweltschutz, Erhalt ländlicher Räume usw. nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu errichten. Das könnte sich letztlich auch für die deutsche Volkswirtschaft sehr negativ auswirken.

4. Vorschlag: Der Staat darf Zahlungen für Tierschutz nur leisten, wenn auch Landwirte in Drittländern an den Programmen teilnehmen können.

Beurteilung:

Für das politische Ziel, den Tierschutz mit Hilfe von Zahlungen der zweiten Säule voran zu bringen, ist es eigentlich unerheblich, ob die Investitionen in tiergerechtere Haltungssysteme innerhalb der EU oder in Drittländern erfolgen. Hauptsache, sie erfolgen überhaupt.

Da Landwirte in Drittländern die Tierschutzanforderungen der EU möglicherweise zu geringeren Kosten erfüllen können als Landwirte in der EU, besteht hier sogar die Möglichkeit, durch die Erweiterung des Kreises der Vertragspartner über die EU-Grenzen hinaus je Euro Steuermittel mehr Tierschutzwirkung einkaufen zu können.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die EU mit ihren Tierschutzauflagen Landwirte außerhalb ihrer Grenzen grundsätzlich nicht erreichen kann. Der hier vorgedachte Lösungsansatz könnte also nicht als Entschädigungsansatz konzipiert werden, sondern als Anreizprogramm mit dem Grundsatz freiwilliger Vertragsvereinbarungen, wie dies beispielsweise in den Agrarumweltprogrammen innerhalb der EU seit 1992 erfolgt ist. Es bliebe dann noch zu diskutieren, ob man aus Gründen der Gleichbehandlung für die EU-Landwirte dann ebenfalls das Prinzip der Freiwilligkeit anwenden sollte oder ob hier am Prinzip „Auflage plus Entschädigung“ festgehalten wird.

Wahrscheinlich kann man sich derartige Diskussionen aber sparen, weil der hier diskutierte Vorschlag zwar unter dem Aspekt der Tierschutzpolitik und der Agrarhandelspolitik logisch und konsequent ist, aber im praktischen Geschäft der EU-Agrarpolitik kaum mehrheitsfähig sein dürfte. Wenn Landwirte mit Plakaten wie „EU-Geld für ausländische Produzenten – und unsere Bauernhöfe sterben“ auf die Straße gehen, dürfte es für die Politiker schwer werden, die anschließenden Diskussionen auszuhalten. Tierschutzpolitik und Handelspolitik sind eben nicht die einzigen Politikbereiche, die im Agrarbereich relevant sind. Einkommenspolitik und Politik für die ländlichen Räume sind ebenfalls zu beachten, und beim Einsatz von Steuermitteln werden Politiker sich schwer tun, wenn sie zur geradlinigen Erreichung eines Ziels eine Maßnahme favorisieren, die auch oder sogar primär Unternehmern im Ausland zu gute kommt. Man mag dies beklagen, aber die Realität ist nun einmal so.

5.4 Forschung und Beratung

Die Kapitel 5.1 bis 5.3 haben gezeigt: Alle Versuche, einen verbesserten Tierschutz (a) durch verbesserte Verbraucherinformation oder (b) durch eine erhöhte politische Regelungsintensität zu erzwingen, haben entweder sehr begrenzte Erfolgschancen oder unerwünschte Nebenwirkungen. Die Regelungsdichte im Agrarbereich wird schon jetzt vielfach als zu hoch empfunden. Viele Regelungen beeinträchtigen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft empfindlich.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, über Problemlösungen nachzudenken, die nicht so sehr auf verändertes Verbraucherverhalten bzw. zusätzliche Politikmaßnahmen angewiesen sind. Dieser Gedanke führt geradewegs zur Forschungspolitik. Wenn es gelingt, durch angewandte Forschung neue Produktionssysteme zu entwickeln, die den bisherigen Produktionssystemen sowohl in puncto Umwelt- und Tierschutz als auch in puncto Wettbewerbsfähigkeit überlegen sind, dann findet der verbesserte Tierschutz elegant von ganz allein Eingang in die praktische Landwirtschaft, ohne dass es hierfür zusätzlicher staatlicher Auflagen oder besonders freigiebiger Verbraucher bedarf. Diese Wunschvorstellung wird sich sicher nur in Ausnahmefällen realisieren lassen. Aber auch dann, wenn sich durch innovative Produktionssysteme die Kostennachteile der tiergerechteren Produktionssysteme zwar nicht völlig beseitigen, aber doch reduzieren lassen, ist für den Tierschutz in der landwirtschaftlichen Praxis schon einiges gewonnen.

Bedauerlicherweise hat sich gerade im Bereich der angewandten, umsetzungsorientierten Agrarforschung in den vergangenen Jahrzehnten eine erhebliche Schwachstelle entwickelt. Die Ursachen wurden in verschiedenen Beiträgen des Dachverbands Agrarforschung klar herausgearbeitet: In der universitären Forschung und in den Leibniz-Instituten weisen die Belohnungsmechanismen immer stärker in Richtung Grundlagenforschung, und die Ressortforschung wird zunehmend auf den engen Bereich der politischen Regelungen ausgerichtet. In allen Einrichtungen regiert der Rotstift, und es kommt zu Ausdünnungs- und Überalterungserscheinungen. Die Agrarforschung schrumpft, aber sie schrumpft nicht gesund, und die wahrhaft angewandte, d. h. umsetzungsorientierte Agrarforschung kommt bei dieser Entwicklung unter die Räder.

Der Dachverband Agrarforschung hat ebenfalls klar herausgearbeitet, wie diese Schwäche behoben werden kann. Eine einfache Top-down-Lösung scheidet aus, weil (a) das Grundgesetz die Zuständigkeit für die Wissenschaft hauptsächlich den Ländern zuordnet, (b) die Wissenschaftsminister der Länder die Profilierungskompetenzen weitgehend an die Universitätsgremien abgetreten haben und (c) der Aufgabenbereich für die Ressortforschung des Bundes eng eingegrenzt ist. Bei diesen Ausgangsbedingungen lautet die einzig Erfolg versprechende Strategie „Liberalisierung, Anreiz, Wettbewerb“: Die Forschungseinrichtungen bleiben im Kern erhalten, ihnen werden aber mehr Freiräume bei der Profilierung

und bei der Bildung regionaler Forschungsverbünde zugestanden, und über finanzielle Anreizsysteme (verstärkte Drittmittelforschung) wird dann eine wahrhaft praxisorientierte Forschung wieder belebt. Das setzt zweierlei voraus: Erstens müssen die verantwortlichen Politiker den Einrichtungen die erforderlichen Freiräume auch tatsächlich zugestehen, und zweitens müssen Drittmitteltöpfe zur Finanzierung praxisrelevanter Agrarforschung geschaffen und effizient administriert werden.

Auch die Beratung könnte einen größeren Beitrag zur Verbreitung tiergerechter Haltungsverfahren leisten. Diese Verfahren werden von den Landwirten ja oft kritisch beäugt, weil sie höhere Anforderungen an das Management verursachen. Hier kann durch eine Verbesserung der Informationsvermittlung an die Landwirte geholfen werden, aber auch dies ist natürlich eine Frage der Ressourcenausstattung. Die Weiterentwicklung von angewandter Forschung und Beratung sollte im Zusammenhang in Angriff genommen werden. Zwei oder drei kleine Projekte können hier nichts bewirken, vielmehr ist eine grundsätzliche Neubestimmung des Stellenwertes, der Aufgaben und der Zuständigkeiten vorzunehmen.

6 Zusammenfassung

Ziel dieses Beitrags ist es, wirtschaftliche und politische Ansatzpunkte zur Verbesserung des Tierschutzes in unserer Landwirtschaft herauszuarbeiten und ihre Vor- und Nachteile zu beleuchten.

Tiergerechtere Haltungsverfahren verursachen in aller Regel höhere Produktionskosten, vor allem bei den Arbeits- und Gebäudekosten. Die landwirtschaftlichen Unternehmer werden auf diese teureren Verfahren nur umsteigen, wenn sie entweder durch gesetzliche Auflagen dazu gezwungen werden oder wenn ihnen die Umstellung rentabel erscheint. Die Rentabilität kann durch höhere Preise für die tiergerechter erzeugten Produkte oder durch staatliche Förderprogramme ausgelöst werden.

Die Kernfrage lautet somit: Soll der Staat den verbesserten Tierschutz durch politische Maßnahmen (Auflagen oder Anreizprogramme) durchsetzen, oder soll er diese Frage der freiwilligen Kaufentscheidung der Verbraucher überlassen?

Die Verbraucher weisen ein scheinbar widersprüchliches Verhalten auf. Mehrheitlich plädieren sie dafür, den Tierschutz zu verbessern, aber im tagtäglichen Kaufverhalten entscheiden sie sich überwiegend für die preiswerten Standardprodukte und gegen die teuren Alternativangebote aus tiergerechteren Haltungssystemen.

Hieraus wird oft die Schlussfolgerung abgeleitet, die Verbraucher seien im Grunde doch mit den gegenwärtigen Haltungssystemen einverstanden. Diese Schlussfolgerung ist, wie

unsere Analyse zeigt, nicht zwingend. Zur Erklärung des scheinbar widersprüchlichen Verbraucherverhaltens können auch andere Hypothesen aufgestellt werden, die ebenfalls in sich schlüssig sind. Welche Hypothese die Realität am besten trifft, lässt sich derzeit nicht beantworten. Die verbesserte Aufklärung dieses Sachverhalts ist aber wichtig, denn vom Ergebnis hängt es ab, ob verbraucherorientierte Politikstrategien für den Tierschutz geeignet sind oder nicht.

Nach den vorliegenden Erfahrungen ist zu erwarten, dass politische Kampagnen, die (z. B. durch Aufklärung oder bessere Produktkennzeichnung) auf die Veränderung des Einkaufsverhaltens abzielen, nur eine sehr begrenzte Wirkung auf den Tierschutz haben werden. Sie können aber nachhaltig sein und haben kaum negative Nebenwirkungen. Unter tierschutzpolitischen Aspekten wäre zu erwägen, zwischen den Antipoden „konventionell“ und „bio“ einen „dritten Markt“ zu etablieren. Bei gut entwickelten Produktions- und Vermarktungsstrukturen müsste es gelingen, Fleisch im Segment „tiergerecht, aber nicht bio“ zu relativ günstigen Preisen anzubieten und dadurch zusätzliche Kaufkraft nach tiergerechter produziertem Fleisch zu mobilisieren. Ursache für den Preisvorteil gegenüber Öko-Fleisch ist die Tatsache, dass auf dem „dritten Markt“ kein teures Öko-Futter eingesetzt wird. Futterkosten haben in der Tiermast ein großes Gewicht.

Die direkte Regelung der Haltungsverfahren durch Auflagen ist die klassische Maßnahme der Tierschutzpolitik. Dieses Instrument wirkt, sobald die Übergangsfristen verstrichen sind, drastisch und unmittelbar. Wenn allerdings die Liberalisierung der Agrarhandelspolitik und die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen voranschreiten, läuft das Instrument immer mehr ins Leere. Die Tierhaltung wird ins Ausland verlagert und dort in Haltungsverfahren fortgeführt, die unter Umständen schlechter sind als jene, die man im Inland verbietet.

Kann der Staat diese politikbedingte Abwanderung verhindern? Der Vorschlag, Verschärfungen der Tierschutzauflagen nur im internationalen Gleichschritt vorzunehmen, löst die Tierschutzproblematik nicht. Bei den großen kulturellen und wirtschaftlichen Unterschieden auf dieser Erde kommt kein Gleichschritt zustande. Auch ein Importverbot für Fleisch aus Haltungsverfahren, die im Inland nicht mehr zulässig sind, ist gegenwärtig keine praktikable Lösung, denn dies lassen die WTO-Regeln derzeit nicht zu.

Erfolg versprechender ist der Lösungsansatz, dass sich der Staat tiergerechtere Haltungsverfahren „einkauft“, zum Beispiel durch eine entsprechende Ausrichtung der einzelbetrieblichen Förderung und durch eine Erweiterung der Agrarumwelt- durch Tierschutzmaßnahmen. Diese Maßnahmen können entweder als freiwillige Anreizprogramme konzipiert werden oder als ergänzende Maßnahmen zu einer Verschärfung der Tierschutzauflagen. Durch die Etablierung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik wurde seit 1992 ein im Grundsatz geeigneter Rahmen für diese Politik geschaffen. Die jüngst beschlossene Reform

der EU-Agrarpolitik sieht, wenn auch in bescheidenem Umfang, eine Verlagerung von Mitteln in die zweite Säule vor. Und in der laufenden WTO-Runde unternimmt die EU den Versuch, sich in der Handelspolitik den nötigen Freiraum für dieses Politikfeld abzusichern.

Voll befriedigen kann jedoch auch dieser Ansatz nicht, denn er bietet ein erhebliches Potenzial für die versteckte Fortführung des Protektionismus mit anderen Mitteln. Unsere Analyse zeigt, dass alle Versuche, solchem Missbrauch entgegenzuwirken, schnell an Grenzen stoßen. Überraschendes Ergebnis: Tierschutz- und Liberalisierungsinteressen ließen sich womöglich doch leichter unter einen Hut bringen, wenn den Importländern zugestanden würde, nur solche Produkte ins Land zu lassen, bei deren Erzeugung die Tierschutzstandards des Importlandes eingehalten wurden. Das hieße zwar, an einem Tabu der WTO zu rütteln, es würde aber den Interessen der Exportländer besser entsprechen als jene Lösung, die sich zurzeit anbahnt.

Fazit: Keine der diskutierten Politikvarianten kann voll überzeugen. Eine Beibehaltung des Status Quo bringt die Landwirtschaft nicht aus der permanenten Defensive, eine Verstärkung der verbraucherorientierten Ansätze hat nur begrenzte Wirksamkeit, und eine Verschärfung der Tierschutzauflagen führt – je nach Begleitpolitik – zu verschiedenen unerwünschten Nebenwirkungen und Risiken.

So bleibt einstweilen nur die Empfehlung, die Instrumente mit den geringsten schädlichen Nebenwirkungen auszuwählen und behutsam weiterzuentwickeln. Das bedeutet konkret:

- Weiterentwicklung der Tierschutzauflagen mit Augenmaß und möglichst nicht im nationalen Alleingang
- Verankerung der Förderung tiergerechter Haltungsverfahren in der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik
- Entwicklung eines tragfähigen handelspolitischen Konzepts, das eine wirksame Durchsetzung nationaler Tierschutzstandards ermöglicht und zugleich protektionistischen Missbrauch verhindert
- Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherinformation
- Förderung der angewandten Forschung mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit tiergerechter Haltungsformen zu verbessern

Quelle: Fleisch 2025. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 262.