

**Veröffentlicht in der Agra-Europe 41-14 am 06.10.2014, Länderberichte, Sonderbeilage S. 1-15**

## Pläoyer für eine nationale Nutztier-Strategie

*Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Thünen-Institut, Braunschweig*

*September 2014*

### Kurzfassung

In Deutschland haben Bundespolitik, Landespolitik, Wirtschaft und Wissenschaft zahlreiche Initiativen eingeleitet, um auf die gesellschaftliche Kritik an der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung zu reagieren. Die einzelnen Initiativen folgen keiner übergeordneten Strategie. Das führt zu Risiken, die im vorliegenden Beitrag näher beleuchtet werden.

Zu Beginn des Beitrags wird ein Orientierungsrahmen vorgestellt, der es ermöglicht, die diversen Initiativen zu kategorisieren. Hier zeigt sich beispielsweise, dass die „Initiative Tierwohl“ nicht als Verbraucher-orientierte Labelling-Maßnahme einzustufen ist, sondern wie eine „Zweite-Säule-Maßnahme“ der Gemeinsamen Agrarpolitik konzipiert ist – nur mit dem Unterschied, dass die Finanzierung von den Fleischverbrauchern und nicht von den Steuerzahlern zu tragen ist. Solche Kategorisierungen sind eminent wichtig, um die Möglichkeiten und Grenzen der einzelnen Initiativen klar erkennen zu können.

Insgesamt zeigt die hierzu geführte Diskussion, dass die verschiedenen Handlungsoptionen sehr große Wirkungsunterschiede aufweisen. Mit einigen Optionen lassen sich nur geringe Marktanteile erreichen, mit anderen fast der gesamte Inlandsmarkt – nicht jedoch der Export. Es gibt auch Handlungsoptionen, mit denen sich die exportorientierte Nutztierhaltung beeinflussen lässt – allerdings mit Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit. Mit wiederum anderen Politikoptionen ließen sich die Nachteile für die Wettbewerbsfähigkeit abstellen – das jedoch würde deutliche Mittelverschiebungen zwischen den beiden Säulen der EU-Agrarpolitik erfordern. Möchte die Politik darauf verzichten, könnte theoretisch auch eine (weiter entwickelte) Branchenvereinbarung zum gleichen Ziel führen – praktisch stünde dabei aber wohl das Kartellrecht im Wege.

Politik und Wirtschaft sollten versuchen, aus dieser verwirrenden Optionen-Vielfalt jenen Maßnahmen-Mix herauszufiltern, der zum gewünschten Endergebnis führt. Die Wissenschaft kann dabei helfen. Voraussetzung wäre allerdings, dass sich die Bundespolitik, die Landespolitik und die Wirtschaft erst einmal darauf verständigen, überhaupt in einen systematisch strukturierten, gemeinsamen Optimierungsprozess eintreten zu wollen.

Bisher liegt dieses Grundverständnis noch nicht vor. Das ist bedauerlich, denn in der gegenwärtigen Konstellation werden (a) viele unnötige Parallelarbeiten angeschoben, (b) naheliegende Kooperationspotenziale nicht genutzt, (c) absehbare Konflikte vorprogrammiert. Beispiele: (zu a) Sowohl ein-

zelne Bundesländer als auch die Initiative Tierwohl der Wirtschaft wollen den freiwilligen Verzicht auf das Kupieren von Schwänzen prämieren; dies führt zur Etablierung von zwei parallelen Kontrollsystmen für ein- und denselben Tatbestand. (zu b) Landesminister begeben sich derzeit in einen Ankündigungswettlauf bezüglich der schnellsten Umsetzung des obligatorischen Verzichts auf das Schwanzkupieren; sie haben es aber noch nicht geschafft, die Umstellung in einer ausreichenden Zahl von Praxisbetrieben zu erproben und somit der breiten Praxis die erforderliche Hilfestellung zu verschaffen. (c) Die verbraucherorientierten Labelling-Initiativen sind darauf angewiesen, ihre Produkte so zu bewerben, dass sie sich vom Standard abheben; somit besteht das permanente Risiko, dass ihre Werbebotschaften als Dauerkritik an der Branchenvereinbarung interpretiert werden.

Zwischenfazit: Es wird es sehr schwierig werden, mit Hilfe der parallel angeschobenen Initiativen die Baustellen der aktuellen Tierschutzpolitik (Ferkelkastration, Schwanzkupieren, Schnabelkürzen, Antibiotika, Eintagsküken usw.) schnell zu lösen.

Sollte dies nur zum Teil gelingen, wird die gesellschaftliche Kritik nicht verstummen – dies auch deshalb, weil die gesellschaftliche Kritik an der „Massentierhaltung“ über die Einzeltier-bezogenen Tierwohl-Aspekte hinausreicht und noch weitere unerwünschte Folgen der intensiv betriebenen, mengenmäßig expandierenden Nutztierhaltung anprangert. Es handelt sich also um ein „moving target“, bei dem sich die kritische Grundhaltung der Bevölkerung selbst dann, wenn ein Problem technisch gelöst werden könnte, leicht mit anderen (weiterhin fortbestehenden) Problemen unterfüttern lässt: Welternährung, regionale Konzentration, Emissionen usw.

Die Wissenschaft hat zwar häufig darauf hingewiesen, dass es hier jeweils verschiedene Problemlösungen gibt und dass es oft nicht schlüssig ist, alle Probleme einfach dem Thema „Masse“ zuzuschreiben und dann zur Problemlösung vorrangig die Stellschrauben Betriebsgröße, Fleischkonsum, regionale Konzentration, Welthandel usw. zu bedienen. Solche filigranen Debatten um das Für und Wider einzelner Politikmaßnahmen sind jedoch für die allgemeine öffentliche Kommunikation viel zu kompliziert. Die amtliche Statistik wird auch im Jahr 2025 zeigen, dass die wesentlichen Trends bezüglich Bestandsgrößen, Tierleistungen, Weltkonsum usw. unverändert weitergelaufen sind, und die Öffentlichkeit kann daraus sehr leicht die Schlussfolgerung ableiten, die „Massentierhaltung“ habe sich weiterhin ausgebretet und die erhoffte Kurskorrektur im Gesamtsystem sei ausgeblieben.

Um den gesellschaftlichen Streit zur Zukunft der Nutztierhaltung zu einem guten Ende zu führen, müsste somit – ergänzend zu den rein technischen Lösungsversuchen – noch ein ganz anderes Spielfeld betreten werden, auf dem es um Werte, Kommunikation, Partizipation und Vertrauen geht. Daher wird ein nationaler Konsensfindungs- und Kommunikationsprozess vorgeschlagen, in dessen Mittelpunkt die ehrlich gestellte Frage steht: „Wie wollen wir in Deutschland künftig mit Nutztieren umgehen?“. Hierzu wäre ein Prozess zu verabreden, der erst im Laufe der Zeit zu einer immer klareren Zielbestimmung führen kann. Für die Erfolgschancen des Prozesses wären folgende Charakteristika essenziell: Nachhaltige Unterstützung durch Bund und Länder; langfristige Ausrichtung; überparteilicher Ansatz; professionelles Management; Meilensteine und Monitoring; fortlaufende Nachjustierung; vertrauenswürdige Kommunikation.

Einen neuen nationalen Strategieprozess auszurufen und diesen dann neben den bereits existierenden Initiativen herlaufen zu lassen, wäre von vornherein unglaublich. Deshalb müssten diese Initiativen in die nationale Strategie integriert werden. Eine echte Verzahnung ist jedoch eine große

Herausforderung, da es um viel mehr geht als nur um gegenseitige Information. Exemplarisch werden drei Ansatzpunkte skizziert: (a) Umsetzung der Nutztierstrategie der DAFA auch in solchen Feldern, die jenseits der Forschungsförderung liegen; (b) Länderübergreifende Tierschutzpläne, indem z. B. der Plan Niedersachsens gemeinsam mit anderen Ländern betrieben und weiterentwickelt wird; (c) Länderübergreifende EIP-Projekte, um durch systematisches gemeinsames Vorgehen die Lern- und Demonstrationseffekte zu steigern und den Tierschutz schneller voranzubringen.

## 1 Einleitung

Politik, Wirtschaft und Wissenschaft haben auf die gesellschaftliche Kritik an der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung reagiert und zahlreiche Initiativen eingeleitet. Viele dieser Initiativen lassen sich hinsichtlich ihrer Wirkungen noch nicht verlässlich abschätzen.

Die meisten Initiativen wurden unabhängig voneinander angeschoben. Sie folgen in ihrer Gesamtheit keiner übergeordneten Strategie, und es findet bisher auch keine Koordination statt. Dieser Umstand wird unterschiedlich bewertet. Einige Beobachter sind der Überzeugung, es könne doch nur gut sein, wenn sich viele Akteure an vielen Fronten für eine bessere Nutztierhaltung einsetzen. Sie ziehen daraus die Hoffnung auf eine rasche Verbesserung des Gesamtsystems. Andere Beobachter hingegen kritisieren, dass sich die Initiativen gegenseitig behindern und dass die Einzelinitiativen zu schwach ausgestattet sind, um grundlegende Problemlösungen erzielen zu können.

Im folgenden Beitrag wird näher ausgeleuchtet, wo die Risiken einer unkoordinierten Nutztierpolitik liegen. Da die Risiken erheblich sind, wird eine national abgestimmte Nutztierstrategie empfohlen. Es wird in Grundzügen skizziert, wie ein erfolgversprechender Strategieprozess zu gestalten wäre.

## 2 Orientierungsrahmen: Welche Handlungsoptionen existieren ...

Am Beispiel Tierwohl lässt sich recht einfach zeigen, welche Handlungsoptionen Wirtschaft und Politik prinzipiell haben, um landwirtschaftliche Produktionssysteme möglichst gut an die gesellschaftlichen Erwartungen anzupassen.

- (1) **Labelling:** Teile der Wirtschaft unterwerfen sich freiwillig erhöhten Standards, deklarieren ihre Produkte entsprechend und versuchen die Verbraucher zu überzeugen, hierfür höhere Preise zu zahlen. Die Politik spielt bei dieser Handlungsoption nur eine Nebenrolle. Sie kann Instrumente etablieren, die dafür sorgen, dass sich die Verbraucher bei der aufkommenden Label-Vielfalt möglichst gut zurechtfinden (unter Umständen durch Einführung eines staatlichen Labels) und dass die privatwirtschaftlichen Kontrollsysteme funktionieren.
- (2) **Ordnungsrecht:** Dieses ist das klassische Instrumentarium der Politik. Mit Hilfe des Tierschutzgesetzes und weiterer Gesetze schafft sie einen Verordnungsrahmen, innerhalb dessen sich die inländischen Landwirte zu bewegen haben. Die Einhaltung dieses Rahmens wird in der Regel durch die Behörden kontrolliert. Viele Regelungen sind derzeit doppelt sanktioniert, d. h. bei Verstößen droht sowohl ein Bußgeld als auch eine Minderung der Direktzahlungen im Rahmen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (cross compliance).

- (3) **Anreizpolitik:** Seit den 90er Jahren besteht in der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die Möglichkeit, Landwirte dafür zu bezahlen, dass sie bestimmte Produktionsmethoden anwenden bzw. unterlassen. Die EU setzt hierfür einen Rahmen, den die Länder im Rahmen ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme ausgestalten (zum Teil auch länderübergreifend mit dem Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe). Die Kontrolle obliegt den Behörden.
- (4) **Branchenvereinbarung:** Dieser Ansatz („Initiative Tierwohl“) ist neu und soll erstmals Anfang 2015 zum Einsatz kommen. Alle großen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels, der Fleischwirtschaft sowie die Verbände der Landwirtschaft beschließen gemeinsam, dass der Lebensmitteleinzelhandel einen bestimmten Finanzbetrag je Kilogramm Fleisch in einen Finanzpool einzahlt. Aus diesem Pool sollen Landwirte dafür bezahlt werden, dass sie bestimmte Produktionsmethoden anwenden bzw. unterlassen. Die Kontrolle übernehmen Dienstleistungsfirmen im Auftrage der Wirtschaft.
- (5) **Forschung/Beratung:** Politik und/oder Wirtschaft investieren in F&E-Vorhaben, mit deren Hilfe innovative Produktionssysteme oder Organisationsstrukturen entwickelt werden. Deren Umsetzung in die Praxis kann dann zu einer besseren Nutztierhaltung führen.

Jede dieser Handlungsoptionen hat Stärken und Schwächen, wobei die Stärke der einen Option oft die Schwäche der anderen Option ist. Die wichtigsten Stärken und Schwächen lassen sich wie folgt skizzieren:

- (1) **Labelling:** Es handelt sich um freiwillige Maßnahmen, bei denen sowohl die Produzenten als auch die Konsumenten ein Maximum an individueller Entscheidungssouveränität behalten. Für die Durchsetzung gesellschaftlicher Ziele, die den gesamten Sektor betreffen, eignet sich die Option jedoch nur begrenzt. Das liegt vor allem daran, dass sich zwar ein großer Teil der Gesellschaft für mehr Tierschutz ausspricht, aber – zumindest bisher – nur ein kleiner Teil der Verbraucher die bereits jetzt verfügbaren, hochpreisigen Lebensmittel kauft.
- (2) **Ordnungsrecht:** Die Maßnahmen haben eine hohe Durchschlagskraft, da sie sich unmittelbar an alle inländischen Produzenten richten. Bei offenen Märkten stößt diese Option jedoch an Grenzen, denn der internationale Wettbewerb führt dazu, dass die (durch höhere Standards) erhöhten Produktionskosten nicht an die Verbraucher weitergegeben werden können. Stattdessen wird die inländische Produktion schrittweise durch Billigimporte verdrängt.
- (3) **Anreizpolitik:** Diese Option schafft die Möglichkeit, im Inland höhere Tierschutzstandards zu erreichen, ohne inländische Produzenten im internationalen Wettbewerb zu benachteiligen. Je höher der Mitteleinsatz, desto höher die Durchschlagskraft (public money for public goods). Da die Teilnahme freiwillig ist, werden für eine hohe Marktdurchdringung viele öffentliche Mittel benötigt. Ob es gelingt, innerhalb der GAP einen hinreichend großen Betrag aus der 1. in die 2. Säule zu transferieren, ist nach den bisherigen Erfahrungen zweifelhaft.
- (4) **Branchenvereinbarung:** Diese Option ist in ihrer Wirkung der Anreizpolitik (2. Säule GAP) sehr ähnlich, d.h. die Teilnahme ist freiwillig und es kommt nicht zu Wettbewerbsnachteilen für inländische Produzenten. Der Unterschied besteht darin, dass anstelle der Steuerzahler die Fleischverbraucher in den Finanztopf einzahlen, und zum anderen darin, dass aus wettbe-

werbsrechtlichen Gründen früher oder später auch ausländische Produzenten in den Genuss der Zahlungen kommen müssen. Je höher die Abgabe je Kilogramm Fleisch ausfällt, desto größer wird das Risiko, dass einzelne Unternehmen aus der Branchenvereinbarung ausscheren.

- (5) **Forschung/Beratung:** Wenn es gelingt, Produktionssysteme zu entwickeln, die sowohl hinsichtlich Tierschutz als auch hinsichtlich Produktionskosten überlegen sind, sorgt der Wettbewerb dafür, dass diese automatisch in die Praxis gelangen – und zwar ohne bürokratischen Aufwand für Gesetzgeber und Kontrollinstanzen und (zumindest im Falle der Forschung) weltweit. Insofern kann diese Option besonders nachhaltige Wirkungen für den Tierschutz erzielen. Andererseits gibt es zahlreiche Konstellationen, bei denen sich der Zielkonflikt zwischen hohem Tierschutzniveau und niedrigen Produktionskosten durch Forschung nur begrenzt auflösen lässt. Hinzu kommt, dass Forschung viel Zeit benötigt und mit unsicheren Erfolgssäusichten verbunden ist.

In der Praxis wurden bzw. werden diese fünf Handlungsoptionen weiterentwickelt, um ihre jeweiligen Schwächen zu überwinden. Dadurch bilden sich Mischformen heraus. Aktuell sind hier vor allem folgende Entwicklungen bzw. Optionen anzusprechen:

- (6) „**Labelling“ einer ganzer Lebensmitteleinzelhandelskette:** Einzelne Unternehmen des LEH können sich öffentlich die Selbstverpflichtung auferlegen, nur Produkte zu führen, bei deren Herstellung bestimmte Standards oberhalb der gesetzlichen Normen eingehalten wurden. Da der LEH stark konzentriert ist, können solche Selbstverpflichtungen von ein oder zwei Unternehmen eine wesentlich größere Mengenwirkung erzeugen, als dies beim Einzelprodukt-bezogenen Labelling der Fall ist. Außerdem kann dies zu einem erhöhten öffentlichen Druck auf die anderen LEH-Konzerne führen.
- (7) **Kollektives „Labelling“ des gesamten LEH:** Sollte der öffentliche Druck dazu führen, dass schließlich alle relevanten LEH-Konzerne auf die erhöhten Standards einschwenken (Domino-Prinzip), entstünde im Endeffekt ein ähnlicher Zustand wie bei einer Verschärfung der Auflagen. Wesentlicher Unterschied: Die Standards gelten dann auch für Importprodukte, jedoch nicht für Exportprodukte. Dieser Zustand darf nicht verwechselt werden mit der Branchenvereinbarung (s.o., Nummer 4). Während sich bei der Branchenvereinbarung nur ein (ggf. kleiner) Teil der Landwirte verpflichtet, bestimmte tierwohl-freundliche Ausprägungen seiner Produktionssysteme nachzuweisen (jeder Landwirt wählt selbst aus, was für ihn am besten passt), würde ein kollektives Labelling de facto einen starken Zwang zur Übernahme jener erhöhten Standards erzeugen, die durch das Label beworben werden. Wer da nicht mitmacht, dem bleibt nur der Ausweg, seine Tiere über bestimmte Fleischereibetriebe in Richtung Export zu vermarkten.
- (8) **Weiterentwickelte Branchenvereinbarung:** Es könnte sich herausstellen, dass auch die Umsetzung der „Initiative Tierwohl“ schrittweise auf eine privatwirtschaftlich organisierte, kollektive Erhöhung der Standards im gesamten Sektor hinausläuft. Ausgangspunkt wäre hier aber nicht die Labelling-Aktivität eines einzelnen LEH-Konzerns, dem die anderen schrittweise nachfolgen (Domino-Prinzip), sondern ein gemeinsam abgesprochenes Vorgehen aller relevanten Player im Sektor. Da hierbei nicht nur der LEH, sondern alle Stufen der Wertschöpfungskette beteiligt wären, würde auch das Schlupfloch „Export“ gestopft. Möglicherweise würde ein solches Szenario in der Geflügelbranche früher realisiert als in der Schweinebranche, da erstere einen höheren Konzentrationsgrad aufweist.

(9) **Kollektive Planung von Forschung und Beratung:** Die Rolle der Forschung reduziert sich bisher darauf, in einzelnen Projekten an einer Verbesserung von Produktionsverfahren zu arbeiten. Die Deutsche Agrarforschungsallianz (DAFA) hat 2012 eine Strategie vorgelegt, mit der man den Beitrag der Forschung deutlich aufwerten könnte. Hierbei geht es nicht um „mehr Geld für Einzelprojekte“, sondern darum, die deutsche Agrarforschung in ihrer Gesamtheit so in die nationale Nutztierstrategie einzubinden, dass sie eine strategische Rolle spielt. Wichtige Elemente sind z.B.: (a) Systematische Analyse der gesellschaftlichen Erwartungen; (b) Entwicklung einer Nutztierberichterstattung, die sich an diesen Erwartungen ausrichtet; (c) Länderübergreifende Verknüpfung von Wissenschaft, Beratung und Praxis (on farm-research). Insgesamt 17 Professoren und Direktoren haben sich bereiterklärt, die Fortschritte in den sechs Fach-Clustern (Gesellschaft, Indikatoren, Ländlicher Raum, Rind, Schwein, Geflügel) permanent aufzubereiten und somit eine Basis zu schaffen für ein fortlaufendes Nachjustieren der Strategie.

### 3 Konfliktfelder: Wo Ärger und Enttäuschung schon jetzt absehbar sind ...

Gegenwärtig werden in Deutschland die Handlungsoptionen (1) bis (6) konkret verfolgt, zumeist mit Hochdruck und parallel zueinander, während die Aktionsfelder (7) bis (9) derzeit noch eher hypothetischer Natur sind.

Jede Initiative verfolgt dabei ihren eigenen Aktionsplan. Zwar findet in zahlreichen Gesprächskreisen auf Ebene des Bundes, auf Ebene einzelner Länder und auch länderübergreifend (Agrarministerkonferenz) ein Informationsaustausch statt, doch eine Gemeinschaftsstrategie, die alle Aktionsfelder integriert und auf ein gemeinsames Ziel ausrichtet, ist bisher nicht zu erkennen.

Im Folgenden soll anhand ausgewählter Beispiele (hier nur schlaglichtartig) gezeigt werden, wie ein unkoordiniertes Nebeneinander der Initiativen zu Ärger und Enttäuschung führen kann.

- „**Labelling**“ vs. „**Branchenvereinbarung**“: Beide Aktivitäten zielen darauf ab, Standards oberhalb des gesetzlichen Mindeststandards zu etablieren. Es liegt aber in der Natur einer jeden Labelling-Aktivität, dass die dort tätigen Akteure ihre Produkte als besonders gut anpreisen müssen. Bisher wurde implizit die einfache Botschaft gesendet: „Der gesetzliche Standard reicht nicht aus, daher machen wir mehr, und mit dem Kauf unserer Produkte unterstützt ihr das.“ Sollte dies künftig in Richtung „der gesetzliche Standard und die Branchenvereinbarung reichen nicht aus ...“ erweitert werden, stünden die Werbebotschaften der Labelling-Unternehmen als Dauerkritik an der unzureichenden Branchenvereinbarung im Raum. Soll dies vermieden werden, müsste im Rahmen einer Gemeinschaftsstrategie eine abgestimmte Sprachregelung gefunden und umgesetzt werden.
- „**Branchenvereinbarung**“ vs. „**Anreizpolitik**“: Derzeit bereiten die Bundesländer ihre ländliche Entwicklungspolitik für die nächsten Jahre vor. Diese sehen finanzielle Anreize zur Verbesserung des Tierwohls vor, und einzelne Maßnahmen überlappen sich mit dem Maßnahmen-Menü, das den Landwirten im Rahmen der Branchenvereinbarung angeboten werden soll. Durch diese Parallelität kann ein erheblicher Bereinigungsaufwand auf beiden Seiten entstehen, sofern man Doppelförderung und reine Mitnahme-Effekte vermeiden möchte. Außerdem fängt man sich die Kritik ein, dass mehrere kostenträchtige Kontrollsysteme parallel zueinander entwickelt und umgesetzt werden.

- **Ankündigungswettlauf mit offenem Ausgang:** Agrarminister in mehreren Bundesländern haben sich öffentlich festgelegt, bereits 2016 ein flächendeckendes Verbot des Schwänzekupierens und des Schnäbelkürzens durchsetzen zu wollen. Solche Ankündigungen führen erfahrungsgemäß dazu, dass sich die Politik auch in weiteren Ländern in diese Richtung bewegen muss. Im Hinblick auf den Tierschutz wäre es nun außerordentlich wichtig, dass die Tierhalter in den betroffenen Ländern möglichst gut auf den bevorstehenden Systemwechsel vorbereitet werden. Ob die wissenschaftliche Basis hierfür ausreicht, wird von Fachleuten unterschiedlich beurteilt. Die Deutsche Agrarforschungsallianz (DAFA) hat den Bundesländern 2012 nahegelegt, für solche Fragen im Rahmen der European Innovation Partnership (EIP) eine länderübergreifende, systematische Versuchsanstellung aufzubauen (on farm research) – leider ohne Antwort. Eine unzureichend vorbereitete, massenhafte Umstellung der Produktionssysteme kann zu Frustration auf allen Seiten führen, und dazu, dass die Debatte über den künftigen Kurs der Nutztierhaltung abermals in einen fruchtlosen Ideologiestreit abgleitet.
- **Verinselung von Forschung und Forschungsförderung:** Die von der DAFA unter Einbeziehung von Wirtschaft und NGOs entwickelte Strategie wurde 2012/13 parteienübergreifend gelobt. Das BMEL legte ein umfangreiches Forschungsprogramm auf, das auf die DAFA-Strategie Bezug nimmt. Die ersten Forschungsprojekte laufen nun an. Die Verzögerung ist bedauerlich, doch liegt das eigentliche Problem woanders: Die Anregung der DAFA, gemeinsam mit Wirtschaft und Politik auf eine nationale Strategie hinzuarbeiten, wurde nicht aufgegriffen. Die Länder führten ihre nutztierbezogenen Aktivitäten isoliert fort, die Wirtschaft ebenfalls. Selbst im engeren F&E-Bereich liefen die Entwicklungen unkoordiniert nebeneinander her, d. h. das BMBF und das BMEL gingen getrennte Wege, und die Länder sowieso. Das Angebot der DAFA, auf nationaler Ebene mit eigens geschaffenen Strukturen (17 Clustersprecher, Beirat usw.) eine nationale Strategie nachhaltig zu unterstützen, wurde nicht aufgegriffen. Mit der impliziten Botschaft „Macht Eure Projekte, für den Rest sind wir zuständig“ wird die Einzelprojekt-fokussierte Kleinteiligkeit der bisherigen Forschung eher noch zementiert, und es wird die Chance verpasst, die Bereitschaft der Wissenschaft, sich in übergeordnete strategische Planungen einzubringen, konkret abzurufen.
- **Wettbewerbs- und handelsrechtliche Risiken:** Es ist offenkundig, dass preissteigernde Absprachen der gesamten Branche aus kartellrechtlicher Sicht grundsätzlich fragwürdig sind. Zwar sieht das Bundeskartellamt den zunächst vereinbarten Betrag von 4 ct/kg Schweinefleisch als geringfügig und somit nicht kritisch an, doch könnte sich herausstellen, dass der Ausbau des Instruments zu einem echten Flaggschiff der deutschen Tierschutzpolitik kartellrechtlich nicht zulässig ist.

Sollten sich Branchenvereinbarungen oder kollektives Labelling (s.o., 7 und 8) dahin entwickeln, dass der gesamte LEH nach interner Absprache nur noch Produkte mit erhöhten Standards listet, droht auch juristischer Ärger von Seiten der Landwirte. Sie könnten beanstanden, dass sie, obwohl sie Tiere nach gesetzlichem Standard halten, keinen Abnehmer finden, weil sich die Abnehmer untereinander abgesprochen haben. Für dieses Szenario halten Befürworter einer strikten Tierschutz-Politik gern die Empfehlung bereit, der Staat könne dieses wettbewerbsrechtliche Problem doch einfach lösen, indem er die erhöhten Standards gesetzlich vorschreibt. Damit würde er jedoch der Branchenvereinbarung die Basis für Zahlungen an die Landwirte entziehen, denn

hierfür gilt die selbst auferlegte Regel „Zahlungen nur für Standards oberhalb des gesetzlich geforderten Niveaus“. Diese Politik würde also geradewegs in die Handlungsoption 2 einmünden, mit der dort aufgeführten Kernproblematik „Unterwanderung durch Billig-Importe“.

In jedem Fall werden ausländische Produzenten darauf drängen, dass sie vom deutschen LEH zu den gleichen Konditionen behandelt werden wie deutsche Produzenten. Wird ihnen dies verwehrt, werden sie gegen die finanzielle Bevorzugung deutscher Produzenten Einspruch einlegen – spätestens dann, wenn die Einhaltung erhöhter Standards vom deutschen LEH zwingend vorausgesetzt wird (siehe oben, Nummer 8). Gibt der Branchenverbund diesem Drängen nach, könnte sich aber in der Landwirtschaft Widerstand dagegen regen, dass „deutsche Gelder“ ins Ausland abfließen.

Ein nachhaltig gangbarer Weg könnte vielleicht darin bestehen, dass (a) der Staat die gesetzlichen Standards schrittweise erhöht (mit entsprechenden Vorlaufzeiten, damit sich der Sektor anpassen kann), dass er (b) zugleich ein Tierwohllabel entwickelt, welches dokumentiert, dass die gelabelten Produkte diesen (im internationalen Vergleich hohen) Standards entsprechen, und dass (c) sich der LEH freiwillig verpflichtet, nur noch entsprechend gelabelte Produkte zu listen. Importierte Produkte müssten diesen schrittweise erhöhten Standards entsprechen. Dieses Szenario ist aus tierschutzpolitischer Sicht gewiss kraftvoll, stellt allerdings aus handels- und wettbewerbspolitischer Sicht einen riskanten „Grenzgang“ dar: Schließlich wäre für alle Beobachter offenkundig, dass die kollektive „Freiwilligkeit“ des LEH nur durch einen permanent hohen politischen und medialen Druck zustande käme (öffentlicher Pranger für Unternehmen, die nicht mitmachen).

#### **4 Horizonterweiterung: Was bisher bei allen Initiativen zu kurz kommt ...**

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es sehr schwierig werden wird, die einzelnen Baustellen der aktuellen Tierschutzpolitik (Ferkelkastration, Schwanzkupieren, Schnabelkürzen, Antibiotika, Eintagsküken usw.) schnell zu lösen. Mancher Plan wird wahrscheinlich nicht so ausgehen wie erhofft, viel Frustration ist vorprogrammiert, und es herrscht großer Bedarf an übergeordneter Koordination.

Die Angelegenheit wird aber noch wesentlich komplizierter dadurch, dass es in der öffentlichen Diskussion zur Zukunft unserer Nutztierhaltung nicht nur um das Thema Tierwohl geht (im engeren Sinne, siehe oben), sondern auch um das Thema „Massentierhaltung“.

Streng genommen handelt es sich hier um zwei getrennte Problemkreise. Fachleute wissen: Es gibt Kleinbetriebe, die ihre Nutztiere eindeutig nicht tiergerecht halten, und umgekehrt gibt es Großbetriebe, die im Hinblick auf Tierwohl relativ positiv zu beurteilen sind. Somit sollte eigentlich klar sein: Ein Verbot großbetrieblicher Tierhaltungen wäre kein tierschutzpolitisches Allheilmittel, und deshalb wird die Tierschutzpolitik nicht umhin kommen, unabhängig von der Betriebsgröße die Bedingungen des Einzeltiers zu prüfen und zu optimieren.

Andererseits weisen die Problemkreise durchaus Überlappungen auf. Unter Fachleuten wird intensiv diskutiert, ob es gelingen kann, die einzelnen Problempunkte der großbetrieblichen, intensiven Nutz-

tierhaltung (z.B. Platz/Tier, Amputationen, Antibiotikaeinsatz) Punkt für Punkt zu eliminieren, ohne dass dabei das Gesamtsystem in Frage gestellt wird. In der öffentlichen Debatte scheinen sich viele Kritiker diesbezüglich schon festgelegt zu haben: Ihres Erachtens passen „Massentierhaltung“ und Tierwohl nicht zusammen. Noch wichtiger ist aber: Viele Kritiker halten eine Debatte, die sich allein auf das Wohl des einzelnen Tieres beschränkt, für zu eng gefasst. Ihres Erachtens hat die „Massentierhaltung“ jenseits der Tierwohl-Aspekte noch weitere unerwünschte Folgen, und deshalb fordern sie eine generelle Kurskorrektur des Gesamtsystems.

Welcher Anteil der Bevölkerung welches Ausmaß an Kurskorrektur für erforderlich hält, welche Zielvorstellungen diese Menschen dabei konkret vor Augen haben – solche Fragen liegen noch weitgehend im Dunkeln. Vermutlich wird sich herausstellen, dass die Kritiker keine homogene Gruppe sind, sondern viele Individualisten mit durchaus unterschiedlichen Leitbildern. Nach aller Erfahrung handelt es sich jedoch bei den Kritikern an der „Massentierhaltung“ nicht um fundamentale Kapitalismuskritiker, sondern zumeist um Menschen aus der Mitte unserer Gesellschaft, die den diffusen Wunsch äußern, unsere Gesellschaft möge die Haltung von Tieren, d. h. von „ühlenden Wesen“ (sentient beings), nach anderen Grundsätzen organisieren als die Produktion von Autos, Büroklammern oder Zierpflanzen.

Hinter diesem diffusen Wunsch stehen vermutlich verschiedene Motive, und einige dieser Motive passen – bei aller Unterschiedlichkeit im Detail – sehr gut unter den unpräzisen Sammelbegriff „Massentierhaltung“. Beispiele:

- Dürfen wir das Mitgeschöpf Tier schlachten? Die meisten Menschen bejahren dies, viele aber mit der (auch durch schlechtes Gewissen geförderten) Maßgabe, dem Mitgeschöpf müsse vor der Schlachtung wenigstens ein würdevolles Leben ermöglicht werden. Bilder mit sehr vielen Tieren in einem Stall oder hochautomatisierten Schlachtbändern rufen dann neue Zweifel hervor: Verlangt würdevoller Umgang nicht die Achtung des einzelnen Individuums, und wie soll das in einer Massenproduktion funktionieren? Hiergegen lässt sich zwar einwenden, es handele sich um eine unzulässige „Vermenschlichung“ der Nutztiere, doch dringt dieser Einwand bei vielen Kritikern nicht durch.
- Trägt unser Fleischkonsum zum Welthunger bei? Es ist zwar oft beschrieben worden, dass der Welthunger vielfältige Ursachen hat und dass unser Fleischkonsum nicht die Hauptursache ist. Doch ist die konkrete Abschätzung der marktwirtschaftlichen Wechselwirkungen kompliziert, und viele Wissenschaftler sehen die Reduzierung des Fleischkonsums durchaus als eine Option (unter vielen anderen) an, um einen Beitrag zur Überwindung des Weltungers zu leisten. Solche Botschaften werden in den Medien übersetzt als Appell, die Menschen sollten Fleisch und Wurst nicht mehr so gedankenverloren und in Massen konsumieren, sondern in Maßen, bewusster und wertschätzender.
- Ist Nutztierhaltung umweltschädlich? Viele Menschen haben zumindest eine ungefähre Vorstellung davon, dass in einigen Regionen Deutschlands eine starke regionale Ballung der Nutztierhaltung entstanden ist, dass hier somit viel Gülle anfällt und dass dieser hohe Gülleanfall Risiken für den Umweltschutz mit sich bringt. Somit erscheint ihnen auch unter diesem Blickwinkel die Verbindung der Themen „Nutztiere“ und „Masse“ problematisch.

Weitere Beispiele ließen sich anführen, etwa zum Antibiotikaeinsatz (Bei hohen Tier-Konzentrationen unvermeidlich?), zum Welthandel (Behindern Fleischexporte Entwicklungsländer?) oder zu den planetaren Grenzen (Verkraftet es die Erde, wenn alle unseren Lebensstil übernehmen?). Aus wissenschaftlicher Perspektive ließe sich zu all diesen Fragen jeweils eine lange Diskussion führen, und es ließe sich zeigen, dass es jeweils verschiedene Problemlösungen gibt und dass es deshalb nicht unbedingt erforderlich ist, alle Probleme dem Thema „Masse“ zuzuschreiben und zur Problemlösung ausgerechnet an den Stellschrauben Betriebsgröße, Fleischkonsum, regionale Konzentration, Welthandel usw. anzusetzen.

Solche filigranen Debatten um das Für und Wider einzelner Politikmaßnahmen sind jedoch für die allgemeine öffentliche Kommunikation viel zu kompliziert.

Deshalb ist zu erwarten, dass die diffuse Kritik an der „Massentierhaltung“ auch künftig Bestand hat, zumindest solange die Politik nicht überzeugend darlegen kann, dass sie die angesprochenen Einzelprobleme mit anderen Instrumenten gelöst hat.

Für die derzeit laufenden Initiativen im Tierwohl-Bereich ist das keine gute Nachricht. Selbst wenn wir einmal optimistisch davon ausgehen, dass in den kommenden 10 Jahren die Hälfte der dort adressierten Probleme (Schnabelkürzen, Schwanzkupieren usw.) tatsächlich gelöst werden kann, verbleibt (a) noch die andere Hälfte der Probleme und (b) wird sich das Phänomen Massentierhaltung in den Augen der kritischen Bürger eher noch weiter verschärft haben:

- Die Weltagrarwirtschaft wird weiterhin durch Knappheit gekennzeichnet sein. Der Klimawandel schreitet voran, der Hunger in der Welt besteht unvermindert fort, der globale Fleischverzehr wird stark angewachsen sein, aber immer noch weit unter dem Fleischverzehr in Deutschland liegen.
- Der Konkurrenzdruck zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben wird unvermindert hoch sein. Der Strukturwandel in Richtung auf größere Betriebe läuft weiter, d. h. die durchschnittlichen Tierzahlen je Betrieb steigen weiter an, und die vertikale Integration (Vertragslandwirtschaft) breitet sich weiter aus.
- Die deutsche Nutztierhaltung wird auch 2015 nach wie vor durch eine starke regionale Konzentration gekennzeichnet sein.
- Die durchschnittlichen Leistungen der Nutztiere (Milchleistung, tägliche Zunahmen etc.) werden weiterhin angestiegen sein.
- In den Zeitungen wird es voraussichtlich auch 2025 noch ganzseitige Werbebeilagen geben, in denen hoher Fleischkonsum zu niedrigen Preisen angepriesen wird. Und der Großteil der Bevölkerung wird weiterhin vorwiegend preisorientiert einkaufen.

Bei dieser ökonomischen Grundkonstellation (scharfer Wettbewerb, größere Betriebe, höhere Leistungen) werden die Kritiker sehr genau darauf achten, ob es wirklich überzeugend gelungen ist, den Verzicht auf Schwanzkupieren, Schnabelkürzen, Antibiotika usw. innerhalb des weiterhin hochintensiven Produktionssystems zu erreichen. Viele Fachleute halten das aus heutiger Sicht kaum für möglich; aus ihrer Sicht ist der Verzicht auf die o.g. Praktiken nur möglich, wenn sich das gesamte Produk-

tionssystem deutlich verändert. Sollte sich also 2025 herausstellen, dass die technischen Lösungen der Teilprobleme nur punktuell gegriffen haben, wird die Systemkritik der kritischen Fachöffentlichkeit fortbestehen und ggf. andere Einzel-Phänomene des intensiven Systems anprangern (moving target). Und voraussichtlich wird diese Kritik in der allgemeinen Öffentlichkeit dann weiterhin auf fruchtbaren Boden fallen, denn die amtliche Statistik (Bestandsgrößen, Tierleistungen, Weltkonsum usw.) wird den Schluss nahelegen, dass sich die „Massentierhaltung“ noch weiter ausgebretet hat.

Vieles spricht also für die Einschätzung, dass rein technische Lösungsversuche nicht ausreichen werden, um den gesellschaftlichen Streit zur Zukunft der Nutztierhaltung zu einem guten Ende zu führen. Um hier weiterzukommen, muss ergänzend ein ganz anderes Spielfeld betreten werden: Auf diesem geht es in erster Linie um gesellschaftliche Werte, Kommunikation, Partizipation und Vertrauen.

Hier müsste ein erster, wichtiger Schritt zur Besserung darin bestehen, dass sich die beteiligten Akteure aus allen „Lagern“ darauf verstündigen, einen gesellschaftlichen Diskurs über die künftige Ausrichtung der Nutztierhaltung einzuleiten, der ergebnisoffen, transparent und nicht nur in Expertenzirkeln geführt werden sollte.

Eine solche Verständigung liegt bisher nicht vor. Viele Akteure in der Agrarwirtschaft sind nach wie vor der Überzeugung, (a) man könne die Frage des künftigen Kurses der Nutztierhaltung nicht sinnvoll mit Laien diskutieren, da diese doch von den produktionstechnischen und weltwirtschaftlichen Zusammenhängen viel zu wenig verstünden, (b) man solle sich bei der Festlegung des künftigen Kurses ausschließlich von wissenschaftlicher Erkenntnissen leiten lassen, (c) die kommunikative Herausforderung bestünde vor allem darin, dem Volk besser als bisher zu erklären, dass die Landwirtschaft auf dem richtigen Wege sei.

Wenn „wir Experten“ aus Politik, Wirtschaft oder Wissenschaft dann aber vom Volk gefragt werden, auf welches gesellschaftlich akzeptierte „Zukunftsbeeld“ wir denn die deutsche Nutztierhaltung zusteuern lassen wollen, geraten wir schnell ins Stottern: Werden künftig gesellschaftlich akzeptierte Großbetriebe das Bild dominieren? Oder eine neue bäuerliche Vielfalt? Vorwiegend Fleischimporte? Drastische Reduzierung des Fleischkonsums? Wenn wir ehrlich sind, sind eigentlich alle vier Szenarien derzeit schwer vorstellbar. Doch wo liegt der rettende Ausweg?

Wissenschaft und Wirtschaft können für diese Diskussion wichtige Beiträge leisten. Ein konsensfähiges Zukunfts- bzw. Leitbild festlegen können sie jedoch nicht, denn bei solchen Fragen spielen Werturteile eine große Rolle. Hierüber Einigungen herbeizuführen, ist in der Demokratie das Vorrecht von Gesellschaft und Politik.

## 5 Schlussfolgerung: Plädoyer für eine nationale Nutztierstrategie

Die Ausführungen der Kapitel 3 und 4 haben gezeigt, dass sowohl die unkoordinierte Koexistenz als auch die inhaltliche Reichweite der derzeitigen Initiativen problematisch sind:

- Erstens sind die Initiativen nicht aufeinander abgestimmt, was dazu führen kann, dass sie sich gegenseitig behindern, dass viel unnötige Doppelarbeit geleistet wird und dass letzten Endes die jeweils proklamierten Ziele nicht erreicht werden.

- Zweitens sind die Initiativen einseitig auf die Entwicklung technischer und organisatorischer Lösungen für einzelne Problempunkte der Nutztierhaltung ausgerichtet. Die gesellschaftliche Kritik an der sogenannten „Massentierhaltung“ reicht aber weiter, und sie erfordert Konsensbildungs- und Kommunikationsmaßnahmen, die in den bisherigen Initiativen nur unzureichend angelegt sind.

Um diese grundlegenden Systemschwächen zu überwinden, wäre es sinnvoll, (a) die bestehenden Initiativen in einer nationalen Gemeinschaftsstrategie zusammenzufassen und dort zielführend zu verzahnen sowie (b) in dieser nationalen Strategie auch einen nationalen Konsensfindungs- und Kommunikationsprozess zu verankern.

### **(1) Nationaler Konsensfindungs- und Kommunikationsprozess**

Im Mittelpunkt eines Konsensfindungs- und Kommunikationsprozesses, der Journalisten und Öffentlichkeit nachhaltig überzeugen könnte, müsste die ehrlich gestellte Frage stehen: „Wie wollen wir in Deutschland künftig mit Nutztieren umgehen?“.

Auf den ersten Blick wäre man vielleicht geneigt, zur Beantwortung dieser Frage ein Gremium einzusetzen und dieses zu bitten, binnen einiger Monate eine schriftliche Antwort auszuarbeiten. Auf den zweiten Blick gelangt man jedoch zu der Einschätzung, dass dieser Ansatz wenig aussichtsreich wäre. Höchstwahrscheinlich würde nämlich die Antwort in Gestalt eines mühsam gedrechselten Kompromisspapiers präsentiert, in dem sich floskelhaft die Begriffe Tierwohl, Wettbewerbsfähigkeit usw. aneinanderreihen. Solch ein Text wäre für die im weiteren Verlauf zu treffenden Entscheidungen keine Hilfe. Auch ein 10-Punkte-Plan oder ähnlich aktionistische Maßnahmen wären nicht geeignet, um das eigentliche Ziel der Strategie zu erreichen.

Insofern ist es – sofern die Politik diesen Weg überhaupt gehen will – wohl besser, zunächst einmal auf eine glasklare Formulierung des anzustrebenden Ziels zu verzichten und stattdessen einen Prozess zu verabreden, der erst im Laufe der Zeit zu einer immer klareren Zielbestimmung führen kann. Vielleicht stellen die folgenden Überlegungen eine Hilfe dar, um einen solchen Prozess in erfolgversprechende Bahnen zu lenken.

- **Nationale Ebene:** Die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgversprechende Nutztierstrategie wäre, dass sich sowohl der Bund als auch die Länder uneingeschränkt hinter den Prozess stellen und ihn gemeinsam tragen. Solange die Bevölkerung den Eindruck hat, dass verschiedene Politikebenen (z. B. Bund, Länder) und verschiedene Ressorts (z. B. Agrar, Forschung) an jeweils eigenen Zielkatalogen für die Nutztierhaltung basteln, wird sie die Strategie als halbherzig, aktionsorientisch oder unglaublich empfinden. Und die EU-Ebene? Ein Austausch mit einigen wenigen Mitgliedstaaten der EU wäre aus taktischen Gründen gewiss sinnvoll, wohingegen die Zeit für einen EU-weiten Konsens in dieser Frage noch nicht reif zu sein scheint.
- **Langfristige Ausrichtung:** Zigtausende Landwirte haben auf ihren Höfen langfristig in die Nutztierhaltung investiert. Die Entwicklung besserer Konzepte, der Wandel in den Köpfen und die wirtschaftliche Umsetzung benötigen Zeit und Geld. Insofern ist es ein Gebot der Aufrichtigkeit, alle Beteiligten und vor allem die kritische Bevölkerung von Beginn an darauf einzustimmen, dass sich die erhofften Veränderungen nur Schritt für Schritt erreichen lassen. Die Bevölkerung wird

hierfür allerdings nur dann Verständnis aufbringen, wenn sie erkennen kann, (a) auf welches ungefähre Zukunftsbild die Verantwortlichen die Nutztierhaltung ausrichten wollen und (b) über welche Meilensteine der Veränderungsprozess geführt werden soll.

- **Zielbestimmung, Monitoring, Nachjustierung:** Wahrscheinlich wird es nicht möglich sein, in der Frühphase der Debatte ein Zukunftsbild der Nutztierhaltung festzulegen, welches sehr konkret und zugleich konsensfähig ist. Dafür ist der Sektor zu dynamisch, und die Unsicherheiten über die Folgen bestimmter Politikmaßnahmen sind viel zu groß. Deshalb ist es sinnvoller, anstelle eines konkreten Ziels eher eine Zielrichtung zu vereinbaren. Die passende Leitfrage an die Gesellschaft lautet: „Woran wollen wir künftig erkennen, ob es besser oder schlechter wird?“. Auf der Grundlage der hierzu ermittelten Antwort müssten (a) Indikatoren vereinbart (bzw. vielleicht noch entwickelt) werden und (b) Monitoring-Systeme etabliert werden, mit denen dann die aus gesellschaftlicher Sicht relevanten Indikatoren regelmäßig erfasst werden. Das kann dann zu Ergebnistrends führen, auf deren Grundlage sich im weiteren Verlauf die Instrumente der Strategie fortlaufend nachjustieren lassen.
- **Überparteilicher Ansatz:** Ein erfolgversprechender Strategieprozess benötigt Zeiträume, die wesentlich länger dauern als eine Legislaturperiode. Deshalb wäre es für seine Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit wichtig, dass der Prozess von vornherein überparteilich aufgesetzt und gesteuert wird. Im parteienpolitischen Streit zwischen Regierung und Opposition lassen sich zwar Kompromisse „aushandeln“, doch eine nationale Konsensdebatte zur Zukunft der Nutztierhaltung muss – wenn sie langfristig erfolgreich sein soll – eine andere „Flughöhe“ erreichen als das tagespolitische Geschäft, bei dem ja oft einzelne Quadratzentimeter, Übergangsfristen, Verhandlungspakete und wahlaktische Überlegungen im Vordergrund stehen.
- **Professionelles Management:** Viele Politikstrategien erschöpfen sich in langen Maßnahmenkatalogen. Diese sehen zwar auf den ersten Blick kraftvoll aus, verfehlten jedoch im Endeffekt das Kernziel, weil der Gesamtprozess nicht von einer zentralen Instanz kontrolliert, gelenkt und verantwortet wird. Alle Mitwirkenden leisten dann nur „Beiträge“, viele erhoffen sich einen kurzfristigen wirtschaftlichen Vorteil oder Imagegewinn, aber niemand übernimmt im Endeffekt die Verantwortung für das Ganze. Um dies zu verhindern, müsste hier zunächst eine starke Allianz geschaffen werden, welche alle wichtigen Player umfasst und die Eckwerte-Beschlüsse fasst. Eine Allianz, die sich ja auf der „Flughöhe“ der Agrarministerkonferenz oder der Initiative Tierwohl bewegen müsste, kann aber nur Beschlüsse fassen, nicht jedoch (im eigentlichen Sinne) strategisch arbeiten. Daher müsste sie sich ergänzend eine operative Struktur geben, welche die Allianz dann überhaupt erst strategiefähig werden lässt (Entwicklung von Zielen, Maßnahmen, Roadmaps usw.). Wirtschaft und Wissenschaft müssten in die Strategie einbezogen werden, aber nicht im Sinne von „Wie verteilen wir Steuergeld möglichst gerecht und transparent an Bauern und Forschungsinstitute?“ (Investitionsförderung, Forschungsförderung, usw.), sondern im Sinne von „Welche Meilensteine müssen wann erreicht sein, um das gesellschaftliche Ziel zu erreichen, und wo können wir die hierzu benötigten Maßnahmen möglichst günstig einkaufen?“.
- **Vertrauenswürdige Kommunikation:** Die Ergebnisse von Meinungsumfragen legen den Schluss nahe, dass Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in der Nutztierfrage über Jahrzehnte hinweg Vertrauen verspielt haben. Die vielstimmige Botschaft „wir Experten tun ja was, also wartet in Ruhe

ab“ reicht nicht aus, zumal ein überzeugendes, konsensfähiges Zukunftsbild der Nutztierhaltung fehlt. Um in dieser schwierigen Ausgangslage eine nachhaltige Zustimmung der Bevölkerung für einen zeitraubenden nationalen Strategieprozess zu gewinnen, müssten alle Register professioneller Kommunikation gezogen werden. Konkret: (a) Nicht die Gesellschaft belehren wollen, sondern sie immer wieder befragen und mitentscheiden lassen; (b) Prominente Fürsprecher gewinnen, die nicht aus dem Sektor oder der Politik stammen und die der Bevölkerung die nationale Strategie erklären; (c) Gemeinsam Meilensteine festlegen, an deren Erreichung sich die Verantwortlichen messen lassen, und ein nachvollziehbares Monitoring etablieren; (d) Pro-aktiv über das Erreichen oder Verfehlten von Etappenzielen sowie über die daraus gezogenen Konsequenzen berichten.

## (2) Verzahnung bereits bestehender Initiativen

Einen neuen nationalen Strategieprozess auszurufen und diesen dann neben den bereits existierenden Initiativen herlaufen zu lassen, wäre von vornherein unglaublich. Also bleibt gar keine andere Wahl, als die bereits existierenden Initiativen in die nationale Strategie zu integrieren.

Diese Verzahnung erfolgreich umzusetzen ist allerdings ein ungemein schwieriges Unterfangen, das viel politisches Geschick und Weitsicht erfordert. Es reicht bei weitem nicht aus, einfach nur ein Koordinationsgremium zu etablieren, in dem sich alle relevanten Initiativen versammeln und ab und zu Informationen austauschen. Erfolgreiche Verzahnung, die dem Ziel der nationalen Strategie wirklich dient, bedeutet letztlich auch: Veränderung der bereits existierenden Initiativen, bis hin zu der Erkenntnis, dass manche Initiative vielleicht gar nicht mehr eigenständig fortgesetzt werden sollte.

Wer dies erreichen möchte, muss sich mit wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Sektoren auseinandersetzen, aber auch mit Profilierungsinteressen von NGOs, wahlaktischen Überlegungen von Politikern, Eitelkeiten von Professoren, Beharrungsbestrebungen von Verwaltungen usw. Hierbei eine win-win-Konstellation mit allen Playern hinzubekommen, erscheint aussichtlos. Die politische Kunst besteht also darin, die Strategie so überzeugend darzustellen, dass sich die Medien und eine hinreichend große Gruppe von Politikern und Wirtschaftsbeteiligten für sie stark machen, und dann darauf zu vertrauen, dass die zunächst im Abseits verharrenden Institutionen bzw. Personen im Laufe der Zeit auf den (gesellschaftlich zunehmend anerkannten) Erfolgskurs einschwenken werden – auch unter dem Druck der öffentlichen Meinung.

Konkrete Ansatzpunkte für eine nutzbringende Verzahnung gäbe es zuhauf. Exemplarisch sollen drei besonders offenkundige Beispiele kurz skizziert werden:

- **Nutztierstrategie der DAFA:** Wie bereits dargestellt, liegen die in der DAFA geschaffenen Strukturen (17 Clustersprecher/innen für die 6 Cluster; Beirat aus Wirtschaft, Gesellschaft und Politik) seit Beginn brach. Ohne ein klares Bekenntnis der Politik, dass diese Struktur im Hinblick auf eine nationale Strategie gewünscht ist und unterstützt werden soll, erscheint es nicht sinnvoll, die hier eigentlich erforderlichen Arbeiten überhaupt in Gang zu setzen. Schließlich haben alle Beteiligten auch viele andere Verpflichtungen, und sie möchten keinen Aufwand treiben für ein Produkt, das von den politisch Verantwortlichen gar nicht für erforderlich gehalten wird. Sollte sich die Politik hier eines Besseren besinnen, wären folgende Maßnahmen anzuraten: (a) Einleitung und Basisfinanzierung der erforderlichen Koordinierungsarbeiten innerhalb des DAFA-Fachforums

Nutztiere; (b) Ausschreibung von Projekten zum DAFA-Cluster 2, der in den BLE-Ausschreibungen zunächst ausgeklammert blieb (Indikator-basierter Nutztierbericht); (c) Ausrichtung der BMBF-Forschungsförderung zu Nutztieren auf jene Bereiche der DAFA-Cluster 4-6, die bisher nur unzureichend abgedeckt sind (Entwicklung grundlegend andersartiger Haltungssysteme); (d) Analyse weiterer Forschungslücken, die nach Abschluss der ersten BMEL-Bekanntmachung verblieben sind (Bedarf gemäß DAFA-Strategie vs. bewilligte Angebote aus der Forschung), und Entwicklung von Optionen zur Schließung dieser Lücken; (e) Einbeziehung von DAFA-Repräsentanten in die nationale Strategie, und im Gegenzug evtl. Auflösung des DAFA-Beirats, um die Zahl der Koordinationsgremien zu reduzieren und Doppelarbeit zu vermeiden.

- **Länderübergreifender Tierschutzplan:** Verschiedene Bundesländer haben Tierschutzpläne, runde Tische und ähnliches ins Leben gerufen. Ziel ist es, im Rahmen der landespolitischen Möglichkeiten den Tierschutz zu verbessern. Das betrifft die konkrete Auslegung bzw. Umsetzung von Vorschriften, die Weiterentwicklung des Informations- und Beratungswesens, Forschungsprojekte oder auch die Ausgestaltung von Maßnahmen der 2. Säule der GAP. Da die Länder weitgehend unabhängig voneinander agieren, sind mehr oder weniger starke Unterschiede bei Indikatoren, Messprozeduren, Beratungsempfehlungen etc. vorprogrammiert. Ein Großteil der resultierenden regionalen Unterschiede ist nicht sachlich gerechtfertigt, etwa durch unterschiedliche regionale Strukturen der Tierhaltung, sondern allein der föderalen Handhabung per se geschuldet. Für den Tierschutz wäre es besser, wenn mehrere Länder ihre Aktivitäten in effizienter Weise abstimmen würden. Naheliegend wäre es beispielsweise, den Tierschutzplan Niedersachsen (am frühesten gestartet, gut systematisiert, weit gediehen) als eine Art „Blaupause“ auf andere Länder zu übertragen und dabei schrittweise ein länderübergreifendes Kooperationsnetz wachsen zu lassen.
- **Länderübergreifende EIP-Projekte:** In der ländlichen Entwicklungspolitik (2. Säule der GAP) wird derzeit das neue Element „European Innovation Partnership“ (EIP) etabliert. Dies eröffnet die Möglichkeit, an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis Gemeinschaftsprojekte aufzusetzen, bei denen auch die teilnehmenden Landwirte finanziert werden. Dieses Instrument wäre hervorragend geeignet, um länderübergreifend unter Praxisbedingungen in jeweils mehreren Dutzend Betrieben zu erproben, welche Wirkungen bestimmte Tierschutzmaßnahmen haben und welche Optionen für die Praxis am besten geeignet sind. Einzelne Bundesländer werden EIP nun auch für den Tierschutz nutzen, doch sind die Maßnahmen weder länderübergreifend ausgelegt noch in ein nationales Konzept eingebunden. Dadurch werden große Potenziale verschenkt, denn wenn nun ein einzelnes Bundesland ein paar Landwirte zu Tierschutzmaßnahmen veranlasst, werden die Lern- und Demonstrationseffekte für den gesamten Sektor viel geringer sein, als wenn diese Aktivität als Element einer kraftvollen übergeordneten Strategie konzipiert worden wäre. Die DAFA hat bereits 2012 alle Bundesländer angeschrieben und auf diesen wichtigen Aspekt hingewiesen. Das blieb damals ohne Resonanz, doch besteht immer noch die Möglichkeit, dies im Laufe der kommenden Jahre schrittweise nachzubessern. Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern haben mittlerweile einen Schritt aufeinander zu gemacht und im Bereich der Milchvieh-Gesundheit die länderübergreifende Einreichung eines EIP-Antrags ermöglicht. Hier gilt es anzuknüpfen.