

Veröffentlicht in der Agra-Europe 36-15 am 31.08.2015, Länderberichte, Sonderbeilage S. 1-4

Pläoyer für eine nationale Nutztier-Strategie: Wie kommen moderne Landwirtschaft und Gesellschaft wieder zueinander?

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

(1) Wo ist das Problem?

Die deutsche Nutztierhaltung hat sich wirtschaftlich erfolgreich entwickelt. Obwohl die Politik den handelspolitischen Schutz und die produktgebundenen Subventionen für die Landwirtschaft fortlaufend reduziert hat, hat sich der deutsche Agrarsektor im internationalen Wettbewerb behauptet und bei Milch, Käse und Wurst als erfolgreicher Netto-Exporteur etabliert.

Ein maßgeblicher Treiber für den wirtschaftlichen Erfolg war der starke Strukturwandel in der Landwirtschaft. Mit diesem Strukturwandel gingen teils positive, teils aber auch negative Wirkungen für den Umwelt- und Tierschutz einher. In der gesellschaftlichen Debatte werden besonders die negativen Wirkungen des Strukturwandels hervorgehoben – dies auch vor dem Hintergrund eines tiefgreifenden Wertewandels, der in den letzten Jahrzehnten bezüglich des Umgangs mit Tieren stattgefunden hat. Viele Massenmedien verwenden den (undefinierten) Begriff „Massentierhaltung“ inzwischen als Sammelbegriff für die (als kritisch erachteten) Produktionsstrukturen. Die Dauerkritik zeigt Wirkung: Einige Bevölkerungsgruppen verändern ihr Konsumverhalten zugunsten pflanzlicher Produkte, und in ländlichen Regionen wächst der Widerstand gegen geplante Stallbauten.

Die Menschen, die in der Nutztierbranche tätig sind, erleben diese Entwicklung mit zunehmender Sorge. Sie sehen sich in der Zwickmühle, (a) einerseits den gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen in Bezug auf die Tierhaltung gerecht werden zu sollen, (b) andererseits mit den niedrigen, letztlich vom Weltmarkt bestimmten Produktpreisen auskommen zu müssen.

(2) Wird sich das Problem von allein erledigen?

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb wird wahrscheinlich auch künftig dazu führen, dass (a) die Bestandsgrößen pro Betrieb weiter wachsen, (b) die Leistungen der Nutztiere weiter ansteigen, (c) die Automatisierung der Produktion weiter zunimmt und (d) die regionale Konzentration der Nutztierhaltung ebenfalls. Diese Trends laufen nicht nur in Deutschland, sondern weltweit ab, und eine Trendumkehr ist nicht in Sicht. Somit ist davon auszugehen, dass diese Strukturentwicklungen der öffentlichen Kritik an der „Massentierhaltung“ auch künftig ständig neue Nahrung geben werden.

Wirtschaft, Politik und Wissenschaft haben auf die Alarmsignale reagiert. In den letzten Jahren wurde eine Vielzahl von Arbeitskreisen, Initiativen, Labeln, Forschungsvorhaben etc. auf den Weg gebracht, alle mit der guten Absicht, Lösungsbeiträge entwickeln zu wollen. In Einzelfällen lassen sich auch beachtliche Erfolge vorweisen, z. B. dass es mit Hilfe technologischer Innovation schon bald möglich sein wird, in der Eier-Branche auf die Tötung von Millionen männlicher Küken zu verzichten.

In der Gesamtschau bleibt jedoch fraglich, ob solche Einzelerfolge ausreichen werden, um den gesellschaftlichen Grundkonflikt über den künftigen Weg der Nutztierhaltung zu beseitigen.

(3) Könnte die Wirtschaft das Problem lösen, ohne dass die Politik aktiv werden muss?

Der klassische Ansatz der Wirtschaft besteht bei solchen Problemlagen darin, durch **Marktsegmentierung und Produktkennzeichnung** in einem Teilbereich des Marktes ein Angebot zu schaffen, welches gezielt auf die Wünsche der kritischen Konsumenten ausgerichtet ist. Die hier gehandelten Produkte werden dann als besonders wertvoll angepriesen, entsprechend gekennzeichnet und hochpreisig verkauft, und die Zusatzerlöse decken wiederum die Zusatzkosten jener Betriebe, die sich für die Belieferung des speziellen Marktsegments entschieden haben.

Dieses Konzept ist bereits in mehreren Varianten am Markt etabliert (z.B. Bio; Neuland; Tierschutz-Label; Privathof). Die Marktanteile sind allerdings bisher durchweg gering geblieben. Hierfür lassen sich viele Gründe ins Feld führen, unter anderem: (a) Entsprechende Programme führen vor allem in der Startphase zu extrem hohen Stückkosten, so dass sehr schwierig ist, in allen Segmenten der Wertschöpfungskette zur rechten Zeit die jeweils benötigten Volumina (Tiere, Schlachtkapazitäten, geschulte Verkäufer usw.) bereitzustellen. (b) Tierische Erzeugnisse, die sich hinsichtlich der Haltungsbedingungen deutlich vom bisherigen Mainstream abheben, sind in der täglichen Einkaufswelt der meisten Bürger oft gar nicht erhältlich. (c) Die unterschiedlichen Label behindern sich gegenseitig, verwirren die Verbraucher und begünstigen ein „race to the bottom“ (Absenkung der realen Standards bei Aufrechterhaltung des guten Scheins). (d) In den Augen vieler Bürger ist Tierschutz inzwischen ein öffentliches Anliegen (Staatsziel Tierschutz, im Grundgesetz verankert); sie sehen deshalb die Umsetzung des Ziels als öffentliche Aufgabe an und nicht als individuell (via täglichem Einkauf) zu erbringende Bürgerpflicht („Der Staat verfolgt die Energiewende ja auch nicht, indem er darauf setzt, dass Bürger freiwillig teuren ‚grünen‘ Strom kaufen“).

Es wäre jedoch voreilig, die Option „Marktsegmentierung und Produktkennzeichnung“ angesichts der geschilderten Schwierigkeiten pauschal zu verwerfen. Schließlich gibt es einen prominenten Fall, bei dem ein Markt mittels Produktkennzeichnung binnen weniger Jahre fast komplett „gedreht“ wurde: Die kollektive Auslistung der „Käfigeier“ im Segment Schalenei des deutschen Eiermarkts. Die staatlich verfügte Kennzeichnungspflicht mit dem einfach verständlichen Zahlensystem, ergänzt um entsprechende Aufklärungskampagnen, hat hier natürlich kräftig mitgeholfen. Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Auslistung der „Käfigeier“ aus den Regalen des Lebensmittelhandels ohne staatliche Anordnung und ohne wettbewerbswidrige Absprache der Lebensmittelkonzerne erfolgte.

Vor diesem Hintergrund wäre es zumindest theoretisch eine Option, dass sich die deutsche Lebensmittelwirtschaft freiwillig dazu entschließt, (a) analog zur Eier-Kennzeichnung ein standardisiertes, mehrstufiges Kennzeichnungssystem für Lebensmittel tierischer Herkunft zu entwickeln und dann

(b) darauf zu setzen, dass die Lebensmittelkonzerne die niedrig klassifizierten Produkte schrittweise auslisten – analog zum Ausstieg aus der Vermarktung von „Käfigeiern“.

Die deutsche Lebensmittelwirtschaft hat jedoch zunächst einmal ein anderes Gemeinschaftskonzept gewählt („**Brancheninitiative Tierwohl**“), das neu und bemerkenswert unkonventionell ist. Diese Gemeinschaftsinitiative, die sich über die gesamte Wertschöpfungskette erstreckt, zielt deziert nicht darauf ab, Produkte zu kennzeichnen und einzelne Verbraucher für besondere Marktsegmente zu sensibilisieren. Vielmehr wird – letztlich zulasten aller (Fleisch-)Verbraucher – ein millionenschwerer Finanztopf geschaffen, aus dem jene **Landwirte finanziell unterstützt** werden, die ihre Produktionssysteme im Interesse des Tierwohls positiv verändern. Die Produkte, die diese Landwirte dann erzeugen, fließen in den normalen Markt und sind an der Ladentheke nicht von anderen unterscheidbar.

Konzeptionell kommt dieser Ansatz jenem Politikmodell nahe, das in der Agrarpolitik bereits seit längerem in der sogenannten 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik praktiziert wird (s.u., „Anreizpolitik“). Das bedeutet: Die Teilnahme ist freiwillig, und die Mehrkosten der teilnehmenden Betriebe werden ausgeglichen, so dass es nicht zu einer Abwanderung der Produktion kommt. Der wesentliche Unterschied zur 2. Säule-Politik besteht darin, dass anstelle der Steuerzahler hier de facto die (Fleisch-)Verbraucher in den Finanztopf einzahlen. Das Konzept erscheint in den Augen vieler Beobachter besonders charmant, weil (gefühlt) „die Richtigen“ zur Kasse gebeten werden und weil es die Wirtschaft selbst in die Hand nimmt, in ihrem Verantwortungsbereich für gesellschaftlich akzeptierte, gute Verhältnisse zu sorgen.

In ihrer bisherigen Form kann die Brancheninitiative allerdings nur einen begrenzten Teilbeitrag zur Lösung der Nutztierproblematik leisten. Die begrenzte Leistungsfähigkeit resultiert vor allem aus der bisherigen Beschränkung des Finanzbetrags auf 4 c/kg Schweinefleisch. Schon die aktuelle Überzeichnung des Programms hat deutlich gemacht, dass man ohne eine Erhöhung dieses Betrags kaum den Anspruch reklamieren kann, eine Verbesserung der Verhältnisse im gesamten Sektor anzustreben. Andererseits: Sollte es tatsächlich gelingen, eine Vervielfachung des bisherigen Betrags zu verhandeln, könnte sich die architektonische Beschaffenheit des Gesamtkonstrukts als brüchig erweisen. Zum einen steigt in diesem Fall natürlich die Versuchung einzelner Lebensmittelkonzerne, aus der Vereinbarung auszusteigen und die freiwilligen Zahlungen nicht mehr zu leisten. Je stärker der Gesamtverbund in diesem Fall die Reihen schließen und auf eine Mitwirkung aller relevanten Player pochen will, desto kritischer dürfte die Bewertung durch das Bundeskartellamt ausfallen. Ergänzend zu beachten ist in diesem Szenario auch der Einfluss, den die Wettbewerbshüter auf EU-Ebene geltend machen könnten.

(4) Welche Maßnahmen könnte die Politik ergreifen?

Die Politik hat zunächst geprüft, welche **Verbesserungen innerhalb des bestehenden Gesetzesrahmens und innerhalb der bestehenden Strukturen** erreichbar sind, z. B. durch **verbesserte Kontrollen, Beratung und Forschung**. Diese Grundidee wird beispielsweise mit dem Tierschutzplan Niedersachsen seit einigen Jahren verfolgt. Zu erwägen wäre, solche Konzepte nicht auf einzelne Bundesländer zu beschränken, sondern in einem länderübergreifenden Verbund auf ganz Deutschland auszurollen. Im Bereich der **Forschung** haben sich insbesondere BMEL/BLE sowie die Deutsche Agrar-

forschungsallianz (DAFA) mit außergewöhnlich starken Initiativen engagiert. Hier kommt es nun darauf an, (a) die in der DAFA-Strategie angelegten, langfristigen Kooperations- und Lernprozesse mit Leben zu füllen (Clustersprecher-Struktur) und (b) die Bundesländer stärker zu integrieren, um (b1) auch Forschungsmittel der Länder für eine überregional abgestimmte Umsetzung der DAFA-Strategie nutzen zu können und (b2) mit Hilfe der European Innovation Partnerships (EIP) leistungsstärkere Forschungs-Praxis-Netzwerke zu etablieren als das bisher der Fall ist.

Diese Ansätze sind grundsätzlich sinnvoll, doch werden sie aller Voraussicht nach nicht ausreichen, um den gesellschaftlichen Konflikt um die Nutztierhaltung zu lösen.

Daher gilt es im nächsten Schritt zu untersuchen, ob eine Anpassung des Gesetzesrahmens zu einer Problemlösung führen könnte. Die **Verschärfung der Tierschutz- bzw. Umweltschutzauflagen** war bisher der klassische Ansatz, mit dem die Politik versucht hat, landwirtschaftliche Produktionssysteme besser mit den gesellschaftlichen Erwartungen in Einklang zu bringen.

Auch dieser Weg wird bereits seit längerem beschritten, doch infolge des freien internationalen Agrarhandels oft nur „mit angezogener Handbremse“: Da der Lebensmittelhandel bei offenen Grenzen stets auf billigere ausländische Ware ausweichen kann, deren Produktion nicht durch die erhöhten Auflagen verteuert wurde, lassen sich die auflagenbedingten Mehrkosten der inländischen Produzenten kaum auf die Verbraucherpreise überwälzen. Bei „zu hohen“ Auflagen für die inländischen Produzenten droht somit die Abwanderung der Produktion ins Ausland. In diesem Fall würde der Nutzen für den Tierschutz ausbleiben, so dass die Nachteile für die ländliche Wirtschaft in Deutschland umso schwerer wiegen.

Angesichts dieser Problematik könnte die Politik erwägen, auf ein anderes Instrument auszuweichen: Anstatt die erwünschten Umwelt- bzw. Tierschutz-Leistungen der Landwirtschaft durch zusätzliche Auflagen zu „erzwingen“ und dadurch Zusatzkosten sowie Abwanderungsdruck zu verursachen, kann sie auch diese **Leistungen durch freiwillige Anreizprogramme „einkaufen“** (Anreizpolitik). Beispiele hierfür gibt es bereits, etwa den Vertragsnaturschutz oder auch die Agrarinvestitionsförderung, sofern die Politik diese Förderung an besondere Tierwohl-Anforderungen knüpft. Die aktuell in einzelnen Bundesländern geplante „Ringelschwanzprämie“ fällt ebenfalls in diese Maßnahmenkategorie.

Der Vorteil dieses Konzepts besteht darin, dass Landwirte für ihren Mehraufwand finanziell entschädigt werden und somit kein Abwanderungsdruck entsteht. Die öffentlichen Mittel müssten zusätzlich bereitgestellt werden, beispielsweise durch Umschichtungen innerhalb des Budgets der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Hier gibt es erhebliche Spielräume: Derzeit werden jährlich mehr als 5 Mrd. Euro als Direktzahlungen über alle Agrarflächen Deutschlands ausgeschüttet, und in vielen Regionen wäre die landwirtschaftliche Flächennutzung auch dann noch rentabel, wenn ein Gutteil dieser Summen zugunsten der Nutztierhaltung umgewidmet würde. Es wären aber auch andere nationale Finanzquellen denkbar: So könnte z. B. erwogen werden, bei (bestimmten) Lebensmitteln auf die Mehrwertsteuer-Ermäßigung zu verzichten und die dadurch erzielten Zusatzeinnahmen für die Umgestaltung der Nutztierhaltung zu verwenden.

Ein paar Fragezeichen gibt es allerdings bezüglich der WTO-Konformität solcher nutztierbezogenen Zahlungen an die Landwirte: Diese Zahlungen könnten durch die WTO als eine protektionistische

Maßnahme (fehl-)interpretiert werden, welche primär dem Ziel diene, die einheimische Wirtschaft vor Auslandskonkurrenz zu schützen.

Als weiterer wichtiger Politikbereich ist die **Einführung staatlicher Produktkennzeichnungen** zu nennen. Angesichts der bereits existierenden Label-Vielfalt ist dies nicht ohne Risiken, denn mit einem schlecht gemachten oder schlecht kommunizierten Konzept könnte der Staat das Durcheinander im Gesamtsystem und die Verwirrung der Verbraucher durchaus noch verschlimmern. Andererseits könnte sich ein offizielles Kennzeichnungssystem, wenn es als Element einer kraftvollen nationalen Nutztierstrategie konzipiert wird, auch sehr segensreich auswirken, weil es für private und öffentliche Initiativen klare, glaubwürdig kommunizierbare Orientierungspunkte setzen und eine wesentlich bessere Vernetzung der verschiedenen Konzepte ermöglichen würde (vgl. Punkt 3, „Käfigeier“).

(5) Wo stehen wir gegenwärtig mit all diesen Handlungsoptionen?

Die gute Nachricht aus dem bisher Gesagten lautet: „Yes we can“. Der Überblick über die Handlungsoptionen hat gezeigt, dass es sowohl für die Wirtschaft als auch für die Politik Optionen gibt, mit denen sich die Entwicklungstrends unserer Nutztierhaltung kraftvoll verändern ließen, ohne dass dadurch eine Verdrängung der Produktion ins Ausland eingeleitet würde.

Wenn wir uns im nächsten Schritt anschauen, welche Handlungsoptionen bereits ergriffen werden, kommen wir zu einem bemerkenswerten Befund: Mittlerweile setzt Deutschland in der Nutztierpolitik mehr Instrumente ein, als überhaupt nötig wäre – denn einige der unter (3) und (4) vorgestellten Instrumente sind potenziell so stark, dass man bei richtigem Einsatz mit ein oder zwei Instrumenten das Gesamtproblem lösen könnte. Tatsächlich werden aber viel mehr Instrumente eingesetzt, doch jeweils nur so sachte, dass eine Wirkung auf die Gesamtentwicklung kaum spürbar ist: Nur ein winziger Teil der GAP-Finanzen wird für das Tierwohl eingesetzt, die Brancheninitiative Tierwohl ist unterfinanziert, das Tierschutzlabel ist in Ansätzen stecken geblieben, usw.

Dieser Befund kann sowohl positiv als auch negativ bewertet werden. Positiv ist, dass Politik und Wirtschaft die Nutztierproblematik offenkundig nicht nur mit Worten, sondern auch mit Taten anfassen wollen. Negativ ist, dass diese Maßnahmen (a) in ihrer Gesamtsumme viel zu schwach ausgestattet sind, (b) möglicherweise zum Teil in Sackgassen laufen und (c) noch nicht untereinander abgestimmt sind. In allen drei Punkten besteht Handlungsbedarf.

Finanzielle Ausstattung: Dies ist letztlich eine Frage der Prioritätensetzung in Politik und Wirtschaft. Allen Beteiligten muss klar sein: Nur mit erheblichen zusätzlichem Geldern können wir unsere Landwirte in die Lage versetzen, ihre Produktionssysteme substanziell zu verändern und den gesellschaftlichen Erwartungen anzunähern. Woher diese Gelder kommen sollen (EU-Agrarpolitik; nationaler Haushalt; Verbraucher), hängt mit der Instrumentenwahl zusammen und muss noch entschieden werden. Klar sollte aber auch sein: Selbst wenn sich die Zusatztransfers an die Nutztierhalter im Endeffekt auf einige Milliarden Euro pro Jahr summieren sollten, würden wir uns damit in Größenordnungen bewegen, mit denen Politik und Wirtschaft bereits umzugehen gelernt haben. Zur Umschichtungsoption innerhalb der GAP wurde hier bereits Stellung genommen. Für die Option „Verbraucherbelaistung“ ist festzustellen, dass die Mehrausgaben für Lebensmittel, die wir in den vergangenen 10 Jahren aufgrund von Weltmarktpreisschwankungen für tierische Produkte erfahren haben, ebenfalls

im Milliardenbereich lagen – ohne dass es hierdurch zu dramatischen Verwerfungen im Verbrauch, in der Volkswirtschaft oder in den Sozialsystemen gekommen wäre.

„Sackgassen-Risiko“: Es erscheint dringend erforderlich, die hier liegenden Risiken juristisch bzw. politisch abzuklären. Spätestens dann nämlich, wenn einzelne Maßnahmen finanziell „scharf geschaltet“ werden sollen (z. B. Ringelschwanzprämie) und sich entsprechend viele Landwirte darauf einlassen (Anpassung der Produktionssysteme), wäre es doch fatal, wenn diese betrieblichen Entwicklungspfade nach wenigen Jahren aus rechtlichen Gründen wieder abgebrochen werden müssten – sei es, weil (a) eine politisch veranlasste Prämie mit WTO-Bestimmungen kollidiert oder weil (b) eine durch die Brancheninitiative veranlasste Prämie nicht fortgeführt werden kann, da die Kartellbehörden das zugrundeliegende Finanzierungsmodell nicht mehr mittragen wollen.

Abstimmung der Instrumente: Bisher haben die Akteure (Bund, Länder, Wirtschaft) ihre Instrumente eigenständig konzipiert, ohne sich vorab auf ein gemeinsames Ziel oder eine gemeinsame Strategie zu verständigen. Hinzu kommt, dass für verschiedene Tierarten (z. B. Rind, Schwein, Geflügel) unterschiedliche Maßnahmen-Architekturen geschaffen wurden, ergänzt um wiederum unterschiedliche Maßnahmen-Architekturen für verschiedene Problemlagen (z. B. Antibiotika, Amputationen, Emissionen). Es ist absehbar, dass dies zu Reibungsverlusten und unnötigem Aufwand führen wird (Beispiel: Die Ringelschwanzprämien müsste einmal vom Land, einmal von der Wirtschaft kontrolliert werden). Außerdem werden naheliegende Kooperationspotenziale nicht ausgeschöpft (Beispiel: EIP-Projekte auf Länder-Ebene wurden weder mit der DAFA-Strategie noch anderweitig länderübergreifend verzahnt). Aus der Perspektive der Landwirte sind solche Defizite in der technischen Maßnahmengestaltung „nur“ ärgerlich; viel schwerwiegender wirkt sich jedoch das **Politikänderungsrisiko** aus, welches durch die mangelnde Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Wirtschaft entsteht. Wenn auf allen drei Ebenen ständig neue Maßnahmen initiiert werden, das Mandat der Verantwortlichen in Bund und Ländern aber nur jeweils 4 Jahre reicht: Welcher Landwirt wagt es in dieser Situation, im Vertrauen auf Politikeraussagen weitreichende Veränderungen seines Produktionssystems vorzunehmen, solange keine umfassende, von Bund, Ländern und Wirtschaft mitgetragene nationale Nutztierstrategie vorliegt?

(6) Wie kommen wir zu gesellschaftlich akzeptierten Zielen für unsere Nutztierhaltung?

In den Punkten (3) bis (5) ging es lediglich um die Frage, ob wir in einer international vernetzten Agrarwirtschaft überhaupt die Möglichkeit hätten, unserer Nutztierhaltung ein anderes Gepräge zu geben als jenes, welches sich als Ergebnis eines unbeeinflussten internationalen Wettbewerbs herausbildet. Die Antwort lautet: Ja, wenn es auch nicht leicht wird.

Damit kommen wir nun zur Kernfrage einer jeden Strategie: Welches Ziel wollen wir erreichen?

Auf diese Frage gibt es derzeit keine wirklich überzeugende Antwort. In zahlreichen Dokumenten sind zwar Ziele der Nutztierpolitik aufgeschrieben worden, doch entwickeln die dort verwendeten Vokabeln (wettbewerbsfähig, tiergerecht, etc.) nur eine sehr begrenzte Steuerungskraft, wenn es um die Entwicklung eines kohärenten Maßnahmenkatalogs geht.

In der gesellschaftlichen Debatte fehlt es der Politik vor allem an einfach erfassbaren „Zielbildern“, die geeignet sind, breite Akzeptanz zu finden. Demgegenüber verwenden Unternehmen (in ihrer

Werbung) und NGOs (in ihren Kampagnen) solche plakativen Bilder durchaus, und jene Bilder kommen dann in Meinungsumfragen als breiter Bevölkerungswunsch zum Ausdruck (z. B. Milchkühe auf der Weide). Das wirkt sich immer dann problematisch aus, wenn bekannt wird, dass (a) Politik und/oder Wirtschaft mit ihren konkreten Maßnahmen gar nicht primär die gesellschaftlich populären Zielbilder ansteuern, sondern andere Ziele, und dass (b) sich die Landwirtschaft im Zuge des Agrarstrukturwandels tendenziell von diesen Zielbildern entfernt. Im gewählten Beispiel „Milchkühe auf der Weide“ ist beides der Fall, und entsprechend irritiert reagiert die Bevölkerung.

Das Dilemma ist offenkundig: Einerseits wäre es gewiss nicht vernünftig, die Nutztierpolitik ganz simpel auf die Wunschkörper der Bevölkerung auszurichten, denn die Bevölkerung kann die Folgen einer Umsetzung ihrer Wunschkörper (auf Tiergerechtigkeit, Wettbewerbsfähigkeit etc.) fachlich gar nicht beurteilen. Andererseits wäre es ebenso unvernünftig, die Ziele einer Nutztierstrategie den Fachexperten zu überlassen, denn die Frage „Wie wollen wir mit unseren Nutztieren umgehen?“ ist letztlich eine ethische Frage, über die in einer Demokratie die Bevölkerungsmehrheit befinden sollte. Wenn man diese Aufgabe an einen Expertenzirkel delegiert und die Bevölkerung mit ihren (unerfüllten) Wunschkörpern allein lässt, bleibt gesellschaftliche Akzeptanz unerreichbar.

Die deutsche Agrarforschungsallianz (DAFA) hat sich bei der Erarbeitung ihrer Nutztierstrategie 2012 sehr intensiv mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Die Lösung bestand darin, (a) zunächst einmal mit einem allgemeinen Ziel zu starten („messbare Verbesserung der Nutztierhaltung in Bezug auf die gesellschaftlichen Erwartungen“) und dann (b) die Präzisierung des Ziels in den weiteren Arbeitsprozess zu integrieren. Hierbei kommt dem Projekt „Social Lab“ eine wichtige Rolle zu: Mit verschiedenen Methoden wird u.a. untersucht, wie Bürger zu ihren Wunschkörpern bezüglich der Nutztierhaltung kommen und wie sich diese weiterentwickeln, wenn die Bürger schrittweise mit zusätzlichen Fachinformationen versorgt werden.

Projekte wie „Social Lab“ können den Prozess der gesellschaftlichen Zielfindung sehr gut unterstützen. Die Zielfestlegung für eine Nutztierstrategie kann aber letztlich nur durch den Hauptträger dieser Strategie erfolgen, und das ist primär die Politik oder – sofern die Politik es delegieren möchte – die Wirtschaft (als Branche). Auch diesen Ebenen wäre jedoch zu empfehlen, die Zielfindung als schrittweisen Lern- und Konkretisierungsprozess zu organisieren (in Anlehnung an die DAFA-Strategie).

(7) Auf welcher regionalen Ebene sollte eine Nutztierstrategie angesiedelt sein?

Prinzipiell kommen drei politische Ebenen für die Zielfestlegung und die Strategiebildung in Betracht: Bundesländer, Bund, Europäische Union. Es steht außer Frage, dass keine dieser drei Ebenen einfach ausgeblendet werden darf. Andererseits ist es für das Gelingen einer Strategie unabdingbar, dass die Hauptverantwortung auf einer der drei Ebenen verortet wird. Sollte noch nicht einmal dies gelingen, kann (nach aller Erfahrung) die Idee einer Nutztierstrategie von vornherein beerdigt werden.

Aus sachlichen Gründen erscheint derzeit die Bundesebene am besten für die Aufgabe geeignet. Zum einen geht es um die Zukunftsentwicklung eines Wirtschaftssektors, zum anderen um die Konkretisierung ethischer Normen. Es liegt nahe, diesbezügliche Diskussionen und Entscheidungen in der Hauptsache auf der Ebene Wertegemeinschaft „Deutschland“ zu führen.

Eine Alternativoption bestünde darin, in 16 Bundesländern parallele Grundsatzdebatten über den künftigen Umgang mit Nutztieren zu initiieren – eine wenig überzeugende Vorstellung. Die andere Alternativoption liefe darauf hinaus, die Hauptverantwortung von vornherein auf der EU-Ebene zu platzieren. Das würde die Entscheidungsprozesse wahrscheinlich unangemessen lange verzögern, einerseits wegen der ohnehin zeitraubenden Abstimmungsprozesse auf EU-Ebene, andererseits wegen der unterschiedlichen Bedeutung, die die Bevölkerung in den verschiedenen EU-Regionen dem Thema Tierwohl beimisst.

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Entscheidung für eine nationale Strategie (d. h.: „nationaler Alleingang“) in einem gemeinsamen Binnenmarkt allerdings nicht ohne Risiken. Daher sollte von Beginn an versucht werden, im Sinne einer „Politik der zwei Geschwindigkeiten“ mit der deutschen Politikentwicklung auch eine Vorreiterfunktion auf EU-Ebene auszuüben und in anderen Mitgliedstaaten für eine schrittweise Übernahme von Elementen unserer nationalen Strategie zu werben.

(8) Wie groß sind die Chancen, eine deutsche Nutztierstrategie erfolgreich zu etablieren?

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich folgendes Fazit ziehen: Die Nutztier-Problematik scheint prinzipiell lösbar, aber wohl nur mit Hilfe einer nationalen Nutztierstrategie. Eine solche Strategie politisch auf den Weg zu bringen und auf Erfolgskurs zu halten, ist allerdings eine Herkulesaufgabe. Das gilt für Zielfindung, Maßnahmengestaltung und Prozesssteuerung gleichermaßen.

Das größte Startproblem besteht darin, dass wichtige Player noch nicht von der Notwendigkeit einer nationalen Strategie überzeugt sind. Manche glauben, die Kritik werde verstummen, wenn bestimmte Einzelprobleme (z. B. Tötung männlicher Leger) gelöst sind. Das ist aber kaum zu erwarten, denn die Liste möglicher Kritikpunkte an der modernen Nutztierhaltung ist lang und die Kritik kann deshalb schnell auf einen anderen Aspekt ausweichen („moving target“). Genau auf diesen Punkt beziehen sich andere Skeptiker: Diese erwarten, dass die Kritiker der Nutztierhaltung auch bei starken Verbesserungen immer neue Forderungen aufbauen werden, weil dies gewissermaßen zu ihrem „Geschäftsmodell“ gehört. Diese Skeptiker schlussfolgern, eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung werde es nie geben – also solle man sich gar nicht erst auf einen „Konsensweg“ locken lassen.

Abgesehen davon, dass eine solche Blockadehaltung natürlich auch zu keiner Problemlösung führt, ist diesen Skeptikern entgegenzuhalten, dass sie die **Chancen des gesellschaftlichen Dialogs** unterschätzen. Es mag ja sein, dass manche Kritiker der modernen Nutztierhaltung auch bei noch so großen Fortschritten immer ein Haar in der Suppe finden. Entscheidend ist doch aber, ob es gelingt, einen Großteil der Massenmedien von der nationalen Nutztierstrategie, den darin vereinbarten Meilensteinen und den bereits erzielten Fortschritten zu überzeugen. Wenn man dies schafft, kann man die notorischen Nörgler späterhin einigermaßen souverän abtropfen lassen.

Der gesellschaftliche Dialog kann nur gelingen, wenn beide Seiten ergebnisoffen agieren. An dieser Stelle sträuben sich bei vielen Landwirten die Haare: Sollen sie sich etwa von Laien vorschreiben lassen, wie Schweine zu halten sind? Die obigen Ausführungen zur Zielbildung haben deutlich gemacht, dass das natürlich nicht gemeint ist; ein Dialog ist schließlich keine Einbahnstraße. Aber wenn aus einem echten Dialog substanzial veränderte Produktionssysteme resultieren, die (a) die Verbraucher glücklicher machen und (b) auch noch ausreichend bezahlt werden – was spricht dagegen? Ist es nicht besser, sein Einkommen mit einem gesellschaftlich akzeptierten Produktionssystem zu verdie-

nen, als dauerhaft in der Kritik zu stehen und irgendwann seine „Lizenz zum Produzieren“ zu verlieren? Wie weit sich diese Sichtweise in der Landwirtschaft verbreiten wird, bleibt abzuwarten.

Ob die Nutztierstrategie von den Medien positiv begleitet wird, hängt stark von der Zusammensetzung der Entscheidungsgremien und von der Transparenz der Debatten ab. Vieles spricht dafür, die Steuerung der Strategie einem überparteilichen Gremium zu übertragen und dessen Mandat längerfristig, d. h. über die Dauer einer Legislaturperiode hinaus festzulegen. Wichtig ist auch, schnell ein indikator- und stichprobenbasiertes Monitoring zur Entwicklung der deutschen Nutztierhaltung einzuführen. Bei der Auswahl der Indikatoren ist darauf zu achten, dass diese die breit gefächerten gesellschaftlichen Erwartungen widerspiegeln, die an die Nutztierhaltung gerichtet werden.

Insgesamt gibt es also viele Hürden auf dem Weg zu einer nationalen Nutztierstrategie. Die Wahrscheinlichkeit, dass alle Hürden erfolgreich genommen werden, ist gering. Realistischer ist wohl die Perspektive, dass der Streit um die Zukunft der Nutztierhaltung dauerhaft fortgeführt wird.