

Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Weltmarkt und kritischer Bevölkerung

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, Thünen-Institut, Braunschweig Februar 2016

1 Einleitung

Der deutsche Agrarsektor ist intensiv in die internationale Arbeitsteilung eingebunden. Bei fast allen Produktgruppen werden Waren im Wert von über einer Milliarde Euro pro Jahr sowohl exportiert als auch importiert. Der Außenhandelsaldo ist bei Milch, Fleisch und Getreide positiv, bei Wein, Fisch, Futtermitteln sowie Obst/Gemüse negativ. Bilanziert man über alle Produktgruppen hinweg, so ist die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft eine Nettoimporteurin. Ihre Wettbewerbskraft hat sich aber in den letzten zwei Jahrzehnten relativ gut entwickelt; im Vergleich zu den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten hat Deutschland Marktanteile hinzugewonnen. Bei früheren agrarpolitischen Diskussionen war immer wieder bezweifelt worden, dass unsere Landwirtschaft ohne Außenhandelschutz und Marktstützung im internationalen Wettbewerb mithalten kann. Die Realität hat bewiesen, dass sie es kann. Allerdings bringt der fortwährende Wettbewerb einen Agrarstrukturwandel mit sich, dessen Richtung (größere Betriebe, höhere Leistungen, stärkere Spezialisierung und Rationalisierung) den Erwartungen vieler Bürger zuwiderläuft. Die Folge ist eine überwiegend kritische Berichterstattung in den Massenmedien. Es stellt sich die Frage, ob hier ein unlösbarer Dauerkonflikt angelegt ist oder ob es Wege zu einer Landwirtschaft geben kann, die gleichermaßen international wettbewerbsfähig und gesellschaftlich akzeptiert ist.

2 Wer soll sich wandeln: Die öffentliche Meinung oder der Agrarsektor?

Wie erreicht man einzelne Bürger, und wie die Massenmedien?

Viele Landwirte hegen die Hoffnung, man könne eine gesellschaftlich akzeptierte Landwirtschaft erreichen, indem man die Bevölkerung besser über die tatsächlichen Verhältnisse aufkläre. Die Erfahrungen mit Besuchergruppen, die sich vor Ort auf den Höfen informieren, sind häufig positiv. Hieran könnte man anknüpfen und, sofern genügend Finanzmittel und Arbeitsstunden eingesetzt werden, gewiss weitere Erfolge erzielen.

Dass solche Vor-Ort-Aktivitäten sinnvoll sind, steht außer Frage. Allerdings werden sie kaum ausreichen, um die Massenmedien nachhaltig zu erreichen und die derzeit kritische Grundhaltung eines überwiegend städtischen Publikums zu verändern. Man könnte erwägen, ergänzend eine großangelegte Imagekampagne (zum Beispiel in Anlehnung an das Vorbild der chemischen Industrie) hinzuschalten. Das würde jedoch sehr viel Geld kosten und einen sehr langen Atem erfordern.

Außerdem bleibt fraglich, ob eine mediale Imagekampagne im Falle der Landwirtschaft überhaupt der geeignete Ansatz sein kann. Kritische Journalisten werden dahinter das Geld der großen Konzerne des agroindustriellen Komplexes wittern - also das Geld jener Unternehmen, die nach Meinung der Kritiker an der Landwirtschaft verdienen und sie in eine falsche Richtung führen. Sollte sich diese Einschätzung in den Redaktionsstuben verfestigen, könnte sich der Agrarsektor das Geld für die Imagekampagne von vornherein sparen.

„Rechtfertigung des Status Quo“ oder „Gemeinsame Suche nach dem richtigen Weg“?

Hier kommen wir zum Kern eines Kommunikationsdilemmas, in welchem sich Vertreter des landwirtschaftlichen Berufsstandes derzeit befinden.

Die Ausgangssituation: Nach Meinung vieler Bürger entwickelt sich der Agrarsektor in eine problematische Richtung. Die meisten Kritiker kreiden diese (gefühlte) Fehlentwicklung aber nicht den Landwirten an, sondern sehen das eigentliche Übel im marktwirtschaftlichen System, in den finanziellen Interessen der vor- und nachgelagerten Konzerne und/oder in einer Fehlsteuerung durch die Politik. Die Landwirte haben überwiegend ein gutes Ansehen, und ihnen wird eher Mitgefühl zuteil, weil sie (gefühlte) trotz harter Arbeit wenig Geld verdienen.

Die Vertreter der Landwirtschaft könnten diese Imagemlage nutzen, indem sie mit den Kritikern in einen ergebnisoffenen Dialog über den gesellschaftlich erwünschten Kurs für ihren Sektor eintreten - nach dem Motto: Wir sind flexibel und orientieren uns gern an den Wünschen der Bevölkerung, vorausgesetzt, der Kurs lässt sich wirtschaftlich tragfähig ausgestalten. Stattdessen begeben sie sich aber zumeist in die Defensive, indem sie die derzeitige Realität als „gut“ und alternativlos hinstellen. Das mag verständlich sein, wenn man sich zu Unrecht angegriffen fühlt, nur ist es kommunikativ äußerst ungünstig: Erfahrungsgemäß kann man Kritiker viel leichter für sich gewinnen, wenn man Nachdenklichkeit und Ergebnisoffenheit ausstrahlt, ehrlich gemeinte Fragen stellt und dazu einlädt, gemeinsam nach dem richtigen Weg in die Zukunft zu suchen.

Den Status Quo zu verteidigen und als „gut“ zu bewerten ist besonders dann problematisch, wenn die zugrunde liegende Argumentation von den Kritikern leicht zu entkräften ist. Nehmen wir das Beispiel Nutztierhaltung: Wenn der internationale Kostenwettbewerb die hiesige Landwirtschaft dazu „zwingt“, die jeweils kostengünstigsten Tierhaltungsverfahren aus Übersee- Standorten auch hier umzusetzen, dann sollte die Branche nicht den Eindruck zu erwecken versuchen, jene Tierhaltungsverfahren seien im Sinne des Tierwohls optimal - denn jeder weiß doch, dass sich die Verfahren wegen ihres Kostenvorteils und nicht wegen der besonderen Tiergerechtigkeit im Markt durchgesetzt haben. Überzeugender wäre es, (a) die eigenen wirtschaftlichen Zwänge deutlich zu machen und Verständnis für die schwierige Situation zu erbitten, (b) zugleich Verständnis für die enttäuschten Wünsche der Kritiker zu zeigen und sich dann (c) gemeinsam mit den Kritikern auf die Suche nach einer wirtschaftlich tragfähigen Verbesserung zu machen.

Unsere Landwirtschaft vom globalen Mainstream fortführen - geht das überhaupt?

„Gemeinsame Suche nach einer wirtschaftlich tragfähigen Verbesserung“ klingt gut, ist in offenen Märkten aber eine große Herausforderung: Wenn die Landwirtschaft ihre Produktionsstrukturen tatsächlich verändern soll, um den gesellschaftlichen Erwartungen besser zu entsprechen, dann kostet dies viel Geld, welches irgendjemand bezahlen muss.

Bezüglich der Finanzierung und der Verteilung der wirtschaftlichen Lasten sind die verschiedenen Optionen, die die Politik hat, sehr unterschiedlich zu beurteilen:

(1) Der „Klassiker“ besteht darin, dass der Staat die politisch gewünschte Veränderung mit schärferen Gesetzen erzwingt. Damit belässt er den wirtschaftlichen Schaden bei den Landwirten, treibt den Agrarstrukturwandel weiter an und riskiert die Abwanderung der Produktion ins Ausland.

(2) Der Staat kann auch wirtschaftliche Anreize setzen, um die Landwirte in die gesellschaftliche erwünschte Richtung zu locken. Dann haben die Steuerzahler die Zeche zu zahlen.

(3) Staat und/oder Wirtschaft können spezielle Marktkanäle für Produkte aus gesellschaftlich besonders erwünschter Produktion etablieren und darauf setzen, dass die Verbraucher freiwillig höhere Preise zahlen. Die Erfahrung zeigt aber, dass nur ein kleiner Teil der Verbraucher dies tut.

(4) Besonders elegant ist die vierte Option: Mit Hilfe technischer Fortschritte die Produktionssysteme so zu verbessern, dass sie sowohl hinsichtlich der Produktionskosten als auch hinsichtlich Umweltschutz, Tierschutz usw. günstiger abschneiden. Diese verbesserten Produktionssysteme führen sich dann, weil sie eine kostengünstigere Produktion ermöglichen, von ganz allein in den Markt ein. Soweit die Überlegungen auf der abstrakten Ebene. Was das konkret heißt, das heißt welche Perspektiven sich durch den technologischen Wandel für Pflanzenproduktion und Tierhaltung ergeben könnten und was daraus für die agrarpolitische Rahmensetzung folgt, soll nun skizziert werden. Da der Platz begrenzt und das Thema umfassend ist, werden jeweils nur die wichtigsten Kernpunkte adressiert.

3 Perspektiven für die Pflanzenproduktion

In der Pflanzenproduktion lassen sich aus heutiger Sicht zwei Technologiebereiche erkennen, die das Potential haben, zu einer grundlegenden Veränderung der Produktionssysteme zu führen: Die Entwicklung der autonomen Mobilität und die Entwicklung neuer Züchtungstechnologien.

Wird autonome Mobilität eines Tages zum „game changer“?

Der Einsatz von Maschinen im Ackerbau ist nicht nur gesellschaftlich akzeptiert, sondern strahlt für viele Menschen sogar eine gewisse Faszination aus. Mit intelligentem Einsatz von Technik die Abläufe der Natur so zu beeinflussen, dass hohe Erträge und Produktqualitäten erzielt werden - was soll daran falsch sein?

Wenn allerdings die Maschinen immer größer werden, gesellt sich zur Faszination auch eine zunehmende Portion Zweifel (Bodenverdichtung? Biodiversität?). Die stärksten Vorbehalte richten sich jedoch gegen den Einsatz von (gefühl) zu viel „Chemie“ auf dem Acker (übermäßige Düngung; chemische Pflanzenschutzmittel) und gegen die Verwendung gentechnisch veränderter Pflanzen.

Bei dieser Ausgangslage liegt es nahe, auf den mechanisch-technischen Fortschritt zu setzen und auf diese Weise den „Präzisions- Pflanzenbau“ voranzutreiben. Eine besonders attraktive Perspektive bietet hierbei die autonome Mobilität. Eines der Nahziele ist, führerlose Kleinroboter in Reihenkulturen als „elektronische Hacke“ einzusetzen und dadurch Herbizide einzusparen.

Ein faszinierendes Fernziel könnte darin bestehen, eines Tages die komplette Mechanisierung auf autonome Kleinstmaschinen umzustellen. Auf diese Weise ließen sich verschiedene Vorteile erzielen, denen die aktuelle Großtechnik entgegensteht: Mehr Biodiversität auf dem Acker, das heißt Nutzung positiver Nachbarschaftseffekte unterschiedlicher Pflanzen; weniger Bodenverdichtung; Elektromobilität.

Pflanzenzüchtung: große Potentiale, große Bedenken

Im Vergleich zum mechanisch-technischen Fortschritt sind die Perspektiven für den biologisch-technischen Fortschritt weniger günstig. Die neuen Züchtungsmethoden eröffnen zwar Potentiale, um zum Beispiel den Einsatz von Fungiziden und Insektiziden zu reduzieren, die Nährstoffeffizienz zu verbessern und die Erträge zu stabilisieren, doch zeichnet sich ab, dass die Vorbehalte der Bevölkerung gegen die Grüne Gentechnik auch auf die nächste Generation von Züchtungsfortschritten übertragen werden.

Die Vorbehalte erstrecken sich auf zwei unterschiedliche Aspekte: Zum einen geht es um die Frage, wie stark und wie schnell der Mensch mit wissenschaftlichen Methoden die Pflanzen verändern darf. Zum anderen geht es um die Frage, wie weit die Gesellschaft einzelnen Unternehmen Eigentumsrechte über Pflanzen beziehungsweise Genkonstrukte zubilligen möchte und welche Unternehmens- und Machtstrukturen aus diesen Privatisierungen erwachsen.

Vielleicht wäre es lohnend, diese beiden „Spielfelder“ stärker zu trennen, um differenzierte Lösungen zu entwickeln, die den gesellschaftlichen Erwartungen bestmöglich gerecht werden. Hierbei müsste zunächst näher analysiert werden, auf welche Aspekte sich die Vorbehalte der kritischen Bürger vor allem beziehen und was jeweils konkret befürchtet wird. Sollte sich dabei herausstellen, dass die Frage der Unternehmens- und Machtstrukturen eine große Rolle spielt, erwüchse daraus eine wichtige Aufgabe für ein neues Forschungsfeld, welches an der Schnittstelle von Ökonomie, Rechtswissenschaften und Pflanzenzüchtung liegt. Dieses Forschungsfeld liegt bisher weitestgehend brach, und entsprechend groß ist hier der Mangel an wissenschaftlich fundierten Regulierungsvorschlägen für die Politik.

Düngung, Pflanzenschutz, etc.: Die schwierige Suche nach „vernünftigen“ Regeln

In den anderen Technologiefeldern (Düngung, chemischer Pflanzenschutz, Bewässerung usw.) zeichnen sich derzeit keine technologischen Durchbrüche ab, die geeignet wären, die landwirtschaftlichen Produktionssysteme und ihre gesellschaftliche Akzeptanz grundlegend zu verändern. Daher ist davon auszugehen, dass in diesen Bereichen das politische Ringen um die gesetzliche Regulierung (Verbraucherschutz, Naturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Klimaschutz usw.) im Grundsatz so weitergehen wird wie bisher.

Bezüglich der genannten Schutzgüter agiert die Politik überwiegend mit gesetzlichen Auflagen für die Landwirtschaft. Wie bereits dargelegt, verbleibt beim Politikinstrument „Auflagen“ der wirtschaftliche Schaden bei den Landwirten, denn die auflagenbedingten Kostensteigerungen können infolge des internationalen Wettbewerbs nicht auf die Verbraucherpreise überwältigt werden. Das Risiko, dass dies im Endeffekt zu einer Verlagerung der Produktion ins Ausland führt, ist jedoch im Ackerbau geringer als beispielsweise im Gartenbau oder in der bodenunabhängigen Tierhaltung (Schweine, Geflügel). Hierfür sind zwei Gründe ausschlaggebend: Zum einen kann im Ackerbau ein erheblicher Teil der Einkommenseinbußen an die Grundeigentümer überwältigt werden (niedrigere Pachtpreise als dies sonst der Fall wäre), zum anderen fallen die Flächen von aufgebenden Landwirten in der Regel nicht brach (im Unterschied zu den Viehställen), sondern werden von den verbleibenden Betrieben weiterbewirtschaftet. Das bedeutet: Auch wenn einzelne Landwirte aufgeben, bleibt „die Landwirtschaft“ in der Pflanzenproduktion wettbewerbsfähig.

Aus der Tatsache, dass „die Landwirtschaft“ trotz schärferer Auflagen für die Pflanzenproduktion weiterhin im internationalen Wettbewerb mithalten kann, sollte die Politik keinesfalls einen „Freifahrtschein“ für jedwede Auflagenverschärfung ableiten. Es gilt stets zu beachten, dass dem

angestrebten Nutzen (mehr Naturschutz, Klimaschutz usw.) auch volkswirtschaftliche Kosten gegenüberstehen. Dabei ist nicht nur die verringerte Wertschöpfung im Inland in Rechnung zu stellen (geringere Erträge, stillgelegte Flächen), sondern auch unerwünschte Folgewirkungen im Ausland: Bei offenen Märkten führt jede Produktionseinschränkung bei uns - vermittelt über steigende Weltmarktpreise - zu einer Produktionsausdehnung irgendwo anders in der Welt, und unserer globalen Verantwortung werden wir nur dann gerecht, wenn wir jene Folgen (vor allem die zunehmende ökologische Belastung) in die politischen Abwägungen einbeziehen.

Die Herausforderung besteht also darin, (a) die gesellschaftlichen Ziele bezüglich Naturschutz, Klimaschutz usw. mit Bedacht festzulegen, möglichst in Kenntnis aller (das heißt der auch unerwünschten) Folgen, und dann (b) ein Instrumentarium zu wählen, dass diese Ziele zu möglichst geringen Kosten erreicht. Das Beispiel „Greening der EU-Agrarpolitik“ oder auch das Beispiel „Nicht-Nutzung unseres Wasserüberschusses“ zeigen: Von solchen Grundsätzen sind wir in der praktischen Politik noch weit entfernt.

4 Perspektiven für die Nutztierhaltung

Wertewandel: Passen die alten Zielbilder noch?

Bezüglich der Nutztierhaltung hat sich der Konflikt in den letzten Jahren massiv zugespitzt, auch vor dem Hintergrund eines tiefgreifenden Wertewandels in der Bevölkerung. Das Verhältnis zum Mitgeschöpf Nutztier hat sich verändert, und es mehren sich die Anzeichen dafür, dass eine Fortsetzung der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklungslinien (größere Bestände, höhere Tierleistungen, stärkere Automatisierung), an dessen Ende eine großbetriebliche „Präzisions-Tierhaltung“ stehen würde, mit den künftigen gesellschaftlichen Erwartungen nur schwer ein Einklang zu bringen sein wird.

Auch das Ziel einer „ressourceneffizienten Nutztierhaltung“, welches häufig von Wissenschaftlern proklamiert wird, ist nicht zwangsläufig das, was unsere Gesellschaft wirklich herbeisehnt. Wer aus den Tieren das letzte Prozent Leistungszuwachs herausholen möchte mit dem Argument, die Tierhaltung sei dann ressourceneffizienter und würde weniger Emissionen verursachen, hat zwar Recht, stößt aber schnell auf das (ebenfalls valide) Gegenargument, Ressourcenschutz lasse sich auch durch reduzierten Fleischkonsum erreichen, und das so eingesparte Geld könnten die Bürger dann guten Gewissens zum Kauf eines Sonntagsbratens aus besonders tiergerechter Haltung verwenden. Bei dessen Produktion könne man den (relativ wenigen) Tieren gern ein wenig mehr Zeit zum Wachsen (und Emittieren) gönnen.

Mit diesen wenigen Überlegungen sind wir schon beim politischen Kern des Problems angelangt: Die Politik kann der Bevölkerung gegenwärtig nicht überzeugend darlegen, auf welches „Zielbild“ sie unsere Nutztierhaltung eigentlich hinführen will. Abstrakte Formulierungen wie tiergerecht, wettbewerbsfähig oder ressourceneffizient können diesen Mangel an Zielbildern nicht ersetzen. Wenn einzelne Teilprobleme mit technischen Lösungen einer Lösung zugeführt werden (Beispiel: Tötung männlicher Leger), ist das schon überzeugender, aber in den Augen der Kritiker sind solche technologischen Einzellösungen keine „game changer“, welche die Gesamtentwicklung auf ein neues, gutes Gleis setzen.

Bezüglich der Gesamtentwicklung prognostiziert die Wissenschaft: Wenn wir die Entwicklung weiterhin allein den Marktkräften überlassen, werden sich die bekannten Trends fortsetzen (größere

Bestände, höhere Tierleistungen, stärkere Automatisierung). Das kritische Publikum bringt das dann auf die einfache Formel: Der Markt führt zur „Massentierhaltung“, und die Politik schaut zu.

Plädoyer für eine nationale Nutztierstrategie

Bekanntermaßen hat die Politik keineswegs nur zugeschaut, sondern auf allen Ebenen (Länder, Bund, EU) eine Vielzahl von Aktivitäten auf den Weg gebracht. Hinzu kommen diverse Aktivitäten der Wirtschaft, auf Verbandsebene und in einzelnen Unternehmen. Allerdings schauen alle genannten Akteure mit ihren Maßnahmen nur auf ihren jeweiligen Einflussbereich, eine übergreifende Verzahnung der Maßnahmen findet nur selten statt.

Das fehlende Gesamtkonzept trägt dazu bei, dass die Kritiker skeptisch bleiben. Sie fragen sich, ob Politik und Wirtschaft hier wirklich zu neuen Ufern aufbrechen wollen, oder ob die Einzelmaßnahmen nicht vorrangig dem Ziel dienen, sich hier jeweils aus der Schusslinie zu manövrieren, Zeit zu gewinnen und im Übrigen möglichst kostengünstig weiterproduzieren zu können.

Viele Nutztierhalter sehen die Vielzahl unkoordinierter Aktivitäten ebenfalls mit wachsender Sorge. Sie können nicht erkennen, wohin das alles einmal führen soll, und sie bezweifeln, dass den kostensteigernden Maßnahmen in ihren Ställen und dem überbordenden bürokratischen Aufwand eines Tages eine entsprechende Erhöhung der Erlöse gegenüberstehen wird. Wenn investitionsbereite Landwirte heute fragen, in welche Richtung sie zum Beispiel ihre Schweinehaltung in den nächsten Jahren konkret ausrichten sollen, erhalten sie von Beratern, Wissenschaftlern und Politikern zwar viele Einzelmeinungen, können dahinter aber keinen verlässlichen Orientierungsrahmen erkennen. Das erzeugt Frust und wirtschaftlichen Stillstand.

Wer kann den gordischen Knoten durchhauen? Auf eine europäische Lösung zu warten, hilft in diesem Fall nicht weiter. Das Thema Tierwohl hat in Süd- und Osteuropa einen viel geringeren Stellenwert als bei uns, so dass eine EU-weite Konsensbildung sehr lange dauern und nicht zu überzeugenden Lösungen führen würde. Das scheinen auch die Entscheidungsträger in Deutschland so einzuschätzen, sonst hätten sie die vielen einzelnen Lösungsversuche wohl kaum auf den Weg gebracht. Also hilft nur eine Strategie für die Bundesrepublik Deutschland, denn die nächstniedrigere Ebene (Bundesländer) wäre wohl kaum geeignet, um zu klären und zu regeln, wie wir in unserer Gesellschaft künftig mit Nutztieren umgehen wollen.

Unsere Aufgabe lautet somit: Eine Nutztierstrategie für Deutschland entwickeln, die

- (a) der Wirtschaft wieder eine klare Orientierung gibt,
- (b) in offenen Märkten funktioniert und
- (c) schrittweise zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung führt.

Nutztierstrategie I: Der wirtschaftliche Kern

Wenn die Landwirte ihre Tierhaltung auf mehr Tierwohl umstellen, führt dies in den Betrieben zu Mindererträgen oder Mehrkosten. Um dies zu leisten, benötigen die Landwirte entweder Prämienzahlungen oder höhere Produktpreise für die Dienstleistung „mehr Tierwohl“. Soll auf diese Weise der gesamte Nutztiersektor Deutschlands transformiert werden, so sind Milliardenbeträge zu veranschlagen. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMEL hat Mehrkosten von 3 bis 5 Mrd Euro pro Jahr geschätzt.

Zusätzliche Finanzmittel in dieser Größenordnung lassen sich grundsätzlich über zwei Kanäle generieren, entweder über Steuermittel oder über Verbraucherausgaben. Mehr Steuermittel für den Tierschutz könnten zum Beispiel durch einen Umbau der Agrarpolitik bereitgestellt werden, indem die flächengebundenen Direktzahlungen gesenkt und die freiwerdenden Mittel für die Tierhaltung genutzt werden. Oder auch dadurch, dass man zum Beispiel die Mehrwertsteuervergünstigung für Fleisch abschafft und die zusätzlichen Finanzmittel für den Tierschutz einsetzt. Ob sich für solche Maßnahmen politische Mehrheiten finden, erscheint nach den bisherigen Erfahrungen jedoch fraglich.

Insofern spricht die Erfahrung eher dafür, die Variante „Finanzierung durch die Verbraucher“ zu verfolgen. Diese Variante wird jedoch nicht funktionieren, solange die Verbraucher tagtäglich die Wahl zwischen billig und teuer haben. Längerfristiges Ziel müsste es deshalb sein, dass Produkte, die aus gesellschaftlich unerwünschter Tierhaltung stammen, vom Lebensmittelhandel gar nicht mehr gelistet werden. Um das zu erreichen, bedarf es eines schrittweisen Vorgehens:

Im ersten Schritt gibt die Politik mit Hilfe einer staatlichen Produktkennzeichnung vor, welche Kategorien von Haltungsformen es gibt und wie sie die verschiedenen Kategorien bewertet. Dadurch schafft sie Klarheit für alle Beteiligten und gibt eine Zielrichtung für den Sektor vor.

Im zweiten Schritt entwickelt der Sektor, unterstützt durch die Politik, einen speziellen Marktkanal für die besonders erwünschten Produkte. Parallel dazu werden jene Landwirte, die die erwünschten Produkte erzeugen, finanziell unterstützt, damit erst einmal ein Angebot entstehen kann, welches mengenmäßig für einzelne Lebensmittelkonzerne interessant ist. Diese „Anschubfinanzierung“ kann entweder über die Branchen-Initiative Tierwohl erfolgen oder über die Zweite Säule der EU-Agrarpolitik. Da die Finanzmittel in beiden Töpfen knapp sind, wäre es naheliegend, jetzt möglichst schnell beide Instrumente in einen inhaltlichen Gleichklang zu bringen (Angleichung der Kriterien und Fördertatbestände).

Wenn dann genügend Produktmenge am Markt verfügbar ist, listen im dritten Schritt die ersten Lebensmittelkonzerne die unerwünschten Produkte aus. Diesem Vorbild folgen dann, angetrieben durch die öffentliche Kommunikation, nach und nach auch die übrigen Lebensmittelkonzerne. Im Endeffekt wird dann nicht das Einkaufsverhalten einzelner Bürger, sondern das Verhalten des Lebensmittelhandels dafür sorgen, dass nur noch Produkte aus gesellschaftlich erwünschten Haltungsformen gelistet werden und den Landwirten Preise gezahlt werden, die ihnen die Mehrkosten für das zusätzliche Tierwohl ausgleichen. Die Erfahrung mit der Auslistung der Eier aus „Käfighaltung“ hat gezeigt: Die Bürger akzeptieren das und sind bereit, die höheren Preise zu zahlen.

Fazit: Es gibt Instrumente, mit denen es gelingen kann, die Nutztierhaltung grundsätzlich im internationalen Wettbewerb zu belassen und sie zugleich schrittweise den besonderen Wünschen der deutschen Bevölkerung anzupassen. Diesen Prozess zu orchestrieren, ist allerdings nicht trivial, zumal zahlreiche weitere Fragen bedacht werden müssen, die hier aus Platzgründen nicht vertieft werden können (Produktion für den Export; unterschiedliche Destinationen für verschiedene Teilstücke, usw.). In jedem Fall ist aber die staatliche Produktkennzeichnung als zentraler Orientierungspunkt unverzichtbar.

Nutztierstrategie II: Die Zielfindung

Die derzeit wichtigste Frage ist natürlich, ob sich Bund, Länder und Wirtschaft überhaupt dazu entschließen könnten, das skizzierte Zusammenspiel von Kennzeichnung, Anschubfinanzierung und schrittweiser Auslistung auf den Weg zu bringen. Das erscheint derzeit noch in weiter Ferne, und solange dieses Zusammenspiel politisch nicht gewollt wird, kann man sich alle weiteren Überlegungen sparen. Falls das Zusammenspiel aber doch zustande käme, müsste man eine zweite wichtige Frage konkretisieren: Zu welchem Ziel soll der Sektor überhaupt geführt werden?

In Bezug auf das Tierwohl könnte eine pragmatische Lösung darin bestehen, sich am Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes zu orientieren. Es wurde mit Unterstützung der Wissenschaft entwickelt, ist einfach kommunizierbar und bereits im Markt präsent. Selbstverständlich sind auch viele andere Lösungen denkbar, aber die Suche nach einer Alternative könnte darauf hinauslaufen, dass sich die Fertigstellung der Strategie um weitere Jahre hinauszögert.

Die Aufgabe wird noch größer, wenn man bedenkt, dass eine nationale Nutztierstrategie, die auf eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung abzielt, sich nicht nur auf das Thema Tierwohl beschränken darf. Sie muss im weiteren Verlauf auch die wichtigsten anderen Kritikpunkte in den Blick nehmen. Das betrifft beispielsweise die Bestandsgrößenentwicklung, die regionale Konzentration der Tierhaltung, die Folgen des internationalen Handels mit Futtermitteln und tierischen Produkten oder auch die ökologischen und gesundheitlichen Folgen eines hohen Konsums tierischer Lebensmittel.

Viele Landwirte werden hier einwenden, bei so vielen Diskussionsfeldern sei es doch völlig illusorisch, einen wirtschaftlich gangbaren Entwicklungspfad zu finden, der allen Kritikpunkten gerecht wird. Aus wissenschaftlicher Sicht ist hinzuzufügen, dass manche Argumentationsstränge und Schlussfolgerungen der Kritiker (zum Beispiel die Ablehnung von Import-Soja) einer soliden wissenschaftlichen Überprüfung nicht standhalten. Somit stellt sich die Frage, ob sich eine nationale Nutztierstrategie überhaupt mit solchen (scheinbar abwegigen) Argumenten auseinandersetzen sollte.

Die Einwände von Landwirten und Wissenschaftlern sind nachvollziehbar, verlieren aber das Kernziel „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“ aus dem Auge. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zwingend erforderlich, alle wesentlichen Kritikpunkte an der Nutztierhaltung sorgfältig zu prüfen und jeweils (a) alternative Handlungsoptionen zu entwickeln, (b) deren Folgen abzuschätzen und (c) zu analysieren, wie die Gesellschaft diese Folgen bewertet. Die Aufgaben (a) und (b) sind klassische Handlungsfelder der politikberatenden Forschung; für Aufgabe (c) entwickeln wir mit dem „social lab“ gerade ein neues Konzept, um herauszufinden, wie ganz normale Bürger bestimmte Zustände bewerten, nachdem sie umfänglich über alle Folgen aufgeklärt wurden.

Auch wenn mancher Experte schon vorher zu wissen glaubt, dass bestimmte Vorschläge gar nicht umsetzbar sind oder gesellschaftlich unerwünschte Folgen hätten, ist es dennoch wichtig, dass sie in der Strategiebildung zunächst einmal geprüft werden, und zwar ernsthaft und ergebnisoffen. Ansonsten würden die populären Thesen der Kritiker in der öffentlichen Debatte immer wieder vorgetragen, und Journalisten würden die Nutztierstrategie stets als „einäugig“ und „ideologisch vorbelastet“ einstufen, weil die Verantwortlichen es nicht für nötig gehalten hätten, sich mit bestimmten „unbequemen“ Thesen ernsthaft auseinanderzusetzen.

Nutztierstrategie III: Prozesssteuerung und Monitoring

Das führt uns zur dritten wichtigen Frage: Wer sollen denn überhaupt „die Verantwortlichen“ sein, das heißt wer soll die Entwicklung und Umsetzung der Nutztierstrategie betreiben? Auf den ersten Blick ist man geneigt, diese Aufgabe der Bundespolitik zuzuschreiben, das heißt dem Bundestag und dem Bundeslandwirtschaftsminister. Bei näherem Hinsehen wird es jedoch komplizierter.

Da einige Aspekte der Nutztierpolitik in die Zuständigkeit der Länder fallen, werden die Länder verlangen, in den Gestaltungsprozess einbezogen zu werden. Die Wirtschaft sollte ebenfalls einbezogen werden, ansonsten wird die erforderliche Verzahnung der (bisher getrennt laufenden) Aktivitäten von Politik und Wirtschaft nicht gelingen. Und schließlich sollten auch die wichtigsten Interessenverbände des Tier- und Umweltschutzes mit am Tisch sitzen, denn ohne deren aktive Einbindung ist das Ziel „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“ wohl kaum erreichbar.

Allein die schiere Größe dieses Personenkreises deutet darauf hin, dass es nicht leicht wird, hier zu einer schlanken, effektiven Prozesssteuerung zu kommen. Die Arbeit des Steuerungsgremiums muss von vornherein langfristig ausgerichtet sein, denn die gewünschte Veränderung der Tierhaltung ist ein Prozess, der sich über mehrere Legislaturperioden hinziehen wird. Landwirte, Tierschützer und die Öffentlichkeit werden diesem Wandlungsprozess nur dann Vertrauen entgegenbringen, wenn sie in den deklarierten Zielen und den ergriffenen Maßnahmen ein hohes Maß an Verlässlichkeit erkennen, über Legislaturperioden hinweg. Das spricht dafür, die Prozesssteuerung von vornherein überparteilich aufzusetzen und möglichst auch im weiteren Verlauf aus den Wahlkampfaktivitäten der politischen Parteien herauszuhalten. Hierfür den richtigen Ansatz zu finden, erfordert großes diplomatisches Geschick.

Neben der Prozesssteuerung ist schließlich auch das Monitoring von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Strategie. Mit Hilfe eines überschaubaren Satzes von Indikatoren muss regelmäßig gemessen werden, inwieweit sich der Nutztiersektor in die gesellschaftlich erwünschte Richtung entwickelt und an welchen Punkten gegebenenfalls nachjustiert werden muss. Die Indikatoren müssen sich an den gesellschaftlichen Zielen orientieren, mit vertretbarem Aufwand zu erfassen sein und ein zutreffendes Bild über die Entwicklung der gesamten deutschen Nutztierhaltung geben.

Fazit: Ein dickes Brett

Kritikern erscheint der hier vorgezeichnete Weg unnötig kompliziert. Viele Landwirte möchten das Problem am liebsten dadurch lösen, dass sich die Medienberichterstattung ändert und die Bevölkerung im Laufe der Zeit die derzeitige Form der Tierhaltung zu akzeptieren lernt. Viele Tierschützer ziehen sich auf den Standpunkt zurück, man solle die unerwünschten Haltungsverfahren einfach per Gesetz verbieten. Solche Vorschläge klingen einfach, nur wird das Ziel „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“ damit nicht erreicht.

Der hier vorgestellte Weg zielt darauf ab, den Dauerkonflikt zwischen Landwirtschaft und Kritikern zu überwinden und einen nationalen Konsens über die künftige Entwicklung unserer Nutztierhaltung herbeizuführen. Natürlich wird es immer „Hardliner“ auf beiden Seiten geben, die man für einen Konsensprozess nicht gewinnen kann. Doch darum geht es nicht; entscheidend ist, die „Mitte der Gesellschaft“ und damit auch den Großteil der Massenmedien hinter den Prozess zu bringen.

Ein Konsensprozess benötigt Vertrauen. Um dieses aufzubauen, müssen sich die Hauptbeteiligten darauf verständigen und öffentlich kommunizieren, (a) wer den Prozess steuern soll, (b) zu welchem Ziel er führen soll und (c) wie der Wandel finanziert werden soll. Wie erläutert, kann der Punkt b

(Zielbestimmung) erst im Laufe der Jahre immer klarer fixiert werden, denn hierzu muss ein langwieriger partizipativer Prozess installiert werden. Umso wichtiger wäre es, schnell Klarheit bezüglich der Punkte a und c zu schaffen.

Der wirtschaftliche Kern des hier vorgezeichneten Prozesses folgt einem Vorbild, das in Deutschland mit dem Ausstieg aus der „Käfighaltung“ für Legehennen schon einmal erfolgreich praktiziert wurde. Gewiss, die Veränderung der gesamten deutschen Nutztierhaltung ist um einiges komplizierter, aber dafür haben wir inzwischen auch mehr Instrumente verfügbar. Manche Skeptiker fragen, ob Lebensmittel tierischen Ursprungs nicht für ärmere Bevölkerungsschichten unerschwinglich würden, wenn man so stark auf Tierschutz setzt. Diese Frage beantwortet sich eigentlich von selbst, wenn man die vom Wissenschaftlichen Beirat geschätzten Mehrkosten von 3 bis 5 Mrd Euro ins Verhältnis setzt zu den gesamten Lebensmittelausgaben der deutschen Bevölkerung (über 150 Mrd Euro).

Selbstverständlich ist die hier vorgezeichnete Strategie nicht alternativlos. Man könnte die einzelnen Maßnahmen auch anders kombinieren oder anders gewichten; Vorschläge hierzu sind herzlich willkommen. Das wird allerdings solange eine akademische Fingerübung bleiben, wie Politik und Wirtschaft eine nationale Nutztierstrategie im Grundsatz für überflüssig und/ oder aussichtslos halten. Das wahrscheinlichste Zukunftsszenario für die deutsche Nutztierhaltung ist - Stand Februar 2016 - nicht die Umsetzung irgendeiner Strategie, sondern die Fortsetzung des Dauerkonflikts mit den ewig gleichen Argumenten.

5 Zusammenfassung

Die deutsche Landwirtschaft konnte sich bisher im internationalen Wettbewerb recht gut behaupten. Der Agrarstrukturwandel, der dies ermöglicht hat, läuft jedoch in eine Richtung, die den gesellschaftlichen Erwartungen an die Landwirtschaft teilweise widerspricht. Dieser Konflikt lässt sich weder dadurch lösen, dass man einfach nur die Bevölkerung besser informiert, noch dadurch, dass man auf freiwillige Zahlungen der Verbraucher setzt.

Technische Fortschritte könnten insbesondere in der Pflanzenproduktion dazu führen, dass im Laufe der Zeit einige der bisherigen Probleme überwunden werden. In der Nutztierhaltung ist die Problemlösung schwieriger, weil eine großbetriebliche, ressourceneffiziente Präzisions-Nutztierhaltung möglicherweise nicht den künftigen Erwartungen der Bevölkerung entspricht. Die derzeitigen Aktivitäten von Politik und Wirtschaft sind unkoordiniert und bieten kaum Orientierung für investitionsbereite Landwirte. Vor diesem Hintergrund wird eine nationale Nutztierstrategie vorgeschlagen, die im Laufe der Zeit zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung führen könnte