

Nutztierhaltungsstrategie des BMEL ist der Komplexität der Herausforderungen nicht angemessen

Kritische Anmerkungen zum Positionspapier des BMEL aus der Perspektive eines Nutztierwissenschaftlers

Prof. Dr. Albert Sundrum, Fachgebiet Tierernährung und Tiergesundheit, Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften der Universität Kassel

Einleitung

Die Nutztierhaltung in Deutschland wird seit vielen Jahren von weiten Teilen der Bevölkerung kritisch beäugt. Es ist daher begrüßenswert, wenn das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) in einem Strategiepapier zur Nutztierhaltung darlegt, wie der Sektor künftig gestaltet und wie auf die Kritik reagiert werden soll, um die gesellschaftliche Akzeptanz zu verbessern. Angesichts der vielfältigen und engen Verflechtungen der Nutztierhaltung mit den für das Gemeinwohl relevanten Aspekten des Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzes und unter Berücksichtigung der erheblichen, aus Steuern finanzierten Subventionen hat auch die Öffentlichkeit ein Recht darauf zu erfahren, welche Strategien das Bundesministerium künftig anvisiert.

Auch wenn der Agrarsektor und die Agrarwissenschaften bislang nicht durch eine ausgeprägte Debatten- oder Streitkultur in Erscheinung getreten sind, so bietet das Strategiepapier hinreichenden Anlass, dies zu ändern und sich vertieft mit den Überlegungen des BMEL auseinanderzusetzen. Für die Entwicklung einer Debattenkultur reicht es allerdings nicht aus, dass möglichst viele Personen ihre Meinung zu dem Themenfeld äußern. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Beiträge der Diskutanten auf vertretbare und für das Gemeinwohl relevante Ziele ausgerichtet sind, und ob die im Strategiepapier angesprochenen Maßnahmen die Ziele möglichst effektiv und effizient adressieren. Um die Angemessenheit einer Strategie im Hinblick auf die Zielsetzungen beurteilen zu können, bedarf es zunächst einer Analyse der Ausgangssituation, einer nachvollziehbaren Zielansprache, einer Beschreibung der zur Anwendung kommenden Methoden sowie Angaben über die Kriterien, anhand derer Erfolg oder Misserfolg bewertet werden sollen. Dies entspricht einem wissenschaftlichen Procedere. Angesichts der Komplexität des Themenfeldes sind daher insbesondere Wissenschaftler gefordert, die Vorschläge auf ihre Stichhaltigkeit hin zu prüfen und eine Beurteilung des Strategiepapieres im Hinblick auf seine Ziele vorzunehmen.

Die Tatsache, dass Wissenschaftler in beratender Funktion an der Formulierung des Strategiepapieres beteiligt waren, macht eine solche Überprüfung nicht überflüssig, sondern geradezu zwingend. Es ist ein konstitutives Element der Wissenschaft, Vorschläge von Kolleginnen und Kollegen zu sichten, zu reflektieren und ihnen zu widersprechen, wenn Unstimmigkeiten in der Argumentation auftreten, die einer kritischen Reflexion nicht standhalten. Wie bei anderen Personengruppen sind auch die Aussagen von Wissenschaftlern perspektivisch gefärbt. Die hier skizzierten Argumente bilden da keine Ausnahme. Sie sind aus der Perspektive eines der Primärerzeugung zugewandten Nutztierwissenschaftlers verfasst. Sichtweise und Blickwinkel unterscheiden sich von der Perspektive, welche die Verfasser des Strategiepapieres einnehmen. Folgerichtig verwundert es nicht, wenn daraus andere Einschätzungen und Schlussfolgerungen resultieren. Die Replik kann es nicht leisten, auf die vielfältigen Aspekte im Einzelnen einzugehen. Sie fokussiert auf wenige, gleichwohl für maßgeblich erachtete Voraussetzungen, welche ein Strategiepapier beinhalten sollte, hier jedoch aus Sicht des Autors zu kurz geraten sind oder ganz ausgeklammert wurden. Die nachfolgenden Ausführungen verstehen sich als ein Beitrag zur Reflexion und zur Beförderung einer diskursiven Auseinandersetzung im Ringen um bessere Einsichten in komplexe Zusammenhänge.

Fehlende Problemanalyse und Zielansprache

Eine Strategie ist ein Plan für Handlungen, mit denen man ein Ziel verwirklichen will. Soll die Strategie zielführend sein, ist eine Präzisierung der Ziele unabdingbar. Auch gilt es zu

berücksichtigen, dass die Handlungsoptionen zur Zielerreichung nicht losgelöst von den vorherrschenden Bedingungen erdnen werden. Entsprechend drängen sich zunächst folgende Fragen auf:

1. Was waren die bisherigen Ziele der tierischen Erzeugung, und wurden sie erreicht? Bedarf es neuer Ziele, und wenn ja, wie lauten sie?
2. Waren die bisher verfolgten Strategien bzw. Maßnahmen effektiv und effizient bezogen auf die Erreichung der bisherigen Ziele? Sind sie es auch in Bezug auf neue Ziele? Oder konterkarieren die bisherigen Strategien die Erreichung neuer Ziele und müssen deshalb durch neue Strategien ersetzt werden?

Diese und weitere Fragen könnten und sollten am Anfang eines Strategiepapiers stehen. Leider erfährt der Leser in dem Papier so gut wie nichts darüber, warum es mit den bisherigen Strategien nicht gelungen ist, dorthin zu kommen, wohin man möchte. Entsprechend können auch nicht die Hindernisse identifiziert werden, die möglicherweise neuen Zielen im Wege stehen.

Dem Strategiepapier liegt keine Analyse zu den treibenden Kräften zugrunde, welche die aktuellen Entwicklungen prägen bzw. geprägt haben. Die künftig anvisierten Ziele lässt das Papier eher im Nebulösen als sich zu einer dezidierten Zielformulierung zu bekennen. Eine „gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung“, wie sie das Papier formuliert, ist kein Selbstzweck und kann schon deshalb kein Ziel sein, weil es nicht beurteilungsfähig ist, wann eine solche Akzeptanz erreicht sein könnte und wer mit welchen Kriterien befugt ist, eine Beurteilung der Zielerreichung vorzunehmen. Dass die Methode der Demoskopie nicht adäquat ist, erklärt sich bereits aus der Komplexität der Thematik. Mangels klarer Zielvorgaben gestaltet sich eine kritische Auseinandersetzung mit den strategischen Überlegungen schwierig. Auch trägt der Verweis auf das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates¹ (2015) zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung nicht zu einer Klärung bei. Denn auch darin wurde auf eine fundierte Analyse der Ausgangssituation verzichtet.

Unhinterfragte Ausweitung der Produktionskapazitäten

Für das BMEL sind die Ausweitung der Produktionskapazitäten und der hohe Exportanteil bei der Vermarktung von Produkten tierischer Herkunft eine Erfolgsgeschichte². Auch das Strategiepapier folgt dieser Diktion. Allerdings wird nicht auf den Preis eingegangen, der in Form von unerwünschten Nebenwirkungen und externen Effekten für diesen „Erfolg“ zu entrichten ist. Das Ausblenden dieser Ambivalenz mag daran liegen, dass diejenigen, welche vorrangig vom Export profitieren, nicht dieselben sind, welche den negativen Wirkungen ausgesetzt sind. Anders als es das Strategiepapier nahelegt, handelt es sich beim Export nicht nur um den Verkauf von im Inland nicht benötigten Überschussmengen an andere EU-Mitgliedsländer oder Drittländer. Unerwünschte Nebenwirkungen beschränken sich auch nicht auf mögliche Auswirkungen auf das Marktgeschehen und die Primärerzeugung in den Entwicklungsländern. Aus meiner Sicht sind die Aus- und Rückwirkungen der Exportorientierung auf Strukturen und Umfang der tierischen Erzeugung in Deutschland als auch die damit einhergehenden Implikationen für den Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz im Inland weitaus ausgeprägter und relevanter. **Trotz der engen Verknüpfung gesellschaftlich relevanter Aspekte mit der Exportorientierung der Agrarpolitik klammert das Strategiepapier diese Aspekte leider weitgehend aus.**

Beispielhaft sei hier angeführt, dass die Ausweitung der Produktion tierischer Lebensmittel eng gekoppelt ist mit der Notwendigkeit des Importes, insbesondere von eiweißhaltigen Futtermitteln. Da nur ein Teil der importierten und von den Tieren aufgenommenen Nährstoffe in den tierischen Produkten verbleibt und der Rest wieder ausgeschieden wird, kommt es zu einer

¹ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. www.bmel.de.

² Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017): Agrarexporte 2017 - Daten und Fakten. www.bmel.de

Nährstoffanreicherung in der Umwelt, insbesondere von reaktiven Stickstoffverbindungen. Der Wirkungsgrad bei der Nutzung wirtschaftseigener Düngemittel ist in Deutschland sehr niedrig, da viele Landwirte trotz einer hohen Verfügbarkeit von N-haltigem Wirtschaftsdünger noch zusätzlich erhebliche Mengen an mineralischen Stickstoffdüngemitteln ausbringen. Gleichzeitig werden auf ca. 40% der Nutzflächen in Deutschland überhaupt keine organischen Düngemittel ausgebracht³. Zusätzlich zu der nationalen Fracht an Exkrementen wird ein Drittel des in den Niederlanden anfallenden Wirtschaftsdüngers in Deutschland entsorgt⁴. Angesichts der beträchtlichen Mengen an bereits im Inland und insbesondere in Grenznähe vorhandenen Wirtschaftsdüngemitteln, kann man weder von einem zusätzlichen Bedarf noch von einer effizienten Nutzung ausgehen. Die Wirtschaftsdünger aufnehmenden Betriebe lassen sich dies zu Lasten der Umweltverträglichkeit und damit der Interessen des Gemeinwesens honorieren. Dieses Beispiel veranschaulicht den Konflikt zwischen den Partikularinteressen Einzelner und den Interessen des Gemeinwohls. Von einem Strategiepapier sollte man erwarten können, dass es derartige Konfliktbereiche aufdeckt und Lösungswege aufzeigt. Ziel- und Interessenskonflikte spart das Strategiepapier jedoch weitgehend aus, wie es überhaupt die Problematik der Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft und die Nutztierhaltung nur am Rande streift.

Die Tatsache, dass die Landwirtschaft aufgrund der Überfrachtung mit reaktiven Stickstoffverbindungen und deren ineffiziente Nutzbarmachung mehr klimarelevante Gase und Feinstaub freisetzt als der gesamte Verkehr, scheint den Autoren keinen Hinweis wert. Während der Verkehr sich der Notwendigkeit einer zunehmenden Regulierung und Kontrolle stellen muss, halten es die Autoren des Strategiepapiers nicht für opportun darzulegen, wie auch die Landwirtschaft und damit die Nutztierhaltung wie andere Großemittenten ihren Beitrag zur Einhaltung der Klimaziele leisten kann. Dabei mangelt es nicht an Vorschlägen, wie das hohe Einsparpotential hinsichtlich der Nährstoffausträge erschlossen werden könnte, ohne dass es dabei zu gravierenden Einbußen bei der Produktivität käme^{5,6}.

Es ist auch nicht stichhaltig, dass das BMEL die Unterstützung des Exports von Produkten tierischen Ursprungs u.a. mit dem „Tierwohl“ begründet. Wenn das „Tierwohl“ in erster Linie als „eine Frage der Haltung“ und als eine Frage der Einhaltung von haltungsrelevanten Mindestanforderungen angesehen wird, warum soll es dann den Tieren in Deutschland besser ergehen als in anderen Europäischen Ländern (in die 70% der Exporte gehen), in denen gleiche und zum Teil deutlich höhere Mindeststandards für die Haltung gelten? Es scheint sich noch nicht herumgesprochen zu haben, dass sich die tierische Erzeugung in Deutschland im internationalen Maßstab nicht durch besonders hohe Standards auszeichnet, sondern wohl eher im Mittelmaß anzusiedeln ist. Dies wurde auch im Gutachten des WBA¹ dargelegt.

Auch mit dem Verweis auf Arbeitsplätze ist die Exportorientierung der deutschen Agrarwirtschaft nicht überzeugend zu rechtfertigen. Die Argumentation verliert an Stichhaltigkeit, wenn die Arbeitsplätze mitgerechnet werden, welche durch den Strukturwandel in der Primärerzeugung wegrationalisiert werden. So ist in den letzten 20 Jahren zum Beispiel die Zahl der Milchviehalter von ca. 180.000 auf 70.000 geschrumpft und die Zahl der Sauenhalter von 64.000 auf ca. 8.000⁷. Dieser drastische Rückgang und der Wegfall von Arbeitsplätzen ist eine Folge der mit der Exportorientierung angestrebten **Kostenführerschaft** auf globalen Märkten. Diesem Wettbewerbs- und Kostendruck können viele Betriebe aus nicht mehr Stand halten. Auch bleibt unberücksichtigt, dass viele Arbeitsplätze hinzugewonnen werden könnten, wenn die Zielvorgabe **Qualitätsführerschaft** wäre und nicht durch die Exportorientierung konterkariert würde (siehe unten). Die sozialen, ökonomischen, ökologischen und tierschutz- sowie verbraucherchutzrelevanten

³ Destatis 2011

⁴ Van Grinsven et al. (2017): Current water quality ambitions in many Dutch regions incompatible with intensive agriculture. Conference Proceedings, Dalgaard et al. (eds.), Innovative solutions for sustainable management of nitrogen. Aarhus University, June 2017, p. 67.

⁵ Machmüller, A. und A. Sundrum (2016): Stickstoffmengenflüsse und Bilanzierungen von milchviehhaltenden Betrieben im Kontext der Düngeverordnung. Berichte über Landwirtschaft 94, 1-30.

⁶ Van Grinsven et al. (2013). Costs and benefits of nitrogen for Europe and Implications for mitigation. Environ. Sci. Technol. 47, 3571-3579.

⁷ Spandau, P. (2017): Der Status quo der deutschen Nutztierhaltung. KTBL-Tage 2017, Berlin.

Implikationen der Exportstrategie z.B. im Hinblick auf die Leiharbeiterproblematik in der Fleischindustrie werden von den Autoren weitgehend ausgeblendet.

Deutschland gehört weltweit zu den Ländern mit der größten Milchmengenerzeugung. Allerdings ist diese hierzulande bereits über einen langen Zeitraum für die Mehrheit der Landwirte unrentabel. Um die Krise überdauern zu können, sehen sich die meisten Betriebe genötigt, die Produktionskosten weiter zu senken und die Milchmengen zu steigern⁸. Verdrängt wird dabei, dass sich die Primärerzeuger durch eine gegenüber der Nachfrage überproportionale Ausweitung der Produktionskapazitäten selbst das „Wasser“ für Preissteigerungen abgraben, auf die sie so dringend angewiesen sind. Viele Landwirte bauen darauf, nicht selten in eklatanter Selbstüberschätzung und in Unkenntnis der erhöhten Produktionskapazitäten in anderen Ländern, dass sie zu den Gewinnern gehören werden, die den Konkurs der Mitbewerber zu ihrem Vorteil nutzen können.

Der Vorteil eines fortgesetzten Strukturwandels in der Nutztierhaltung für die Interessen des Gemeinwohles, wie es das Strategiepapier nahelegt, ist nicht belegt. Wie allen Prozessen unterliegen auch die Bemühungen um eine weitere Steigerung der Produktivität einer Grenznutzenfunktion. Solange den potentiellen Skaleneffekten keine Gesamtrechnung zugrunde gelegt wird, in welche die innerbetrieblich unerwünschten Nebenwirkungen (u.a. Abgangsraten und Produktionskrankheiten der Tiere) und die externalisierten Effekte (Nährstoffausträge und Klimarelevanz) eingehen, können kaum belastbare Aussagen zu den Vor- und Nachteilen eines weiteren Größenwachstums der Betriebe gemacht werden. Erschwerend kommt hinzu, dass in unterschiedlichen betrieblichen Konstellation auch unterschiedliche Grenznutzenfunktionen wirksam werden: Was für den einen Betrieb zielführend ist, kann für einen anderen völlig kontraproduktiv sein.

Die Exportorientierung der Agrarpolitik ist eine Form des Merkantilismus. Gemeinsames Merkmal merkantilistischer Wirtschaftspolitik ist das Streben nach größtmöglicher Förderung der produktiven Kräfte im Inland und der Erwirtschaftung von Überschüssen im Außenhandel. Die Nicht-Berücksichtigung von Grenznutzeneffekten und des Ausmaßes der externen Effekte⁹ führt zu gravierenden Fehleinschätzungen bezüglich des gesamtgesellschaftlichen Nutzens der Exportorientierung. Angesichts deren weitreichender Implikationen darf von einem Strategiepapier erwartet werden, dass es eine fundierte Begründung und vor allem eine umfassende Abwägung beinhaltet sowie die Folgewirkungen für das Gemeinwohl nachvollziehbar dargelegt.

Zielkonflikte werden ausgeblendet

Wie alle lebenden Systeme sind auch landwirtschaftliche Betriebssysteme darauf ausgerichtet, sich selbst zu erhalten. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die dem Streben nach Kostenführerschaft und angesichts von Überkapazitäten einem Verdrängungswettbewerb Vorschub leisten, stehen dem Selbsterhaltungsinteresse diametral entgegen. Obwohl die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Bemühungen um Existenzsicherung fortlaufend unterminieren, rechtfertigen nicht nur Verbandsvertreter, sondern auch viele Landwirte das bestehende Wirtschaftssystem, wenn auch mit mehr oder weniger fadenscheinigen Argumenten. Gleichzeitig mangelt es an der Bereitschaft, sich einer argumentativen Auseinandersetzung und einer Beurteilung der Stichhaltigkeit der Argumente durch unabhängige Dritte zu stellen. Psychologen verwenden für dieses Phänomen den Begriff „System justification“. Er ist nicht auf die Agrarwirtschaft beschränkt, sondern eine bei vielen Personengruppen beschriebene und damit anthropologische Eigenheit. Sie speist sich vor allem aus dem Wunsch kognitive Dissonanzen zu vermeiden¹⁰.

⁸ DLG (2017): Milchviehalter: Lehren aus dem Preistief. Trendmonitor, www.dlg.de.

⁹ Van Grinsven et al. (2013). Costs and benefits of nitrogen for Europe and Implications for mitigation. Environ. Sci. Technol. 47, 3571-3579.

¹⁰ Jost et al. (2004): A decade of system justification theory: accumulated evidence of conscious and unconscious bolstering of the status quo. Political Psychology 25, 881-919.

Es gehört zur „freien Marktwirtschaft“, dass Unternehmer ihr Geschäftsmodell auch dann weiterverfolgen dürfen, wenn es sie wirtschaftlich ruiniert. Im Fall der landwirtschaftlichen Unternehmen sind allerdings nicht nur die Betriebsleiter und ihre Familien betroffen, sondern auch die Umwelt, die Verbraucher und nicht zuletzt die Nutztiere. Bei den Nutztieren zeigen sich die Nebenwirkungen vor allem in Form von hohen Prävalenz- und Inzidenzraten von Produktionskrankheiten. Eine weitere Reduzierung von Produktionskosten hat zur Folge, dass noch weniger Arbeitszeit und Geld für die Betreuung der Nutztiere und für eine tiergerechte Ernährung zur Verfügung stehen. Andererseits ist davon auszugehen, dass eine weitere Intensivierung der Produktion zur Realisierung von Skaleneffekten tendenziell die Nährstoffeinträge in die Betriebe und gleichzeitig die Nährstoffausträge in die Umwelt erhöhen wird¹¹. Die Frage, wie die vorherrschende Strategie zur Produktionskostensenkung mit einer Qualitätserzeugung vereinbar sein soll, welche in der Regel mit arbeitszeitlichen und monetären Mehraufwendungen einhergeht, ist jedoch den Autoren des Strategiepapieres keine Reflexion wert. Nicht-vollkostendeckende Marktpreise verschärfen das Konfliktpotential zwischen unterschiedlichen Produktionszielen. Wie im Strategiepapier ausgeführt, mögen „Motivation und Bereitschaft vieler Landwirte für Verbesserungen“ groß sein. Sie laufen allerdings ins Leere, wenn es an den dafür erforderlichen Ressourcen mangelt.

Das Strategiepapier blendet übergeordnete und innerbetriebliche Zielkonflikte weitgehend aus. Entsprechend finden sich darin keine Überlegungen, wie mit diesen Zielkonflikten ausgeglichen umzugehen wäre, d.h. wie antagonistische Prozesse eingedämmt und synergistische Prozesse zur Entfaltung gebracht werden könnten. Statt auf Einzelaspekte oder einzelne Einflussfaktoren wie die Haltungsbedingungen zu fokussieren, gilt es, möglichst viele unterschiedliche Faktoren in einem systemischen Ansatz gleichzeitig zu berücksichtigen.

Gemäß dem Strategiepapier werden in der Milchviehhaltung „insbesondere Robustheit und Gesundheit sowie ein ausbalancierter Stoffwechsel als Zuchtziele unterstützt“. Abgesehen davon, dass „ein ausbalancierter Stoffwechsel“ kein Zuchtziel sein kann, sondern einer tierindividuellen Abstimmung von genetischen Leistungskapazitäten mit einer korrespondierenden Energie- und Nährstoffversorgung bedarf, legen solche Aussagen den Schluss nahe, dass der Glaube an die segensreichen Auswirkungen züchterischer Bemühungen zur Lösung von innerbetrieblichen Problemfeldern ungebrochen ist. Diese Position klammert u.a. aus, dass zwischen diversen Zuchtmerkmalen Merkmalsantagonismen bestehen. In den Fällen, in denen die betrieblichen Versorgungs- und Betreuungskapazitäten nicht mit den Leistungskapazitäten der Milchkühe korrespondieren, kann es zu beträchtlichen gesundheitlichen Störungen aufgrund überforderter Anpassungsfähigkeiten kommen^{12,13}. Eine weiterhin auf ansteigende Produktionsleistungen ausgerichtete Zucht steht bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung vielfach in einem Zielkonflikt zum Bemühen, die Nutztiere bedarfsgerecht zu versorgen und vor Produktionskrankheiten zu schützen. Merkmalsantagonismen, welche bei Nutztieren in vielfältigen Ausprägungen seit Jahrzehnten bekannt sind¹⁴, wurden in der Vergangenheit ebenso ausgeblendet wie andere innerbetriebliche Konfliktfelder. Zielkonflikten ist eigen, dass sie sich nicht in Luft auflösen, wenn man sie ignoriert. Das Strategiepapier legt nahe, dass die Agrarpolitik weiterhin nicht beabsichtigt, sich den kontextabhängigen Zielkonflikten zu stellen.

¹¹ Taube, F. (2016): Umwelt- und Klimawirkungen der Landwirtschaft. In: DLG e.V., Moderne Landwirtschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Eine kritische Analyse. Archiv der DLG, Band 110, S. 13-38.

¹² Beerda, B., Ouweltjes, W., Šebek, L.B., Windig, J.J., Veerkamp, R.F. (2007): Effects of genotype by environment interactions on milk yield, energy balance, and protein balance. *J. Dairy Sci.*, 90, 219–228.

¹³ Sundrum, A. (2015): Metabolic disorders in the transition period indicate that the dairy cows' ability to adapt is overstressed. *Animals* 2015, 5, 978-1020.

¹⁴ Rauw, W., Kanis, E., Noordhuizen-Stassen, E., Grommers, F. (1998): Undesirable side effects of selection for high production efficiency in farm animals: A review. *Livest. Prod. Sci.*, 56, 15–33.

Fehlende Definitionen zentraler Termini

Konflikte zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen bezüglich übergeordneter Zielsetzungen wie „Tierwohl“ oder „Qualität“ bedürfen eines Ausgleiches, den es auszuhandeln gilt. Das Wichtigste in Aushandlungsprozessen ist es, sicherzustellen, dass man sich über das, was geregelt werden soll, möglichst eindeutig im Klaren ist¹⁵. Werden Begriffe nicht klar gefasst und nicht genau verstanden, profitieren vor allem jene, die davon leben, nach Umwegen und Umschiffungen von Regeln und Normen zu suchen. Während es in der Alltagssprache streng genommen keine Definitionen von Begriffen gibt, mit denen sich Personen verständigen, sind für die Wissenschaft Definitionen zentraler Termini unerlässlich. Demgegenüber greifen Politik und Marketing bevorzugt auf Begriffe zurück, von denen sich viele Personen angesprochen fühlen. Ziel ist hier nicht die Abgrenzung (Definition) von anderen Begriffsinhalten, sondern die Verwendung von Begriffen, welche sich als Projektionsfläche für die Assoziationen möglichst vieler Personen eignen. Dabei können Meinungen geäußert und Behauptungen aufgestellt werden, ohne dass diese auch begründet werden bzw. sich in einem Diskurs rechtfertigen müssen. Umso wichtiger ist, dass Wissenschaftler als Korrektiv gegenüber einer zu laxen Verwendung von Begriffen fungieren.

Dem von Agrarmarketingexperten eingeführten Begriff „Tierwohl“ mangelt es an klaren Begriffsinhalten. Der Verweis auf die Begriffe „Tiergerechtigkeit“ und „Tiergesundheit“ hilft auch nicht weiter. Beide Begriffe sind nicht geeignet, um als Synonym verwendet zu werden¹⁶. Der Begriff „Tierwohl“ mag für Marketingzwecke gut geeignet sein; für eine wissenschaftliche und evidenzbasierte Klärung eines komplexen Sachverhaltes sowie für einen Aushandlungsprozess zwischen unterschiedlichen Interessen ist er ohne eine eindeutige Definition kontraproduktiv, weil er einer interessensgeleiteten Verwendung anheimgestellt wird.

Dies gilt in gleicher Weise für den Begriff „Qualität“. Im allgemeinen Sprachgebrauch haben sich zwei zueinander im Widerspruch stehende Bedeutungsinhalte herauskristallisiert. Die eine, basierend auf einer DIN-Norm (55350, Teil F), versteht unter Qualität *„die Gesamtheit von Eigenschaften und Merkmalen eines Produktes oder einer Tätigkeit, die sich auf deren Eignung zur Erfüllung gegebener Erfordernisse beziehen“*. Die Gesamtheit von aggregierten Merkmalen skaliert dabei von einem sehr hohen bis zu einem niedrigen Niveau des Erfüllungsgrades bezüglich der anvisierten Erfordernisse. Ein hohes Qualitätsniveau („Premiumqualität“) hinsichtlich zuvor definierter Erfordernisse hebt sich somit in der Gesamtheit der aggregierten Eigenschaften vom Durchschnitt der Grundgesamtheit deutlich ab. Dem gegenüber steht ein Sprachgebrauch, der unter „Qualität“ das Freisein von Unzulänglichkeiten und gravierenden Mängeln versteht. Diese Auffassung scheinen sich auch die Autoren des Strategiepapieres zu eigen zu machen, indem sie die Einhaltung von Mindestanforderungen oder erhöhten Mindeststandards – wie im „Öko-Landbau“ - mit einer Qualitätserzeugung gleichsetzen. Nach diesem Verständnis sind Produkte und Prozesse, welche den gesetzlichen und damit allgemein verbindlichen Vorgaben folgen bereits „qualitativ hochwertig“. Unreflektiert bleibt, dass Mindestanforderungen lediglich darauf abzielen, die Unzulänglichkeiten und Mängel zu vermeiden, die bei Nicht-Einhaltung der Mindestanforderungen zu erwarten sind. Dies gilt in gleicher Weise für Markenprogramme mit erhöhten Mindeststandards. Dabei wird die Variation innerhalb der jeweiligen Qualitätssegmente ausgeblendet und statt auf eine qualitative Differenzierung innerhalb der Markenprogramme auf eine Gleichmacherei gesetzt. Weder die Kennzeichnung von Eiern nach Haltungsform noch die Klassifizierung von Schlachtkörpern nach dem Fleisch-Fett-Verhältnis oder die Ausweisung ökologisch erzeugter Produkte entsprechen einer qualitativen Differenzierung, die als evidenzbasiert im Hinblick auf nachvollziehbare Zielgrößen gelten könnte.

¹⁵ Zuberbühler, C., C. Weiss (2017): Nachhaltigkeit ungleich Gerechtigkeit. oekom Verlag.

¹⁶ Sundrum, A. (1998): Zur Beurteilung der Tiergerechtigkeit von Haltungsbedingungen landwirtschaftlicher Nutztiere. Dtsch. tierärztl. Wschr. 105, 65-72.

Potentiale der Wertschöpfung über Qualitätserzeugung bleiben ungenutzt

Angesichts der Ausweitung der Produktionskapazitäten in anderen Ländern (u.a. China, Brasilien, USA) ist davon auszugehen, dass deutsche Nutztierhalter auf den globalen Märkten nicht dauerhaft im Niedrigpreissegment konkurrenzfähig sein werden. Als alternative Wertschöpfungsstrategie kommt der Qualitätserzeugung - sofern nachvollziehbar definiert wird, was sich dahinter verbirgt - eine zentrale Bedeutung zu. Auf die Bedeutung der Qualitätserzeugung wird auch im Strategiepapier hingewiesen. Um sich allerdings über eine Qualitätserzeugung dem ruinösen Wettbewerb im Niedrigpreissegment entziehen und neu ausrichten zu können, bedarf es diverser Voraussetzungen, die weder im Strategiepapier adressiert noch derzeit in der landwirtschaftlichen Praxis hinreichend gegeben sind.

Im internationalen Maßstab ist die Primärerzeugung in Deutschland von einer Qualitätsführerschaft noch sehr weit entfernt; andere Länder sind hier viel weiter. Ein Beispiel für ein geeignetes Leitkriterium zur Differenzierung von Fleischqualität ist der Marmorierungsgrad. Dieser ist eng mit Saftigkeit, Zartheit und Geschmack und damit mit dem Genusswert von Fleisch korreliert. In den USA, Canada, Australien und Japan wird die Qualität von Rindfleisch anhand des Marmorierungsgrades erfasst, kategorisiert und bezahlt¹⁷. Demgegenüber fokussiert die EUROP-Klassifizierung von Schlachtkörpern bei Rind und Schwein auf deren Muskelmasse, welche sich gegenläufig zur Marmorierung und damit zum Genusswert verhält. Mit reiner Muskelmasse, die aufgrund kaum vorhandener intramuskulärer Fettanteile weitgehend geschmacklos ist, lässt sich im Qualitätssegment im internationalen Vergleich nicht punkten.

Analoges gilt für die Erzeugung von Merkmalen der Prozessqualität (Tier- und Umweltschutz). Auch hier ist die Einhaltung von Mindestanforderungen und damit die Vermeidung von Unzulänglichkeiten, die bei Nicht-Einhaltung zu erwarten sind, nicht zielführend, um sich im Qualitätssegment und im dort stattfindenden Wettbewerb zu behaupten. Vielmehr ist eine intervallskalierte Beurteilung von Qualitätsmerkmalen erforderlich, welche die betrieblichen Leistungen im Hinblick auf den Tier- und Umweltschutz bewerten und anhand eines Maßstabes auf einer Skala von sehr gut bis sehr schlecht einordnet. Dagegen lassen die im Strategiepapier angesprochenen Kriterien der Regionalität oder die Erzeugung nach erhöhten Mindeststandards wie im Öko-Landbau keinen belastbaren Schluss auf die Gewährleistung von Produkt- oder Prozessqualitäten zu. Wenn die Autoren des Strategiepapieres vorgeben, vom Öko-Landbau etwas lernen zu wollen, dann sollten sie beherzigen, dass von erhöhten und zertifizierten Mindestanforderungen hinsichtlich der Haltungsbedingungen nicht automatisch eine erhöhte Tierschutzleistung abgeleitet werden kann.

Aus der Perspektive der Landwirte ist es nachvollziehbar, wenn sie sich gegen eine Bewertung ihrer betrieblichen Tierschutz- und Umweltschutzleistungen sträuben. Dass dabei gern das fadenscheinige Argument einer überbordenden Bürokratie bemüht wird, ist jedoch unredlich. Aus anderer Perspektive erscheint die Abwehr von Bewertungen eher wie das Einfordern eines Freifahrtscheins, um unbehelligt von Kontrollen nach eigenem Gutdünken wirtschaften zu können. Es ist allerdings nicht nur der Deutsche Bauernverband, welcher einer belastbaren Differenzierung der betrieblichen Leistungen bezogen auf Produkt- und Prozessqualitäten bei der Erzeugung von Rohware tierischer Herkunft entgegensteht. Maßgeblicher erscheint, dass insbesondere von Seiten der Verwender der Rohware kein Interesse an einer Differenzierung besteht. Denn diese würde nicht nur erhebliche zusätzliche logistische Aufwendungen nach sich ziehen, sondern der Strategie des Einzelhandels im Hinblick auf den Ausbau der Eigenmarken zuwiderlaufen. Diese Eigenmarkenstrategie basiert auf einer möglichst unbeschränkten Verfügbarkeit und Austauschbarkeit von Rohware, welche dann mit entsprechenden Margen versehen und mit wohlklingenden Attributen aus dem Arsenal des Marketings ausstaffiert in die jeweiligen Vermarktungskanäle distribuiert werden kann. Als Beispiel sei die Milch angeführt, welche aus sehr unterschiedlichen Betrieben mit sehr unterschiedlichen qualitativen Leistungen in großen Tanks vermischt und in ihre

¹⁷ Cheng, W. et al. (2015): Marbling Analysis for Evaluating Meat Quality: Methods and Techniques. Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety 14, 523-535.

Einzelbestandteile zerlegt wird, um dann als gleiches Ausgangsprodukt von sehr unterschiedlichen Markenprodukten, die mit unterschiedlichen Werbebotschaften und Preisen versehen sind, in unterschiedliche Märkte distribuiert werden.

Unbestreitbar ist, dass eine auf Evidenz und Dauerfähigkeit ausgerichtete Qualitätserzeugung von Produkten tierischer Herkunft einer grundlegenden Neuausrichtung der betrieblichen Primärerzeugung bedarf. Denn Strategien zur Erreichung qualitativer Zielgrößen unterscheiden sich grundlegend von solchen, welche auf eine Steigerung der Produktivität und die Senkung der Produktionskosten abzielen. Während sich eine Mengenerzeugung auf die Addition von Teilmengen reduzieren lässt, besteht die strategische Herausforderung einer Qualitätserzeugung vor allem darin, mit qualitativ variablen und nicht leicht vorausplanbaren Teilmengen logistisch, distributiv und monetär umzugehen.

Aufgrund der daraus resultierenden diversen Mehraufwendungen stehen nicht-kostendeckende Marktpreise einer ergebnisorientierten Qualitätserzeugung diametral entgegen. **Damit ist eine Qualitätserzeugung mit den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den vorherrschenden unfairen Wettbewerbsbedingungen nicht vereinbar.** Denn wo für qualitativ sehr unterschiedliche Produktqualitäten sowie für Tierschutz- und Umweltleistungen der gleiche Marktpreis gezahlt wird, kann keine differenzierende Qualitätserzeugung gedeihen. **Der Markt begünstigt diejenigen, welche mit geringem Aufwand unter Ausblendung von unerwünschten betriebsinternen oder umweltrelevanten Nebenwirkungen die Mindestanforderungen erfüllen.** Demgegenüber werden diejenigen Betriebe benachteiligt, welche sich unter arbeitszeitlichen und monetären Mehraufwendungen um die Erreichung von Qualitätszielen bemühen. Damit liegt ein **systemimmanentes Versagen des Marktes und der Marktstrukturen** im Hinblick auf eine Qualitätserzeugung vor. Möglichkeiten, über eine Ordnungspolitik regulierend einzugreifen, werden im Strategiepapier nicht einmal ansatzweise in Erwägung gezogen.

Relevante Bezugsebenen und Maßstäbe

Das Strategiepapier hebt im Zusammenhang mit den Tierschutzbemühungen vorrangig auf Fragen der Haltung und der Zucht ab. Diese Sichtweise ignoriert u.a., dass mit der Einführung der Worte „und die Tiere“ in Artikel 20a des Grundgesetzes der Individualtierschutz in den Rang eines Staatsziels erhoben wurde. Belastbare Aussagen zum Gelingen des Schutzes von Tieren vor Schmerzen, Leiden und Schäden können folgerichtig nur unter Vergegenwärtigung der Situation aller Einzeltiere eines Tierbestands bzw. des prozentualen Anteiles von beeinträchtigten Tieren in Relation zum Gesamtbestand getroffen werden. Tiere reagieren selbstreferentiell im Sinne eines autopoietischen Systems¹⁸ und individuell sehr unterschiedlich auf die jeweiligen Lebensbedingungen. Die von außen über das Sensorium und aus dem Körperinnern über efferente Nervenfasern zum Gehirn geleiteten Informationen werden im limbischen System einer individuellen Bewertung unterzogen. Deshalb haben einzelne Faktoren des Lebensumfeldes wie z.B. die Bewegungsfläche oder das Nährstoffangebot für jedes Einzeltier eine unterschiedliche Bedeutung. Auf der anderen Seite wirken einzelne Faktoren des Lebensumfeldes nicht isoliert auf die Tiere, sondern immer in der jeweiligen Konstellation ihrer Gesamtheit, d.h. sehr heterogen zwischen den Betrieben und sehr variabel über die Zeit. Von formalen Haltungsbedingungen auf die Befindlichkeiten von Tieren schließen zu wollen, kommt aus wissenschaftstheoretischer Sicht einem induktiven Fehlschluss gleich.

Die Bezugsebene im Zusammenhang mit dem Wohlergehen von Nutztieren kann nicht das Haltungssystem sein, sondern nur das Einzeltier als Bezugsebene 1. Ordnung und dessen Befähigung und Kapazität, sich unter den jeweiligen Lebensbedingungen erfolgreich anzupassen.

¹⁸ Maturana, H.R.; Varela, F.J., 1980. Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living; Springer, The Netherlands: Dordrecht.

Gesundheits- und Verhaltensstörungen zeigen an, dass Tiere in ihrer Anpassungsfähigkeit überfordert sind¹⁹. Darauf zielt auch die Definition der Welttiergesundheitsorganisation (OIE) zum Begriff „Animal welfare“ ab²⁰. Wenn schon von „Tierwohl“ die Rede ist, sollte auf die Definition der OIE Bezug genommen werden, zumal sie die einzige international von 181 Mitgliedsländern des OIE akzeptierte Definition darstellt. Sie lautet: *“Animal welfare means how an animal is coping with the conditions in which it lives. An animal is in a good state of welfare if it is healthy, comfortable, well-nourished, safe, able to express innate behaviour, and if it is not suffering from unpleasant states such as pain, fear, and distress. Good animal welfare requires disease prevention and veterinary treatment, appropriate shelter, management and nutrition, humane handling and humane slaughter or killing.”*

Wenn andere Personengruppen eine andere Definition von „Tierwohl“ bzw. „Animal welfare“ ins Spiel bringen wollen, kommen sie nicht umhin, sich mit der vorliegenden Definition der OIE auseinanderzusetzen und jedweden Modifikationsvorschlag inhaltlich zu begründen.

Relevante klinische Störungen bei Tieren sind mit dem Wohlbefinden unvereinbar. Deshalb kann das Freisein von Störungen als eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung für Wohlbefinden eingestuft werden; d.h.: **ohne Freisein von Störungen kein Wohlbefinden**. Zwar sind Störungen weder in Nutztierbeständen noch in der freien Natur gänzlich vermeidbar. Jedoch bestehen zwischen den Nutztierbeständen gravierende Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes an Störungen bei den Tieren. Der relative Erfolg der Nutztierhalter im Bemühen um den Schutz der Tiere vor Störgrößen kann beurteilt werden anhand des prozentualen Anteils der Tiere, die in einem definierten Zeitraum erfolgreich geschützt werden konnten, d.h. weitgehend unversehrt geblieben sind bzw. unterschiedlichen Graden von Beeinträchtigungen ausgesetzt waren.

Tierschutzleistungen sind eine Leistung des Gesamtbetriebs. Entsprechend fungiert der Betrieb als Bezugsebene 2. Ordnung für den Nachweis erfolgreicher Tierschutzbemühungen. Jeder Betrieb agiert in einem engen Abhängigkeitsverhältnis von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Er steht im Wettbewerb um die Kostenführerschaft pro erzeugter Produkteinheit. Dabei entscheiden die Preisentwicklungen am Markt, ob den Betrieben in hinreichendem Maße finanzielle und arbeitszeitliche Ressourcen zur Verfügung stehen, um den innerbetrieblichen Anforderungen des Tierschutzes nachzukommen. Nicht-vollkostendeckende Marktpreise sind denkbar schlechte Voraussetzungen für betriebliche Tierschutzleistungen.

Obwohl die wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen die Handlungsspielräume vorgeben, innerhalb deren die Nutztierhalter agieren und die Lebensbedingungen der Nutztiere positiv beeinflussen können, sind diese den Autoren des Strategiepapieres keine Erwähnung wert. Stattdessen beschränkt sich das Papier vorrangig auf eine Reflexion des Einflusses von Haltungsbedingungen. Wie oben skizziert, haben sie nur eine randständige Bedeutung im Zusammenhang mit dem Wohlergehen von Nutztieren zu. Damit reagiert das Strategiepapier auf eine hochkomplexe Herausforderung in hohem Maße unterkomplex.

Schlussfolgerungen

Anders als vom BMEL und der Agrarökonomie postuliert, ist die Nutztierhaltung in Deutschland nicht gut aufgestellt. Denn diese positive Einschätzung blendet aus, dass die Wettbewerbsfähigkeit um Kostenführerschaft viel zu teuer erkaufte wird. Viele Landwirte bezahlen den Wettbewerb mit ihrer wirtschaftlichen Existenz, die Mehrzahl der verbleibenden Betriebe lebt schon seit längerer

¹⁹ Sundrum, A. (2015): Metabolic disorders in the transition period indicate that the dairy cows' ability to adapt is overstressed. *Animals* 5, 978-1020.

²⁰ OIE (Office International des Epizooties) (2008): Animal welfare. Chapter 1.1.1. of the Terrestrial Animal Health Code. <http://www.oie.int/doc/ged/D5517.PDF>.

Zeit von der betrieblichen Substanz. Die Nutztiere leiden, weil sie nicht die Lebensbedingungen und Ressourcen erhalten, welche sie für ein störungsfreies (Über-)Leben benötigen. Gleichzeitig schädigen das Übermaß sowie die punktuellen Ausbringungen der Exkremente in hohem Maße die Umwelt und das Klima.

All dies und insbesondere die Systemimmanenz der unerwünschten Nebenwirkungen der einseitig auf Senkung der Produktionskosten ausgerichteten Rahmenbedingungen ist den Autoren des Strategiepapiers keine Reflexion wert. Stattdessen reißt es eine Fülle von unterschiedlichen Randthemen an. Im Kern plädiert es – wenngleich nur indirekt – für ein „Weiter so“. Neu ist der Versuch der Rechtfertigung enormer Fördermittel aus öffentlicher Hand, die zusätzlich in den Agrarsektor eingespeist werden sollen, ohne dass auch nur im Ansatz plausibel hergeleitet würde, warum und unter welchen Prämissen die zusätzlichen Fördermittel den vorgegebenen Zweck erfüllen könnten und wie dies überprüft werden könnte. Ignoriert werden die Konflikte zwischen verschiedenen Produktionszielen innerhalb von Betriebssystemen und zwischen Interessensgruppierungen und die daraus resultierenden Probleme.

Während bei Produktivitätssteigerungen und Produktionskostensenkungen enorme Erfolge ausgewiesen werden, schleppt die Agrarpolitik schon seit vielen Jahren einen Rucksack voller ungelöster Probleme im Bereich des Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzes mit sich herum. Landwirte und Nutztierhalter werden mit den Problemen, die nicht zuletzt aus den ruinösen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwachsen, allein gelassen.

Das Strategiepapier enthält keine überzeugenden Antworten auf die seit Langem bestehenden Probleme und Herausforderungen der Nutztierhaltung. Die konzeptionellen Überlegungen führen zwangsläufig zu Trugschlüssen, wenn die Nutztierhaltung losgelöst von ihrer Verflechtung mit dem Betriebskontext und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen betrachtet und weitgehend auf die Haltungsbedingungen reduziert wird. Angesichts der Komplexität der Prozesse auf den verschiedenen ineinander geschachtelten Prozessebenen sind die Herangehensweise und die vorgetragenen Denkansätze in hohem Maße unterkomplex. Auf Komplexreduktion basierende Lösungsvorschläge bleiben dementsprechend im Ansatz stecken.

Das Strategiepapier suggeriert, dass allein durch technische Innovationen und durch den Einsatz öffentlicher Gelder eine schwerwiegende und komplexe Konfliktsituation bereinigt werden könnte. Dabei wird ausgeklammert, dass die Probleme systemimmanent sind und deshalb die Systeme, welche die Probleme hervorbringen, einer Modifikation bedürfen, damit sich alle Akteure an veränderten Rahmenbedingungen neu ausrichten und anpassen können. Das Strategiepapier ist weit davon entfernt, eine „nationale Strategie“ formulieren zu können. Nicht adressiert sind die Anliegen diverser Gruppierungen: insbesondere der Landwirte, die um ihre wirtschaftliche Existenz bangen; der Landwirte, die sich um eine Erzeugung definierter Qualitätsprodukte bemühen; der Verbraucher, die vor den Gefahren der Antibiotikaresistenzentwicklung in der Nutztierhaltung geschützt werden wollen; der Verbraucher, die statt Billigware qualitativ hochwertige Produkte erwerben wollen; der Steuerzahler, die Subventionen sinnvoll eingesetzt wissen wollen; der Tierschützer, die möchten, dass es den Nutztieren besser geht; und nicht zuletzt alle Umweltschützer, welche die Freisetzung von Stickoxiden, Ammoniak, klimarelevanten Gasen, Feinstaub und die Belastung des Grundwassers mit Nitrat, woran die Nutztierhaltung maßgeblich beteiligt ist, deutlich verringert sehen wollen. Ein Strategiepapier, welches Konsistenz dadurch erzielt, dass sperrige oder gar widersprechende Erkenntnisse ausgeblendet werden, kann nicht für sich beanspruchen, Problemlösungsstrategien zu offerieren.