



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

GREMIEN ZUR TRANSFORMATION DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN TIERHALTUNG: WELCHE ANSÄTZE VERSPRECHEN ERFOLG?

Philipp von Gall & Marie von Meyer-Höfer

philipp_gall@posteo.de

INSTET Privates Forschungs- und Beratungsinstitut für angewandte Ethik,
Menckenstraße 8, 12157 Berlin

marie.vonmeyer-hoefer@thuenen.de

Thünen-Institut für Marktanalyse, Bundesallee 63, 38116 Braunschweig



2021

Vortrag anlässlich der 61. Jahrestagung der GEWISOLA
(Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.)

***„Transformationsprozesse im Agrar- und Ernährungssystem:
Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften,
22. bis 24. September 2021***

Copyright 2021 by authors. All rights reserved. Readers may make verbatim copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

GREMIEN ZUR TRANSFORMATION DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN TIERHALTUNG: WELCHE ANSÄTZE VERSPRECHEN ERFOLG?

Zusammenfassung

Staatlich berufene Gremien zum Thema landwirtschaftliche Tierhaltung sollen Erkenntnisprobleme und Zielkonflikte lösen sowie Kompromissoptionen für Konflikte entwickeln. Ihrem Auftrag nach eignen sie sich daher für die Aushandlung eines Gesellschaftsvertrages über die Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung, der aktuell von vielen politischen Akteuren gefordert wird.

Wenig untersucht ist aber, wie solche Gremien arbeiten und wie sie beschaffen sein sollten, um diese Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Aufbauend auf eine qualitative Untersuchung von Literatur, Medien und vor allem der Sichtweisen von Beteiligten wird untersucht, welche Faktoren auf die Akzeptanz der Gremien wirken, und wie Gremien beschaffen sein müssen, um gesellschaftlich akzeptierte Ergebnisse zu erzielen.

Im Ergebnis dieser Untersuchung umfassen die Akzeptanzkriterien der Gremienarbeit die Auswahl der Inhalte und der Beteiligten ebenso wie die Gestaltung und die Transparenz der Prozesse.

Es zeigt sich, dass viele staatlich berufene Gremien zur Landwirtschaft bzw. Tierhaltung ihr Potential nicht ausschöpfen. Insbesondere wird für Außenstehende nicht ersichtlich, wie Interessenkonflikte und Wissensfragen behandelt wurden und welche Kriterien zur Auswahl der Teilnehmer*innen führten. Darüber hinaus ist die Frage der Repräsentation der Interessen der Tiere in den Gremien ein zentrales bisher weitgehend ungelöstes methodisches Problem.

Die Politik sollte sich darauf einstellen, dass es in Zukunft nicht reicht, die Öffentlichkeit mit immer neuen Verbesserungsvorschlägen zu konfrontieren. Stattdessen sollte sie mehr Augenmerk auf einen überzeugenden, transparenten Rahmen für die Diskussion inhaltlicher Fragen und die Beteiligung relevanter Gruppen legen.

Keywords

Akzeptanz, Dialog, Gremien, landwirtschaftliche Tierhaltung, Transformation, Dialog

1 Hintergrund und Zielstellung

Der gesellschaftliche Konflikt um die landwirtschaftliche Tierhaltung wird als sogenanntes „wicked problem“ bezeichnet, welches nicht einfach zu lösen ist, sondern mit dem vielmehr umgegangen werden muss. Administrative oder technokratische Ansätze der Problemlösung allein sind dabei nicht zielführend (FERNANDES ET AL., 2019; WBA, 2015).

Mit Hilfe von Ansätzen der Wertekommunikation können im Dialog neue Lösungen für solche Konflikte entwickelt und somit Akzeptanz (zurück-)gewonnen werden. Dafür werden Gremien oft als geeignete Instrumente empfohlen (SONNTAG ET AL., 2021). Je nach Ausrichtung eignen sich Gremien – oder sogenannte „Runde Tische“, „Expertenkommissionen“, „Beiräte“, „Kompetenzkreise“, „Multi-Stakeholder-Initiativen“ – für eine wirksame Politikentwicklung (FERNANDES et al., 2019; SONNTAG et al., 2021), wenn es um die Erhebung relevanter Fachinformationen für die Entscheidungsfindung, die Aushandlung von Kompromissen und nicht zuletzt die Legitimierung von Entscheidungen geht (KRICK, 2010).

Für die Aushandlung wird das Konzept eines „Gesellschaftsvertrages“ vorgeschlagen, um eine „neue Agrarpolitik“ zu legitimieren, welche die vielschichtige Kritik an der Landwirtschaft berücksichtigt und möglichst behebt (FEINDT et al., 2019:13). Insbesondere staatliche Förderungen sollen durch den metaphorisch verstandenen Vertrag so ausgehandelt werden, dass die „Gelder [...] in Zukunft die Landwirtinnen und Landwirte unterstützen, die qualitativ

hochwertige Lebensmittel herstellen und zugleich Gemeinwohlleistungen erbringen, die vom Markt nicht honoriert werden“ (FEINDT et al., 2019:13). Darüber hinaus könnte ein solcher Gesellschaftsvertrag als Basis für ein neues Miteinander und als Referenzrahmen für nötige Reformen dienen (WEIGELT et al., 2018). Diese Überlegung wird zunehmend von den Akteuren der Tierhaltungsdebatte aufgegriffen (BMEL, 2019; DEUTSCHER BAUERNVERBAND, 2019:6).

In den letzten Jahren wurden vor diesem Hintergrund von Seiten des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL) eine Reihe von Gremien zum Thema Tierhaltung einberufen. Die meisten hatten bzw. haben eine zeitlich begrenzte Laufzeit. Aktuelle Beispiele sind die Zukunftskommission Landwirtschaft oder das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (die sogenannte Borchert-Kommission).

Im Bereich der Tierhaltung sind ethische und naturwissenschaftliche Grundlagen oft komplex miteinander verbunden und nicht selten umstritten. Während in den Begründungsdebatten des bundesdeutschen Tierschutzgesetzes von 1972 der wissenschaftsbasierte bzw. naturwissenschaftliche Tierschutzsachverstand noch als Lösung für gesellschaftliche Konflikte ausgemacht wurde (LUY, 2018; VON GALL, 2016), gelten heute die entsprechenden wissenschaftlichen Konzepte für konkretisierungsbedürftig, vor allem wegen ihrer unklaren normativen Grundlagen (FELDE, 2019). Zum Beispiel sind im „guten Leben für landwirtschaftlich genutzte Tiere“ oder bei der „artgerechten Tierhaltung“ normative und wissenschaftliche Elemente miteinander verbunden. Mit Blick auf die fehlende normative und wissenschaftliche Klarheit darüber, was das Staatsziel Tierschutz – jetzt und künftig – für die agrarische Tierhaltung bedeutet, empfiehlt der agrarpolitische Beirat beim BMEL, jene Tierschutzbedingungen in der Haltung anzustreben, die gesellschaftliche Akzeptanz finden. Diese Akzeptanz sei gleichzeitig unerlässlich für die Planungssicherheit des gesamten Agrarsektors (WBA, 2015).

Daher lohnt es sich, der Art und Weise, wie Gremien arbeiten und wie diese Arbeit in den Augen der Betroffenen sowie der gesamten Öffentlichkeit wahrgenommen wird, mehr Augenmerk zukommen zu lassen.

Dieser Beitrag nähert sich vor diesem Hintergrund folgenden Fragestellungen:

- a) wie müssen Gremien beschaffen sein, um Kompromisse in der Debatte um die landwirtschaftliche Tierhaltung nachhaltig etablieren zu können?
- b) welche Faktoren können sich auf die gesellschaftliche Akzeptanz der Ergebnisse solcher Gremien auswirken?

2 Untersuchungsansatz

Zur Bearbeitung der oben genannten Forschungsfragen wurden drei zeitlich versetzte Untersuchungsschritte gewählt. Die Untersuchung folgt einem Forschungsziel, das sich unmittelbar und aktuell aus den Bedürfnissen der aktuellen politischen Praxis ergibt und trägt zu diesem Zweck interdisziplinäre Ansätze und multimethodische Vorgehensweisen zusammen.

Zunächst wurden die beiden Forschungsfragen in der Literatur und den Medienberichten über die Gremienarbeit allgemein erschlossen, um sie anschließend in zwei unterschiedlichen Gesprächs- bzw. Interviewsituationen sukzessive zu erweitern und zu verfeinern:

Schritt 1 (Literatur- und Medienübersicht): Es gibt bisher keine systematische Evaluation der Gremienarbeit im Bereich der Landwirtschaft und Tierhaltung, weshalb auf Analysen ähnlich breit und kontrovers diskutierter Themenbereiche, vor allem für den Klimaschutzplan der Bundesregierung sowie die Bürgerbeteiligung bei Verkehrsvorhaben, zurückgegriffen wurde (BMVI, 2014; BOHN et al., 2017; RUCHT, 2007). Um Positionen von Stakeholdern zur Gremienarbeit im Tierhaltungsbereich für die weitere Analyse zu erhalten, wurden von Januar 2020 bis Dezember 2020 fortlaufend einschlägige Medienberichte und öffentliche Webseiten sowie andere Dokumentationen zum Stand der Gremien „Kompetenznetzwerk

Nutztierhaltung“ und „Zukunftskommission Landwirtschaft“ gesichtet. Ergänzend wurden Interviews mit Experten für Kommunikation durchgeführt. Diese hatten zum Ziel, allgemeine Kriterien zu eruieren, die die Akzeptanz von Gremien und Beteiligungsprozessen beeinflussen. Schritt 2: Um diese meist allgemein gehaltenen Ansätze aus der Literatur und den Medien besser zu verstehen und die Kategorien zu verfeinern, wurden Kleingruppendiskussionen und Interviews mit Stakeholdern und Sachverständigen durchgeführt. Ausgewählt wurden Personen, potentiell als Mitglieder agrarpolitischer Gremien in Betracht kommen und / oder tatsächlich an einem Gremium teilgenommen haben. Im Frühjahr 2020 fanden 6 Kleingruppendiskussionen sowie ergänzende Gespräche sowohl mit insgesamt 7 Interessenvertreter*innen und 9 Sachverständigen im Tierhaltungsbereich, als potentielle Mitglieder staatlicher Gremien statt. Im November 2020 folgte ein größerer Workshop mit 16 Interessenvertreter*innen, die potentiell als Mitglieder*innen agrarpolitischer Gremien in Frage kommen und / oder in Gremien aktive beteiligt sind / waren. Zu den durch die Personen repräsentierten Interessengruppen zählten Landwirtschaft bzw. Tierhaltung, Tierschutz, Klimaschutz, Umweltschutz und Verbraucherschutz. Die Gesprächspartner*innen verfügen über Sachverstand u.a. in der Tierhaltung, den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, der Politologie, der Mediation bzw. dem Konfliktmanagement, und des Veterinärwesens.

Die bisher in der Literatur- und Medienübersicht erstellten Kategorien wurden nun in Leitfragen der Gespräche übersetzt:

- Welche inhaltlichen Schwerpunkte sind für die zukünftige Entwicklung der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland zu diskutieren?
- Mit wem sollte in welcher Zusammensetzung über die ausgewählten Fragestellungen diskutiert werden?
- Wie sollte die Beteiligung an Tierhaltungsgremien konzipiert und organisiert sein (Ergebnisverwertung, Moderation, Beteiligungsformate), um eine möglichst breite Akzeptanz zu gewährleisten?
- Wie sollte die Gremienarbeit dokumentiert, kommuniziert und weiterverwertet werden, um eine möglichst breite Akzeptanz zu gewährleisten?

Schritt 3: Im Sommer 2020 wurden zusätzlich leitfadengestützte Einzelinterviews mit 10 Expert*innen, geführt. Alle Befragten waren bereits mind. einmal in staatlich berufenen Gremien zur Tierhaltung berufen. Ziel war es, die Expert*innen zu den Erfolgsfaktoren für die Akzeptanz von Gremien im Tierhaltungsbereich und ihrer Ergebnisse zu befragen. Die dabei näher untersuchten Gremien sind: Der Tierschutzbeirat des Landes Niedersachsen (seit 1991), Die Charta für Landwirtschaft und Verbraucher (2011), Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt (seit 2010), das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (seit 2019) sowie die Zukunftskommission Landwirtschaft (seit 2020).

Alle Gespräche wurden online per Videokonferenz oder Telefon geführt und dauerten durchschnittlich 35-45 Minuten. Die Gespräche wurden aufgezeichnet, inhaltlich protokolliert und themenbezogen entsprechend der Leitfragen und Kategorien ausgewertet.

Das Vorgehen in den Schritten 2 und 3 entspricht keiner repräsentativen Befragung der Beteiligten, sondern einer explorativen Annäherung an relevante Thesen, die in Zukunft noch in schriftlichen repräsentativen Umfragen quantitativ untersucht werden können. Der Ansatz lehnt sich an die sozialwissenschaftliche Methode der Grounded Theory an (STRAUSS und CORBIN, 1996).

3 Akzeptanzkriterien von Gremien zur Tierhaltung

Der folgende Abschnitt stellt eine Synthese jener Argumente und Perspektiven dar, die mögliche Hinderungsgründe für die Akzeptanz der Gremienarbeit bzw. deren Ergebnisse darstellen können. Dabei wird mit der Literaturrecherche und Sichtung entsprechender Medien zu den bereits bestehenden oder durchgeführten Gremien wie beispielsweise dem Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung oder der Zukunftskommission Landwirtschaft begonnen. In einem weiteren Schritt werden diese um Ergebnisse aus Gesprächen mit Stakeholdern und Sachverständigen ergänzt. Ziel ist im Sinne der qualitativen Untersuchung der Aufbau von Hypothesen, die dann in Zukunft quantitativ mit repräsentativen Erhebungen untersucht werden können. Inwiefern die erarbeitete Kritik von der Mehrzahl der Stakeholder im Bereich der Tierhaltung vertreten wird, soll an dieser Stelle also offenbleiben. Die Zuordnung der Kritik zu Interessengruppen ist auch deshalb nicht möglich, weil die Anonymisierung der Kritik von einem Teil der Befragten explizit erwünscht ist.

Aus Sicht der Kommunikationsforschung sind die hier untersuchten Gremien zur Tierhaltung mögliche Instrumente für eine Werte- und Interessenkommunikation zwischen den politischen und wirtschaftlichen Akteuren. Kooperation und Partizipation sind als Verfahrensprinzip von Steuerungs- und Transformationsprozessen von entscheidender Bedeutung. Mit diesen dialogischen Kommunikationsformen wird versucht, in kritischer Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Teilnehmer*innen, gemeinsame Werte und Win-Win-Strategien im Sinne des Shared-Value-Ansatzes (PORTER und KRAMER, 2011) zu identifizieren.

Die Auswahl der potentiellen Akzeptanzkriterien lässt sich den Ergebnissen nach gliedern in die:

- a) Auswahl der Inhalte,
- b) Auswahl der Beteiligten,
- c) Konzeption des Gremiums,
- d) Transparenz.

3.1 Auswahl der Inhalte

Ergebnisse aus der Literatur- und Medienübersicht (Schritt 1)

Aus einer übergeordneten wissenschafts-soziologischen Perspektive muss bei der Gremienarbeit zunächst immer deutlich werden, wann Interessenkonflikte verhandelt werden sollen und wann Wissensfragen. Der Wissenschaftssoziologe Bogner (2021) erklärt, wie genuin politische Streitfragen heute oftmals in der Form von Wissensfragen öffentlich ausgetragen und diskutiert werden, und dabei die normativen Grundlagen – und damit die individuellen oder kollektiven Handlungsoptionen – verdeckt bzw. als „alternativlos“ übergangen werden. Anstelle eines Interessendisputes wird diskutiert, wer am ehesten mit dem Stand der Forschung übereinstimmt, und damit suggeriert, das fachliche bzw. wissenschaftliche Ergebnis bürge gleichermaßen auch die Lösung für ein gesellschaftliches Verteilungs-Problem (BOGNER, 2021). Wenn diese „falsche“ Alternativlosigkeit auch im Interesse bestimmter Akteursgruppen sein kann, so steht sie dem Erfolg der gesellschaftlichen Verhandlung – und dem Allgemeinwohl – doch konträr entgegen.

Die Auswahl der zu klärenden Inhalte muss also ebenso im Vorfeld mit allen Gremienteilnehmer*innen abgestimmt sein (RUCHT et al., 2017). Die Analyse der Medienberichte zu zum Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (Borchert-Kommission) und Zukunftskommission Landwirtschaft zeigt, dass sie als Mischform aus Sachverständigen- und Stakeholdergremium weder die Auswahl der Inhalte noch die Auswahl der Teilnehmer*innen thematisierte. Im Fall der Borchert-Kommission wurde einerseits betont, einen „Konsens in strittigen Fragen der Tierhaltung“ erzielen zu wollen (TOPAGRAR ONLINE vom 14.4.2019).

Andererseits wird mit dem Namen „Kompetenznetzwerk“ die Expertise zur Klärung von Sachverhalten in den Vordergrund gestellt.

Ethische Grundlagen des Umgangs mit Tieren, die im Fall der Tierhaltung das größte Konfliktpotential bieten, wurden nicht diskutiert. Zudem wurde ein möglicher Kernpunkt der Auseinandersetzung, nämlich die Höhe jener Tierschutzstandards, die gesellschaftliche Akzeptanz versprechen sollen, vorausgesetzt bzw. aus Fachbeiträgen entnommen. Die eigentliche Empfehlung der Borchert-Kommission konzentriert sich auf die Frage, welche politischen oder ökonomischen Steuerungsansätze zum Umbau der Tierhaltung am besten geeignet sind, setzte dabei aber die angestrebten Tierschutzstandards voraus. In einem Positionspapier kritisierten sechs große Tierschutzvereine daraufhin, dass Tierschutz-tierethische und ethologischen Perspektiven ausgegrenzt würden (BÜNDNIS FÜR TIERSCHUTZPOLITIK, 2020).

Aus der öffentlich zugänglichen Dokumentation lässt sich erkennen, dass der Fokus vieler Gremien bisher zu eng auf die Frage reduziert wurde, wie die landwirtschaftliche Tierhaltung in Zukunft beschaffen sein sollte, während das Wieviel der Tierzahlentwicklung in der Landwirtschaft ausgeklammert wurde. Aus Sicht des Umwelt- und Klimaschutzes ist diese Bestandsentwicklung aber von weitreichender Bedeutung (OSTERBURG et al., 2013). Hier wurde Akzeptanz der Gruppen verspielt, die Förderungen der Tierhaltung an eine Reduktion der Tierhaltung knüpfen wollen.

Ergebnisse aus den Gesprächen mit Stakeholdern und Sachverständigen (Schritt 2 und 3)

Die Ergebnisse des ersten Schrittes ließen sich in Gesprächen mit Stakeholdern und Sachverständigen bestätigen. Eine Ausklammerung der Frage, wieviel Tierhaltung überhaupt notwendig und sinnvoll ist, könnte zu Akzeptanzverlusten der Ergebnisse künftiger Gremien zur Tierhaltung führen. Die ökonomische Beurteilung geeigneter Fördermaßnahmen für den Tierschutz hängt nämlich auch vom Umfang der Tierhaltung ab. Von mehreren Befragten sowohl in Schritt 2 als auch Schritt 3 wird auf die Komplexität des Transformationsprozesses für die landwirtschaftliche Tierhaltung verwiesen. Hier müsste, so der mehrfache Wunsch, in Zukunft noch stärker entlang von Wertschöpfungsketten gedacht werden. Auswirkungen von Veränderungen in der Tierhaltung auf die Vor- und Nachgelagerten Bereiche bis hin zu Ernährungsfragen fanden, so das Empfinden von einigen Befragten, bisher wenig echte Beachtung in den Tierhaltungsgremien der letzten Jahre.

3.2 Auswahl der Beteiligten

Ergebnisse aus der Literatur- und Medienübersicht (Schritt 1)

Um allgemein akzeptiert zu sein, sollte die Auswahl bzw. Einbindung von Gremienteilnehmer*innen repräsentativ im Sinne der Betroffenheit durch die Thematik und transparent erfolgen. Es sollten außerdem Beteiligungsmöglichkeiten auch für Gruppen geben, die zwar inhaltlich betroffen sind, aber selbst keine ausreichenden Kapazitäten zur Teilnahme haben (BOHN et al., 2017; BMVI, 2014). Eine solch passive Teilnahme kann zum Beispiel erfolgen, indem man die Teilnehmer*innen über den inhaltlichen Verlauf der Debatte informiert.

Im Fall des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung ist für Außenstehende weitgehend unklar, inwiefern die Teilnehmer*innen als Stakeholder, im Sinne von Betroffenen, oder als Sachverständige fungierten. Die Rollen können überlappen, wenn ein landwirtschaftlicher Hintergrund als Expertise in der landwirtschaftlichen Praxis gewertet wird. Gleichzeitig lässt sich aber auch eine Betroffenheit von den Folgen der Entscheidung als Landwirt*in ausmachen. Die Sachverständigen eines Gremiums sollten explizit nicht persönlich oder durch mögliche berufliche Sanktionen von ihren Empfehlungen betroffen sein, sondern auf neutrale Weise zur „inhaltlichen Klärung von Sachverhalten“ beitragen können (SIEFKEN, 2007:78). Grundlage der Auswahl von Sachverständigen sollte darüber hinaus nicht ihr Ruf oder ihre Stellung sein,

sondern die bestmögliche Fähigkeit, ein „Wissens- oder Erkenntnisproblem“ zu lösen (KRICK, 2010:243).

Ob die Auswahl von Tierschutzvertreter*innen in den Gremien als Sachverständige oder Betroffene gelten sollten, hängt damit zusammen, ob Tierschutz als ein „Sachstand“ begriffen wird, oder ob das politische Verhältnis, in dem Menschen und Tiere zueinanderstehen, anerkannt und die „Perspektive [der Tiere] bei der Regelung der gemeinsamen Verhältnisse Berücksichtigung findet“ (NIESEN, 2019:381); das heißt, ob Tiere selbst als Betroffene berücksichtigt werden. Eine Tendenz in diese Richtung deutet sich an: Der DEUTSCHE ETHIKRAT (2020:61) fordert mit Blick auf das deutsche Tierschutzrecht „transparente tierwohlorientierte Verfahren“, in denen „Tiere und ihre berechtigten Belange besser ‚repräsentiert‘ werden können“. Zwangsläufig stellt sich bei der Vertretung von Tieren eine Ungewissheit ein, denn Tiere können den Entscheidungen ihrer Vertreter*innen nicht korrigieren oder zustimmen. Diese Unsicherheit betrifft einerseits die Frage der Bedürfnisse und Interessen von Tieren, aber auch die Art des „legitimen“ Eintretens für die Perspektive der Tiere, also etwa die Frage, welche der Forderungen als unverhandelbar gelten sollen. In jedem Fall scheint es für die Akzeptanz der Gremienarbeit essentiell, zu klären ob Tierschutz als ein definierter Sachstand verstanden werden soll oder ob Tiere selbst in den Gremien vertreten werden sollen; in beiden Fällen muss eine Legitimation der Vorgehensweise transparent gemacht werden.

Ergebnisse aus den Gesprächen mit Stakeholdern und Sachverständigen (Schritt 2 und 3)

In den Gesprächen zeigte sich, dass das Problem der legitimierten Vertretung nicht ohne Weiteres gelöst werden kann. Weder im Bereich der Landwirtschaft noch im Bereich des Tierschutzes sind allgemein anerkannte Vertreter*innen einfach auszumachen. Vielmehr werden in den Gremien meist jene Vereine oder Verbände geladen, die über die meisten Mitglieder verfügen oder etablierte Verbindungen zu den Organisatoren von Tierwohlgremien haben. Als Problem wurde von einigen Befragten außerdem gesehen, dass es zu Abhängigkeiten zwischen der Organisation und den Beteiligten kommen kann, wenn der Eindruck entsteht, dass sich betroffenen Gruppen eine Einladung durch ihr Verhalten verdienen müssen.

Zur Repräsentation der Anliegen von Tieren in Tierhaltungsgremien sprachen sich die Vertreter*innen des Tierschutzes und der Sachverständigen im Bereich Politologie, Tierschutz und Tierhaltung dafür aus, nicht die menschlichen Mitglieder der Tierschutzvereine als „Betroffene“ zu repräsentieren, sondern die Tiere selbst. Eine sich stetig wandelnde und wachsende Gruppe von Vereinen und Verbänden mit unterschiedlich hohen Mitgliederzahlen erhebt den Anspruch, politisch für Tiere zu sprechen, wobei sich ihre inhaltlichen Forderungen teils erheblich voneinander unterscheiden. Politische Zielstellungen aus Sicht der Tiere werden außerdem von sachverständigen Veterinären in die Diskussion eingebracht. Allerdings liefert beispielsweise die Disziplin der Veterinärmedizin und die der Biologie keine Aussage über die aus der Wissenschaft abzuleitenden politischen bzw. ethischen Forderungen. Akzeptanzverluste können dann entstehen, wenn die Auswahl der Sachverständigen des Tierschutzes sowie von Tierschutzorganisationen bestimmte Auslegungen oder Strategien ohne Begründung bevorzugt berücksichtigt.

Auch Interessen von Landwirt*innen mit Blick auf die Tierhaltung werden heute von einer Reihe sehr unterschiedlicher Verbände vertreten. Meist entscheidet die Betriebsform bzw. Wirtschaftsweise über die Art und Weise der Interessenvertretung. Klassischerweise beansprucht der Deutsche Bauernverband das Sprachrohr konventioneller Landwirt*innen zu sein, neuerdings ringen jedoch auch Protest-Initiativen wie Land Schafft Verbindung um Aufmerksamkeit im politischen Diskurs. Die Diversifizierung der Tierhaltung in unterschiedliche Formen – konventionell, Bio oder tierwohlorientiert – bringt heute eine größer

werdende Komplexität für eine repräsentative Besetzung der Vertretung der Tierhalter*innen mit sich.

3.3 Konzeption des Gremiums

Ergebnisse aus der Literatur- und Medienübersicht (Schritt 1)

Akzeptanzprobleme durch Irritation und Verunsicherung der Beteiligten sind in der Literatur zu anderen Stakeholder-Gremien bekannt (BOHN et al., 2017; BMVI, 2014). Nur wenn die Arbeit aus Sicht der Beteiligten auch als erfolgsversprechend eingeschätzt wird, darf ein konstruktiver, teils zeit- und geldintensive Beitrag der Beteiligten erwartet werden.

Im Vorfeld der inhaltlichen Diskussionen sollte mit allen Beteiligten daher der Rahmen abgestimmt werden, das heißt, es sollte gemeinsam beschlossen werden, wie vorgegangen wird, um die Ziele und Zwischenschritte zu erreichen (BMVI, 2014; RUCHT, 2017).

In Debatten um Legitimation demokratischer Entscheidungsprozesse wird zwischen Input-Legitimation und Output-Legitimation unterschieden (VON BONIN, 2019). Im Falle des Outputs wird das gute, richtige Ergebnis zur Rechtfertigung herausgezogen, während beim Input die legitimierten repräsentativen Entscheidungsverfahren im Vordergrund stehen. Offenbar folgen aktuellen staatlichen Gremien im Bereich der Tierhaltung der Idee eines legitimierenden Ergebnisses. Zwar heißt es auf der Webseite des BMEL, der Zukunftskommission gehörten „alle für die Landwirtschaftspolitik relevanten gesellschaftlichen Gruppen an“. Doch in der Durchführung zeigt sich ein Pragmatismus bei der Involvierung der Stakeholder, der eher an der Nützlichkeit brauchbarer Ergebnisse als an legitimierten Verfahren ausgerichtet ist, beispielsweise werden die Analysen und Empfehlungen an der Vision zweier Interessengruppen ausgerichtet, der Landwirtschaft und des Umweltschutzes, während die zentral betroffene Gruppe der Tiere hier außen vor blieb (ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT, 2021).

Ergebnisse aus den Gesprächen mit Stakeholdern und Sachverständigen (Schritt 2 und 3)

Zusätzlich zu diesen Einsichten zur Konzeption wurde in den Gesprächen die Notwendigkeit einer neutralen Moderation und des Abbaus von Abhängigkeiten zwischen einladenden Organisatoren und Teilnehmer*innen betont.

Bisherige Tierhaltungsgremien waren meist auf relativ kurze Zeiträume begrenzt, das heißt, die Beteiligungs-Formate, deren Methodik und Inhalte und Teilnehmer*innen wechselten regelmäßig in den letzten 20 Jahren. Unterschiedliche staatliche Akteur*innen aus dem Umwelt- und Agrarressort führten unterschiedliche geartete Dialoge. Mit Blick auf die Akzeptanz der Ergebnisse wird dadurch versäumt, aus Erfahrungen und möglicher Kritik früherer Verfahren zu lernen. So muss ein gemeinsames Verständnis akzeptierter Verfahren, das Vertrauen und Verständnis der Teilnehmer*innen und nicht zuletzt die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit, immer wieder neu aufgebaut werden. Auch an eventuelle inhaltliche Ergebnisse aus früheren Gremien lässt sich so schwieriger anknüpfen.

3.4 Transparenz

Ergebnisse aus der Literatur- und Medienübersicht (Schritt 1)

Dass eine gelungene Partizipation Betroffener an Entscheidungsprozessen ein gewisses Maß an Transparenz verlangt, leuchtet intuitiv ein. Das betrifft die Einbindung der Beteiligten, die Darstellung der Ziele und Herausforderungen eines Gremiums, als auch Umstände und inhaltlichen Gründe, die zum Ergebnis der Gremien-Arbeit führten (BMVI, 2014; RUCHT, 2017). Für die Konkretisierung der Gesetzesvorschriften im Tierschutzrecht fordert auch der deutsche Ethikrat „rechtsverbindliche Ergebnisse garantierende Verfahrensformen mit transparenten Beteiligungsstrukturen“ und dabei „institutionalisierte Interessenkonflikte“ zu vermeiden (DEUTSCHER ETHIKRAT, 2020:61). Die Nennung der Beteiligten, ihrer Rollen und

beruflichen Hintergründe verschafft der Öffentlichkeit eine Möglichkeit, Interessenkonflikte und Machtverhältnisse besser einzuschätzen.

Ergebnisse aus den Gesprächen mit Stakeholdern und Sachverständigen (Schritt 2 und 3)

In den Gesprächen mit potentiellen Betroffenengruppen bestätigte sich, dass insbesondere die Intransparenz über die Mitglieder eines Gremiums und die Gründe ihrer Auswahl mögliche Hinderungsgründe der Akzeptanz darstellen. Kritisch bemerkt wurde, dass sich durch den Ausschluss der Öffentlichkeit während der Sitzungen der Borchert-Kommission nicht nachvollziehen lässt, wessen Positionen, Werte oder Interessen sich bei den Empfehlungen am ehesten durchsetzen konnten. Im Fall der später konzipierten Zukunftskommission Landwirtschaft werden die Mitglieder namentlich genannt und auch Zwischenberichte sollen veröffentlicht werden. Hier hat offensichtlich ein Umdenken stattgefunden. Allerdings bleiben auch hier die Gründe für die Auswahl der Mitglieder und die konkret zu lösenden Sachfragen und Zielkonflikte die Gremienarbeit bis zum Abschluss der Untersuchung weitgehend unklar.

Es gibt manchmal aber auch gute Gründe für den Ausschluss der Öffentlichkeit aus einer Besprechung. Wenn sich einzelne Mitglieder, dagegen aussprechen, die Diskussion in der Öffentlichkeit zu führen, kann dieses Anliegen geprüft und ihm stattgegeben werden. Auch dann gibt es aber noch andere Möglichkeiten, Transparenz herzustellen, beispielsweise über anonymisierte Ergebnisprotokolle der einzelnen Sitzungen oder mehrere Zwischenberichte. Generell kann durch eine klarere Rollenverteilung und Begleitung durch Mediation gewährleistet werden, dass die Beteiligten eine öffentliche Aussprache ihrer Positionen nicht scheuen müssen.

4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Von einem gesellschaftlichen Konsens über die Zukunft der landwirtschaftlichen Tierhaltung kann aktuell nicht ausgegangen werden (WBA, 2015; SONNTAG et al., 2021). Daher untersucht der vorliegende Beitrag die Möglichkeiten, wie Gremien das komplexe Zusammenspiel von Interessen, Werten und Wissen für die Entscheidungsfindung über die Zukunft der Tierhaltung unterstützen können. Die sich überschneidenden politischen, ethischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Funktionen definieren das, was als Erfolg der Gremien gelten kann.

Teilnehmer*innen sowie die interessierte Öffentlichkeit richten hohe und teils unklare Erwartungen an solche Dialog-Prozesse. Um dieses nicht zu enttäuschen, müssen Ziele und Inhalte, sowie daran anknüpfend auch die Verfahren (Beteiligung & Konzeption), Chancen und Limitationen stets klargemacht werden (BOHN et al., 2017).

Ob Stakeholder-Gremien zu einem gesellschaftlichen Konsens über Ziele und Maßnahmen für die Zukunft der Tierhaltung beitragen können, hängt dieser Analyse zufolge von mindestens vier Faktoren ab. Zunächst muss sich über die inhaltliche Ausrichtung der gemeinsamen Arbeit geeinigt werden. Damit einher geht die Entscheidung, ob es sich um ein Sachverständigen- oder Betroffenenengremium handeln soll, oder eine Kombination aus beidem. Diese sollte anhand der Ziele des Gremiums ausführlich begründet werden. Die hier vorgestellten Beobachtungen deuten darauf hin, dass in Zukunft nicht nur über den Umbau der landwirtschaftlichen Tierhaltung (das „Wie“), sondern auch über den Umfang (das „Wieviel“) gesprochen werden muss. Unterschiedliche Gruppen von Betroffenen und Expert*innen sind für diese Bereiche zu konsultieren. Eine solche Öffnung könnte die bisher weitgehend entkoppelt verlaufenden gesellschaftlichen Diskurse über Tierhaltung, Land- und Ernährungswirtschaft, Klimaanpassungen und entsprechenden Konsum deutlich näher zueinander führen. Weiterhin erscheint eine Ausweitung der bisherigen inhaltlichen Tierhaltungsdebatte bezüglich der gesamten Wertschöpfungsketten notwendig.

Bei der Auswahl der beteiligten Expert:innen sollten auch soziologische, ethische und politologische Beiträge eine Rolle spielen, und nicht nur, wie bisher vornehmlich,

ökonomische, natur- und agrarwissenschaftliche. Eine breitere Auswahl der Teilnehmer*innen wird auch die Gewichtung von Interessen neu verteilen.

Wichtig für die Akzeptanz von zukünftigen Tierhaltungsgremien dürfte sein, ob und wie es gelingt, die Bedürfnisse oder Interessen der landwirtschaftlich genutzten Tiere angemessen zu berücksichtigen. Wenn Tiere selbst als Betroffene gelten, hätte das weitreichende Folgen; die Arbeitsweise und Legitimation derer, die für sie sprechen, gerät auf den Prüfstand, gleichzeitig erhält die Vertretung der Tiere dadurch ein größeres politisches Gewicht (MONTANARO, 2017). Angesichts der vitalen Interessen der Tiere an Gesundheit, Wohlbefinden und Weiterleben spricht viel dafür, dass Tieren als die am stärksten betroffene Gruppe auch ein hohes Maß an Mitbestimmung über die Zukunft ihrer Haltung und Nutzung zukommen sollte. In jedem Fall macht es die Betroffenheit notwendig, legitimierte Verfahren der Entscheidungsfindung zu ermitteln (VON BONIN, 2019), was eine erhebliche Weiterentwicklung der Debatte auch im Rahmen der Transparenzbemühungen bedeuten würde.

Die Nennung aller Beteiligten und ihrer Aufgaben und Rollen in der Gremienarbeit verschafft der Öffentlichkeit die Möglichkeit, entsprechende Interessenkonflikte und Machtkonstellationen besser einzuschätzen.

Von herausragender Bedeutung für den Erfolg von Gremien scheinen außerdem zwei Zeitaspekte zu sein. Zum einen der nur schwer zu bestimmende Aspekt des richtigen Timings, um Blockaden und Diskussionsknoten zu lösen. Zum anderen bietet die Verstetigung eines staatlich organisierten Stakeholder-Dialoges zur Tierhaltung die Möglichkeit, aus Erfahrungen zu lernen sowie auf inhaltlichen Ergebnissen aufzubauen und diese an neue Entwicklungen anzupassen. So lassen sich kontinuierlich Lösungsvorschläge in den politischen Prozess einspeisen.

Die Politik sollte sich darauf einstellen, dass es in Zukunft nicht reicht, die Öffentlichkeit mit immer neuen Verbesserungsvorschlägen zu konfrontieren. Stattdessen sollte sie mehr Augenmerk auf einen überzeugenden, transparenten Rahmen für die Diskussion inhaltlicher Fragen und die Beteiligung relevanter Gruppen legen. Kritik an den Beteiligungsprozessen sollte ernst genommen und berücksichtigt werden, um so auf gesellschaftliche Akzeptanz hinzuwirken.