

Ergebnisorientierte Förderung von Tierschutzmaßnahmen: Welche Erkenntnisse aus dem Umweltbereich sind übertragbar?

A. Bergschmidt und C. Renziehausen¹

Abstract - Obgleich die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere in der Öffentlichkeit wegen Tierschutzproblemen in der Kritik steht, existieren im agrarpolitischen Förderspektrum Deutschlands kaum Maßnahmen, die dieses Thema adressieren. Bislang erfolgt die Förderung von Tierschutzmaßnahmen zudem ausschließlich handlungsorientiert. Die Maßnahmen beschränken sich dementsprechend auf Vorgaben zum Haltungsverfahren und Management. Hiermit können verhaltensbezogene Aspekte der Tiergerechtigkeit verbessert werden, die Tiergesundheit wird hingegen nicht adressiert.

In der Agrarumweltpolitik werden bereits seit einigen Jahren ergebnisorientierte Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum implementiert. Diese Ansätze wurden mit dem Ziel geprüft, Hinweise für eine Umgestaltung der handlungsorientierten Tierschutzmaßnahmen hin zu einem ergebnisorientierten Ansatz zu generieren.

Dabei stellte sich heraus, dass die Grundprinzipien der ergebnisorientierten Förderung auf den Tierschutzbereich übertragbar sind. Neben der Vielzahl an Herausforderungen, die sich damit für die Ausgestaltung ergebnisorientierter Tierschutzmaßnahmen ergibt, zeigen sich in einzelnen Bereichen aber auch Vorteile. Ein Beispiel ist die bessere Überprüfbarkeit der Zielerreichung im Bereich der Nutztierhaltung. Im Gegensatz zu Wiesenbrütern oder seltenen Pflanzenarten, die erst auf der Fläche gesucht werden müssen, sind die Nutztiere im Stall oder auf der Weide für das Monitoring und die Kontrolle der Zielerreichung relativ gut zugänglich.

EINLEITUNG

Ein bedeutender Teil der deutschen Bürger ist unzufrieden mit der Situation der Nutztierhaltung: So zeigten sich 66 % der Bevölkerung in einer Eurobarometer-Befragung von 2010 beunruhigt über die Tierschutzsituation in der Landwirtschaft (EFSA - European Food Safety Authority et al., 2010).

Über den gesetzlichen Standard hinausgehende Leistungen der Landwirte im Umwelt- oder Tierschutzbereich können durch agrarpolitische Förderinstrumente unterstützt werden. Hierfür kommen die Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union in Frage, die durch die Entwicklungsprogramme für den Ländlichen Raum umgesetzt werden. Die

meisten dieser Maßnahmen sind bislang handlungsorientiert. Sie beinhalten dementsprechend Vorgaben zum Management (z.B. Angaben zum Mahdzeitpunkt oder zur Düngung), die eingehalten werden müssen. Im Agrarumweltbereich existieren aber auch Erfahrungen mit der Umsetzung ergebnisorientierter Maßnahmen. Bei diesen Maßnahmen wird die Erreichung bestimmter Ziel- bzw. Erfolgsvorgaben definiert, die mittels Indikatoren erfasst werden (z.B. das Vorkommen bestimmter Zeigerpflanzen auf Grünland). Auch die Entlohnung erfolgt in Abhängigkeit von der Zielerreichung. Im Baden-Württembergischen Agrarumweltprogramm MEKA (Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich) erfolgt die Honorierung von Umweltleistungen nach einem Punktesystem, wobei jeder Punkt mit 10 € entlohnt wird. Das Vorkommen von mindestens 4 Kennarten aus einem Katalog von 28 Kräutern bringt bspw. 6 Punkte/ha und Jahr.

Um zu prüfen, inwieweit ergebnisorientierte Förderinstrumente für die Verbesserung des Tierschutzes eingesetzt werden können, wird zunächst zur Einordnung des agrarpolitischen Förderspektrums von Tierschutzmaßnahmen beschrieben und Probleme der derzeitigen Förderausgestaltung angesprochen. Anschließend werden anhand von Literatursicherungen die Vor- und Nachteile ergebnisorientierter Fördermaßnahmen im Agrarumweltbereich dargestellt und in einem Fazit die Übertragbarkeit der Erkenntnisse und Erfahrungen für die Ausgestaltung von Fördermaßnahmen im Tierschutzbereich diskutiert.

TIERSCHUTZMAßNAHMEN IN DER AGRARPOLITIK

In Deutschland wird im Rahmen der GAP lediglich eine Maßnahme implementiert, die als primäres Ziel eine Verbesserung der Tierschutzsituation anstrebt. Es ist die „Förderung umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren“ mit den Maßnahmen Sommerweidehaltung von Rinden, Haltung von Rindern und Schweinen in Laufställen mit Weidegang, auf Stroh oder mit Stroh und Außenauslauf. Die Richtlinie ist handlungsorientiert und enthält Vorgaben zum Platzangebot, zur Weidehaltung und zur Einstreu. Die derzeitige Ausgestaltung der Maßnahme weist aus Tierschutzsicht einige Defizite auf. Das bedeutendste Problem ist, dass durch die definierten Vorgaben zum Haltungsumfeld zwar positive Effekte für die Ausführung des Normalverhaltens erreicht wer-

¹ A. Bergschmidt und C. Renziehausen arbeiten am Thünen-Institut für Betriebswirtschaft in Braunschweig, Deutschland
angela.bergschmidt@ti.bund.de
christine.renziehausen@ti.bund.de

den können, die Tiergesundheit aber nicht adressiert wird. Damit fehlt ein wesentlicher Aspekt der Tiergerechtigkeit (Farm Animal Welfare Council - FAWC, 1979) und die Förderung kann nicht für sich beanspruchen, eine „tiergerechte Haltung“ zu erreichen.

CHARAKTERISTIKEN ERGEBNISORIENTierter ANSÄTZE IM UMWELTBEREICH

Bei ergebnisorientierten Ansätzen ist die Förderung direkt an die Bereitstellung der erwünschten Güter gekoppelt. Die Zieldefinition erfolgt wie bei den handlungsorientierten Maßnahmen von der Politik bzw. der Verwaltung, allerdings erhält der Landwirt deutlich mehr Kompetenzen. Die Maßnahmen sind flexibel und können experimentell an den jeweiligen Betrieb angepasst werden. Somit hat der Landwirt deutlich mehr Handlungsfreiraum, er trägt aber im Gegenzug das Risiko der Zielerreichung. Durch ergebnisorientierte Maßnahmen wird aus Sicht von Groth (2005) die unternehmerische Tätigkeit von Landwirten gefördert, da die Förderung im Gegensatz zu handlungsorientierten Ansätzen nicht aufgrund einer durchgeführten Handlung erfolgt, sondern anhand eindeutig definierter Zielgrößen. Tabelle 1 fasst einige relevante Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Ansätze zusammen.

Tabelle 1. Vor- und Nachteile handlungsorientierter und ergebnisorientierter Ansätze im Umweltbereich.

	Vorteile	Nachteile
Handlungsorientiert	<ul style="list-style-type: none"> + leicht verständlich + als fair empfunden + gut administrierbar 	<ul style="list-style-type: none"> - ineffizient (keine Leistungsentlohnung, ökologischer Erfolg nicht sichergestellt) - vorschrittsbasiert - keine Förderung intrinsische Motivation
Ergebnisorientiert	<ul style="list-style-type: none"> + Handlungsfreiheit + Sinnhaftigkeit erhöht (direkter Zusammenhang zwischen Ziel und Maßnahme) + Einbeziehung von pers. Erfahrungen und Kenntnissen + Lohn für einen erbrachten Nutzen + erhöhtes Innovationspotential 	<ul style="list-style-type: none"> - Indikatorenentwicklung u. U. schwierig - Kalkulation der Höhe der Honorierung problematisch (betriebsindividuell unterschiedliche Maßnahmen und Kosten) - finanzielles Risiko beim Landwirt - nicht vorhersehbare Umwelteinflüsse

Nach Freese et al., 2011; Groth, 2008; Hampicke, 2006; Holm-Müller et al., 2006; Matzdorf, 2004

ZUR ÜBERTRAGBARKEIT DER ERKENNTNISSE UND ERFAHRUNGEN AUS DEM UMWELTBEREICH FÜR EINE ERGEBNISORIENTIERTE FÖRDERUNG VON TIERSCHUTZLEISTUNGEN

Viele der genannten Vor- und Nachteile der ergebnisorientierten Förderung im Umweltbereich gelten gleichermaßen für ergebnisorientierte Tierschutzmaßnahmen. So könnten auch im Tierschutzbereich Landwirte bei einer ergebnisorientierten Ausgestaltung der Maßnahmen ihr Wissen und ihre Kenntnisse eher einsetzen als bei der Befolgung von Anweisungen wie bspw. die feste Vorgabe zur täglichen Wei-

dehaltung. Allerdings existieren auch einige markante Unterschiede zwischen ergebnisorientierten Umwelt- und Tierschutzmaßnahmen.

Ein Vorteil bei der Umsetzung von ergebnisorientierten Maßnahmen im Nutztierbereich im Vergleich zum Umweltbereich ist die bessere „Verfügbarkeit der Förderobjekte“. Im Gegensatz zu Wiesenbrütern oder seltenen Pflanzenarten, die erst auf der Fläche gesucht werden müssen, sind die Nutztiere im Stall oder auf der Weide relativ gut zugänglich. Zudem sind die meisten gängigen Tierhaltungsverfahren im Vergleich zu Naturräumen weniger stark von unvorhersehbaren und durch den Landwirt nicht beeinflussbaren Umwelteinflüssen betroffen (z.B. Hochwasser), so dass das Risiko einer nicht-Zielerreichung für den Landwirt bei Nutztierbezogenen Maßnahmen besser einschätzbar ist.

Neben den genannten „administrativen Vorteilen“ spricht insbesondere die Tatsache, dass durch eine ergebnisorientierte Ausgestaltung und die Verwendung tierbezogener Indikatoren (bspw. dem Anteil lahmender Kühe) eine Berücksichtigung tiergesundheitlicher Aspekte in der Förderung erreicht werden kann, für eine weitere Beschäftigung mit den konkreten Umsetzungspotentialen einer ergebnisorientierten Förderung im Tierschutzbereich.

DANKSAGUNG

Die Grundlagen für den vorliegenden Beitrag wurden im Rahmen des Projekts „Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen“ erarbeitet. Wir danken dem Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) für die Unterstützung.

LITERATUR

Farm Animal Welfare Council - FAWC (1979). Press Statement

Freese, J.; Klimek, S. und Marggraf, R. (2011). Auktionen und ergebnisorientierte Honorierung bei Agrarumweltmaßnahmen. *Natur und Landschaft* 86, H. 4, S. 156-159.

Groth, M. (2008). Kosteneffizienter und effektiver Biodiversitätsschutz durch Ausschreibungen und eine ergebnisorientierte Honorierung: Das Modellprojekt „Blühendes Steinburg“. In: University of Lüneburg (Hrsg.): Working Paper Series in Economics.

Hampicke, U. (2006). Jeder Markt honoriert nicht den Aufwand, sondern das Ergebnis. In: Hampicke, U.: Anreiz - Ökonomie der Honorierung ökologischer Leistungen, Workshop „Naturschutz und Ökonomie“ Teil I. S. 161-170.

Holm-Müller, K.; Henseleit, H.; Mösel, B. M. und Vollmer, I. (2006). Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft: Einführung ergebnisorientierter Komponenten in das Kulturlandschaftsprogramm NRW. Bonn.

Matzdorf, B. (2004). Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft: Vorteile, Voraussetzungen und Grenzen des Instruments. *Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung UWSF* 16, H. 2, S. 125-133.