

Parteidifferenz in der deutschen Tierschutzpolitik – Gestaltungsspielraum der Länder in neuen Politikfeldern?

Colette S. Vogeler

1. Bestimmungsfaktoren von Tierschutzpolitik – machen Parteien einen Unterschied?

In der Politikwissenschaft findet die Tierschutzpolitik bislang vor allem im Kontext der Umwelt- und Agrarpolitik sowie in Teilbereichen der politischen Philosophie, Theorie und Ethik Beachtung.¹ In den Sozialwissenschaften ist das Feld der so genannten Human-Animal-Studies erst in der Entstehung und ist auch in Deutschland noch wenig erforscht.² So existieren kaum systematische politikfeldanalytische Auseinandersetzungen mit der Entwicklung und den Erklärungsfaktoren tierschutzbezogener Policies.³ Insbesondere in der Nutztierhaltung rückt das Thema in den Fokus gesellschaftlicher Diskussion: Die öffentliche Wahrnehmung des Tierschutzes in der Agrarwirtschaft ist überwiegend negativ und damit zu einer Herausforderung für die wirtschaftlich einflussreiche Branche geworden.⁴ 83 Prozent der Deutschen sind Umfragen der Europäischen Kommission zufolge der Meinung, dass Nutztiere besser geschützt werden sollten.⁵

Die sich ändernden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Anforderungen werden in der Politikgestaltung auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene bislang nur begrenzt aufgegriffen.⁶ Die steigende politische Bedeutung manifestiert sich auf Bundesebene in ein-

- 1 Vgl. *Svenja Abhhaus / Peter Niesen*, What is Animal Politics? Outline of a New Research Agenda, in: *Historical Social Research*, 40. Jg. (2015), H. 4, S. 7 – 31; *Roland Borgards / Esther Köhring / Alexander Kling*, Texte zur Tiertheorie, Stuttgart 2015; *Thomas Saretzki*, Taking Animals Seriously: Interpreting and Institutionalizing Human-Animal Relations in Modern Democracies, in: *Historical Social Research*, 40. Jg. (2015), H. 4, S. 47 – 54; *Sue Donaldson / Will Kymlicka*, *Zopolis. A Political Theory of Animal Rights*, Oxford 2013; *Markus Wild*, Tierphilosophie zur Einführung, Hamburg 2008; *Peter Singer*, *Animal Liberation*, New York 1975.
- 2 Vgl. *Sonja Buschka / Julian Gutjahr / Marcel Sebastian*, Gesellschaft und Tiere – Grundlagen und Perspektiven der Human-Animal Studies, in: APuZ, 62. Jg. (2012), H. 8/9, S. 20 – 27.
- 3 Vgl. *Colette S. Vogeler*, Farm Animal Welfare Policy in Comparative Perspective: Determinants of Cross-National Differences in Austria, Germany, and Switzerland, in: *European Policy Analysis*, 3. Jg. (2017), H. 1, S. 20 – 47; *Philipp von Gall*, Tierschutz als Agrarpolitik: Wie das deutsche Tierschutzgesetz der industriellen Tierhaltung den Weg bereitete, Bielefeld 2016.
- 4 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 18. Juli 2017); *Maike Kayser / Katharina Schlieker / Achim Spiller*, Die Wahrnehmung des Begriffs „Massentierhaltung“ aus Sicht der Gesellschaft, in: *Berichte über Landwirtschaft*, 90. Jg. (2012), H. 3, S. 417 – 428; *Achim Spiller / Birgit Schulze*, Zukunftsperspektiven der Fleischwirtschaft. Verbraucher, Märkte, Geschäftsbeziehungen, Göttingen 2008.
- 5 Vgl. Europäische Kommission, Special Eurobarometer 442. Report. Attitudes of Europeans towards Animal Welfare 2016.
- 6 Vgl. *Christoph Maisack*, Animal Welfare. Über Notwendigkeit und Möglichkeiten zur Förderung artgerechter Tierhaltungen durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU, in: Der kritische Agrarbericht 2013, S. 218 – 225.

zernen Initiativen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (im folgenden BMEL) (etwa „Eine Frage der Haltung – neue Wege zu mehr Tierwohl“) sowie in der Förderung von Forschungsprojekten zur Verbesserung des Tierschutzes (etwa „SocialLab – Nutztierhaltung im Spiegel der Gesellschaft“).⁷ Die 2017 veröffentlichte Nutztierhaltungsstrategie des BMEL zeigt bestehende Probleme im Tierschutz auf und thematisiert die Herausforderung der mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz vieler aktueller Haltungsverfahren.⁸ Um der zunehmenden medialen und gesellschaftlichen Kritik an den dominanten Haltungsformen in der tierischen Produktion zu begegnen und für den Verbraucher die Transparenz zu erhöhen, wurde zuletzt ein staatliches „Tierwohllabel“ vom Bundeslandwirtschaftsministerium initiiert.⁹ Als Teil der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74, Abs. 1, Nr. 20 GG teilen sich Bund und Länder in der Tierschutzpolitik die Zuständigkeiten.¹⁰ Die den Ländern dabei zukommenden Gestaltungsspielräume werfen die Frage auf, inwieweit diese vor dem Hintergrund der steigenden sozioökonomischen Relevanz genutzt werden. Besonders in Bundesländern mit einer hohen Konzentration von Nutztierbeständen wie Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder Schleswig-Holstein ist ein hoher Handlungsbedarf zu erwarten.

Anknüpfend an die Parteidifferenzhypothese¹¹ untersucht die vorliegende Studie, welche Unterschiede sich in der Formulierung und Priorisierung tierschutzpolitischer Ziele bei den politischen Parteien finden und inwiefern sich unterschiedliche parteipolitische Präferenzen in der Politikgestaltung wiederfinden. Parteieneffekte wurden in diversen Politikfeldern nachgewiesen, sind aber als nur eine erklärende Variable neben anderen Einflussfaktoren zu interpretieren.¹² Abweichende Policy-Präferenzen in der Nutztierhaltung können etwa durch den regional unterschiedlichen Grad der Abhängigkeit von der Agrarwirtschaft beeinflusst werden. Angelehnt an die Schulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung

- 7 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Eine Frage der Haltung – neue Wege zu mehr Tierwohl, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Tierwohl-Initiative-Eckpunkte.pdf?__blob=publicationFile; Thünen Institut, SocialLab – Nutztierhaltung im Spiegel der Gesellschaft, <https://www.thuenen.de/index.php?id=5524&L=0> (Abruf jeweils am 18. Juli 2017).
- 8 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Nutztierhaltungsstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Nutztierhaltungsstrategie.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 18. Juli 2017).
- 9 Vgl. dass., Das staatliche Tierwohllabel: Kriterien und Anforderungen, https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Einfuehrung-Tierwohllabel.html (Abruf am 18. Juli 2017).
- 10 Vgl. Holger Spreen, Bundes- und Landesbefugnisse im Tierschutz. Zur Reichweite der Kompetenz aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG, <http://www.hermanns-rechtsanwaelte.de/PDF/Aufsatz/Tierschutz%20Kompetenzen.pdf> (Abruf am 18. Juli 2017).
- 11 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, Machen Parteiensysteme einen Unterschied? Die Struktur des Parteidrittewettbewerbs und die Kürzung von Sozialausgaben in Westeuropa, in: Der moderne Staat, 5. Jg. (2012), H. 2, S. 341 – 360; Robert J. Franzese, Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes, in: Annual Review of Political Science, 5. Jg. (2002), H. 1, S. 369 – 421; Manfred G. Schmidt, When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: European Journal of Political Research, 30. Jg. (1996), H. 2, S. 155 – 183; Douglas Hibbs, Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, 71. Jg. (1977), H. 4, S. 1467 – 1487.
- 12 Vgl. Georg Wenzelburger, Parteien, in: ders. / Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden 2015, S. 81 – 112.

werden weitere potentielle Einflussfaktoren andiskutiert, die in zukünftigen Studien untersucht werden sollten.¹³

2. Herausforderungen im Feld der Tierschutzpolitik

Als erstes Land innerhalb der EU verankerte Deutschland den Tierschutz 2002 als Staatsziel im Grundgesetz und nahm damit eine internationale Vorreiterrolle ein.¹⁴ Im europäischen Vergleich verfügt die Bundesrepublik über eine vergleichsweise umfassende Tierschutzgesetzgebung, die seit 1972 sukzessive erweitert wird.¹⁵ Tierschutzstandards für den Bereich Nutztiere liegen in einigen skandinavischen Ländern, Großbritannien sowie der Schweiz jedoch deutlich über dem deutschen Niveau.¹⁶ Als Teil der konkurrierenden Gesetzgebung, spezifischer der Bedarfsgesetzgebung, teilen sich Bund und Länder die gesetzgeberischen Kompetenzen.¹⁷ Grundsätzlich gilt, dass der Bund nur dann die Gesetzgebung übernehmen darf, wenn es für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit notwendig ist. Darüber hinaus bestehen auf europäischer Ebene Tierschutzverordnungen und Empfehlungen für die Nutztierhaltung, wobei für einige Tierarten (Kälber, Schweine und Hennen) detaillierte Vorschriften existieren, die von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen, während es für andere Tierarten lediglich Empfehlungen gibt.¹⁸ Die deutsche Tierschutzgesetzgebung liegt häufig über den Vorgaben der Europäischen Union oder entspricht diesen zumindest.

Der Stellenwert und die Entwicklung von Tierschutz in der europäischen Landwirtschaftspolitik werden vor allem in den Wirtschafts- und Agrarwissenschaften diskutiert; Politikwissenschaft hat hierzu bislang nur einzelne vergleichende Studien beigetragen.¹⁹

13 Vgl. *Manfred G. Schmidt / Tobias Ostheim*, Theorien und Methoden, in: *dies. / Nico Siegel / Reimut Zohlnhäuser* (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*, Wiesbaden 2007, S. 21 – 95.

14 Vgl. Grundgesetz, Art. 20a: Staatsziel Tierschutz.

15 Vgl. *Almuth Hirth / Christoph Maisack / Johanna Moritz* (Hrsg.), *Tierschutzgesetz: Mit TierSch-HundeV, TierSchNutzV, TierSchVersV, TierSchTrV, EU-Tiertransport-VO, TierSchlV, EU-Tierschlacht-VO*: Kommentar, München 2016; *Philipp von Gall*, a.a.O. (Fn. 3).

16 Vgl. *Otto Schmid / Rahel Kilchsberger*, Overview of Animal Welfare Standards in Selected EU and Third Countries, Frick 2010, http://www.econwelfare.eu/publications/econwelfare1.2report_update_nov2010.pdf (Abruf am 18. Juli 2017); *Isabelle Veissier / Andrew Butterworth / Bettina Bock / Emma Roe*, European Approaches to Ensure Good Animal Welfare, in: *Applied Animal Behaviour Science*, 113. Jg. (2008), H. 4, S. 279 – 297; *Colette S. Vogeler*, a.a.O. (Fn. 3).

17 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, Frankfurt am Main 2009.

18 Vgl. Europäische Union, Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen 1976, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:l12070>; Europäische Kommission, Kälber: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0119>; Schweine: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0120>; Masthähnchen: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0043>; Legehennen: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0074> (Abruf jeweils am 18. Juli 2017).

19 Vgl. *Richard Bennett / Michael Appleby*, Animal Welfare Policy in the European Union, in: *Arie Oskam / Gerrit Meester / Huib J. Silvis* (Hrsg.), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen 2010, S. 243 – 252; *Harry Blokhuis / Mara Miele / Isabelle Veissier / Bryan Jones*, Improving Farm Animal Welfare: Science and Society Working Together: The Welfare Quality

Tierschutzpolitik ist als Querschnittsthema zu verstehen, das abhängig vom konkreten Fokus verschiedene etablierte Politikfelder tangiert: Tierschutz in der Nutztierhaltung ist für die Agrar-, Wirtschafts- und Umweltpolitik sowie den Verbraucherschutz von Bedeutung. Berührungspunkte bestehen außerdem mit entfernteren Politikfeldern wie der Gesundheitspolitik, hier etwa bezogen auf den Einsatz von (Reserve-)Antibiotika in der Nutztierhaltung und der Veterinärmedizin.²⁰

In der politischen Praxis spielt Tierschutz in den drei großen Bereichen Nutztierhaltung, Tierversuche und Heimtiere eine Rolle, in denen aufgrund abweichender Akteurs- und Interessenkonstellationen jeweils sehr unterschiedliche Herausforderungen bestehen.²¹ Ein weiterer tierschutzrelevanter Gegenstand ist der Artenschutz und -erhalt, der in Deutschland in der Umweltpolitik institutionell verankert ist.²²

Der Nutztierhaltung kommt sowohl bezogen auf die betroffenen Tiere als auch im Hinblick auf den gesamtwirtschaftlichen Einfluss die größte Bedeutung im Tierschutzbereich zu²³: 70 Prozent der deutschen Betriebe halten derzeit Nutztiere, in deutschen Ställen stehen ständig über 200 Millionen Tiere, 60 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland wird für die Futtererzeugung genutzt.²⁴ Entsprechend ist zu erwarten, dass tierschutzbezogene Policy-Veränderungen in der Nutztierhaltung weitreichende Konsequenzen für die in der Agrarindustrie tätigen Akteure, die Anzahl der betroffenen Tiere sowie für den Bürger in seiner Rolle als Verbraucher haben. Die gegenwärtige und zukünftige Bedeutung wird durch den prognostizierten Anstieg der Verwendung tierischer Produkte weltweit unterstrichen.²⁵

Für politische Entscheidungsträger können bezogen auf die Nutztierhaltung zwei konkurrierende Problemstellungen identifiziert werden: erstens der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Agrarindustrie – Verbesserungen im Tierschutz sind häufig mit finanziellen Kosten für die Hersteller verbunden.²⁶ Diese Kosten können über politische

Approach, Wageningen 2013; *Harald Grethe*, High Animal Welfare Standards in the EU and International Trade – How to Prevent Potential Low Animal Welfare Havens?, in: *Food Policy*, 32. Jg. (2007), H. 3, S. 315 – 333; *Philip Jones / Joop Lensink / Maria C. Mancini / Richard Tranter*, Designing an Institutional Network for Improving Farm Animal Welfare in the EU, in: *Journal of Common Market Studies*, 69. Jg. (2017), H. 10, S. 1 – 13; *Isabelle Veissier / Andrew Butterworth / Bettina Bock / Emma Roe*, a.a.O. (Fn. 16); *Colette S. Vogeler*, a.a.O. (Fn. 3).

20 Vgl. Bundesministerium für Gesundheit, DART – Deutsche Antibiotika-Resistenzstrategie, <http://www.bmg.bund.de/themen/praevention/krankenhausinfektionen/antibiotika-resistenzstrategie.html> (Abruf am 18. Juli 2017); *Fritz Sager / Eva Thomann / Christine Zollinger / Céline Mavrot*, Confronting Theories of European Integration: A Comparative Congruence Analysis of Veterinary Drug Regulations in Five Countries, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16. Jg. (2014), H. 5, S. 457 – 474.

21 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Tierschutzbericht der Bundesregierung 2015. Bericht über den Stand und die Entwicklung des Tierschutzes, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Tierschutzbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile (Abruf am 18. Juli 2017).

22 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Artenschutz, <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismussport/artenschutz/> (Abruf am 18. Juli 2017).

23 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, a.a.O. (Fn. 21).

24 Vgl. ebenda, a.a.O. (Fn. 4).

25 Vgl. ebenda.

26 Vgl. *Harald Grethe*, a.a.O. (Fn. 19).

Instrumente wie Ausgleichszahlungen oder Prämien teilweise kompensiert werden. So gibt es etwa in Niedersachsen seit 2015 eine monetäre Prämie für Landwirte, die ihre Mastschweine oder Legehennen „besonders tiergerecht“ halten und zum Beispiel auf die Amputation von Ringelschwänzen oder Schnäbeln verzichten. In Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein stehen finanzielle Prämien für Weide- oder Strohhaltung sowie für besonders tiergerechte Ställe zur Verfügung (siehe die Zusammenstellung in Tabelle 5, S. 654).

Zweitens rückt die gesellschaftliche Akzeptanz der Nutztierhaltung, ihre zunehmend negative Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, in den Fokus der Politikgestaltung.²⁷ Im 2015 veröffentlichten Gutachten des wissenschaftlichen Beirats des BMEL wird die überwiegend kritische öffentliche Einschätzung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung als größte zukünftige Herausforderung für die Branche in Deutschland bewertet.²⁸ Daran anknüpfend zielt die aktuelle Forschungsförderung des BMEL auf ein besseres Verständnis der gesellschaftlichen Perzeption und eine Erhöhung der Akzeptanz dieses Wirtschaftszweigs (z.B. SocialLab²⁹). Weiterhin ist eine erhebliche finanzielle Stärkung des Bereichs Tierschutz im BMEL zu verzeichnen: Während 2014 hierfür noch 20,5 Millionen Euro im Haushalt ausgewiesen waren, waren es 2015 bereits 33 Millionen.³⁰ Auf institutioneller Ebene ist die Einrichtung des „Kompetenzkreises Tierwohl“ auf Bundesebene sowie die Institutionalisierung von „Tierschutzbeauftragten“ in einigen Landesregierungen zu nennen.³¹

3. Parteidifferenz und Hypothesenbildung

Empirische Studien zum Einfluss von Parteien auf die Politikgestaltung kommen abhängig von institutionellen Rahmenbedingungen, Politikfeld und Betrachtungszeitraum zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.³² Ursprünglich bezogen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen³³ wurde die Fragestellung, ob unterschiedliche Regierungskonstellationen die Politikgestaltung beeinflussen, auf eine Vielzahl von Politikfeldern übertragen.³⁴ Im Bereich der

27 Vgl. *Amelia Cornish / David Raubenheimer / Paul McGreevy*, What We Know about the Public's Level of Concern for Farm Animal Welfare in Food Production in Developed Countries, in: *Animals*, 6. Jg. (2016), H. 11, S. 1 – 15; *Paul T. Ingenbleek / David Harvey / Vlatko Ilieski / Victor Immink / Kees de Roest / Otto Schmid*, The European Market for Animal-Friendly Products in a Societal Context, in: *Animals*, 3. Jg. (2013), H. 3, S. 808 – 829.

28 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, a.a.O. (Fn. 4).

29 Vgl. Thünen Institut, a.a.O. (Fn. 7).

30 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, a.a.O. (Fn. 21).

31 Vgl. dass., Kompetenzkreis Tierwohl nimmt seine Arbeit auf. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2014/242-SC-Kompetenzkreis-Tierwohl.html> (Abruf am 18. Juli 2017); für einen Überblick der Tierschutzbeauftragten in den Bundesländern siehe Tabelle 2.

32 Vgl. *Louis M. Imbeau / Francois Pétry / Moktar Lamari*, Left-Right Party Ideology and Government Policies: A Meta-Analysis, in: *European Journal of Political Research*, 40. Jg. (2001), H. 1, S. 1 – 29.

33 Vgl. *Douglas Hibbs*, a.a.O. (Fn. 11).

34 Vgl. *Reimut Zohlnhöfer*, Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: *Heribert Obinger / Uwe Wagschal / Bernhard Kittel* (Hrsg.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen 2002, S. 47 – 80; *Manfred G. Schmidt*, Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, in: *PVS*, 43. Jg. (2002), H. 1, S. 3 – 19; *Johanna Kühlmann*, Zuständigkeit als Machfrage – Institutioneller Wandel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Baden-Baden 2017.

die Tierschutzpolitik tangierenden Umweltpolitik konnten positive Effekte einer Regierungsbeteiligung grüner Parteien auf die Politikgestaltung nachgewiesen werden.³⁵ Die Argumentation der Parteidifferenz eignet sich im föderalen deutschen System besonders zur Erklärung von Unterschieden in den Policies der Bundesländer.³⁶

Grundsätzlich kann die Orientierung an Politikinhalten (policy-seeking) oder an der Maximierung von Wählerstimmen (vote-seeking) dazu führen, dass Parteien divergierende Ziele verfolgen: Letzteres ist verstärkt in Politikfeldern zu erwarten, in denen sich die Wählerschaft substantiell unterscheidet und wurde in Bereichen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik als Motiv angeführt – Felder, die in der Vergangenheit klassischerweise von einem Links-Rechts-Gegensatz geprägt waren.³⁷ Die Bedeutung traditioneller Konfliktlinien entlang soziostrukturer Schichten scheint gegenwärtig zu schwinden, was sich im Parteiensystem in einer Zunahme der Wechselwahl äußert.³⁸ Postmaterialistische Konfliktlinien gewinnen an Bedeutung.³⁹ In der Landwirtschaftspolitik rücken Nachhaltigkeitsaspekte in den Fokus der Politikgestaltung, die jedoch von verschiedenen Parteien sehr unterschiedlich gewichtet werden. Neben Umwelt- und Klimaschutz fällt auch Tierschutz in diesen Bereich.⁴⁰ Die gesellschaftliche Aufmerksamkeit ist in Deutschland dafür im Wachsen begriffen; im Feld der Nutztierhaltung ist diese Entwicklung gut belegt.⁴¹ Auch wenn Tierschutz derzeit kein Kernthema des Partienwettbewerbs darstellt, ist angelehnt an eine Vote-Seeking-Perspektive zu vermuten, dass die Parteien es zukünftig vermehrt aufgreifen werden.

Die These des Policy-Seeking geht davon aus, dass Parteien den Werten und Kernüberzeugungen ihrer Mitglieder in Programmatik und Politikgestaltung folgen. Geteilte Überzeugungen verfestigen sich mit der Zeit und resultieren schließlich in Parteieffekten.⁴² Die Relevanz von Inhaltsorientierung in der Tierschutzpolitik wurde unter den Regierungsparteien bei Bündnis 90/Die Grünen in der Mitgliederabstimmung über die Regierungsschwerpunkte 2013 deutlich: Als eines von neun Schlüsselthemen wurde die Beendigung der Massentierhaltung ausgewählt.⁴³ Demzufolge ist zu erwarten, dass die Grünen tier schutzrelevanten Policies einen höheren Stellenwert einräumen werden. Allerdings scheint es Politikfelder zu geben, in denen sich unterschiedliche Policy-Präferenzen weniger zwischen den Parteien als vielmehr innerhalb der Parteien offenbaren und die Aussagekraft der Parteidifferenz damit begrenzt ist; dies wurde etwa für die deutsche Gesundheitspolitik

35 Vgl. Georg Wenzelburger, a.a.O. (Fn. 12).

36 Vgl. Manfred G. Schmidt / Tobias Ostheim, a.a.O. (Fn. 13).

37 Vgl. Klaus von Beyme, Parteien im Wandel, Wiesbaden 2000.

38 Vgl. Georg Wenzelburger, a.a.O. (Fn. 12).

39 Vgl. Ronald Inglehart, The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics, Princeton 1977; Oskar Niedermayer, Gesellschaftliche und parteipolitische Konfliktlinien, in: Steffen Kühnel / ders. / Bettina Westle (Hrsg.), Wähler in Deutschland: Sozialer und politischer Wandel, Gender und Wahlverhalten, Wiesbaden 2009, S. 30 – 67.

40 Vgl. Jale Tosun, Party Support for Post-Exceptionalism in Agri-Foods Politics and Policy: Germany and the United Kingdom Compared, in: Journal of European Public Policy, 24. Jg. (2017), S. 1 – 18 (online veröffentlicht).

41 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, a.a.O. (Fn. 4).

42 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, a.a.O. (Fn. 11).

43 Vgl. Bündnis 90/Die Grünen, Grüner Mitgliederentscheid 2013: Unsere neun Regierungsprioritäten, <http://www.gruene.de/partei/gruener-mitgliederentscheid-2013-unsere-neun-regierungs-prioritaeten.html> (Abruf am 18. Juli 2017).

diskutiert.⁴⁴ Abhängig von Wahlzyklen und Intensität des Parteienwettbewerbs findet sich in der Realität häufig eine Mischung aus Policy- und Vote-Seeking.⁴⁵

Die auf Basis der bestehenden Überlegungen zur Parteidifferenz entwickelten beiden Hypothesen sollen das bislang wenig beachtete Feld der Tierschutzpolitik in die deutsche Parteienlandschaft einordnen und eine Grundlage für weiterführende Forschungsarbeiten schaffen.

Hypothese 1: Tierschutz in der Nutztierhaltung wird von den regierenden Parteien thematisiert.

Diese Hypothese wird mittels der Analyse der Wahlprogramme der Regierungsparteien auf Landesebene überprüft. Die Beschränkung auf die regierenden Parteien erfolgt angelehnt an Hypothese 2. Ergänzend werden die Wahlprogramme der großen Parteien zu den Bundestagswahlen 2013 und 2017 verglichen, um herauszufinden, ob tierschutzrelevante Themen auch auf Bundesebene in den parteipolitischen Diskurs einfließen.

Hypothese 2 bezieht sich auf den Gestaltungsspielraum der Länder in der Tierschutzpolitik: Policy-Veränderungen mit weitreichenden Konsequenzen vor allem für die Agrarwirtschaft sind in den letzten Monaten und Jahren von einzelnen Ländern vorangetrieben worden (etwa Antrag zum Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Kühen durch das Bundesland Hessen, Antrag zum Verbot des Tötens männlicher Eintagsküken sowie die Aufnahme von Puten in die Tierschutznutztierverordnung durch das Land Nordrhein-Westfalen, Antrag zum Verbot der Pelztierhaltung durch die Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, siehe Tabelle 4). Auffällig ist, dass in diesen Ländern eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen besteht (oder bestand) und die für den Tierschutz zuständigen Ministerien (abhängig vom Bundesland sind dies Umwelt, Energie, Landwirtschaft und/oder Verbraucherschutz) von grünen Politikern geleitet werden. Ein weiteres Indiz für den Einfluss parteipolitischer Präferenzen auf die Tierschutzpolitik ergibt die Analyse der Koalitionsverträge auf Landesebene: Tierschutzrelevante Themen werden dann besonders betont und konkretisiert, wenn Bündnis 90/Die Grünen in der Regierungsverantwortung sind; exemplarisch seien die Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz genannt.

Hypothese 2: Eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen in den Bundesländern hat einen positiven Einfluss auf die tierschutzbezogenen Policies der Länder.

Hypothese 2 wird in einem ersten Schritt anhand der Analyse der Koalitionsverträge der Landesregierungen beziehungsweise des Regierungsprogramms im Falle Bayerns untersucht. Außerdem wird der tierschutzbezogene Policy-Output der Länder im Bundesrat als wichtiger Teil der Landeskompakten betrachtet, um erste Hinweise auf einen möglichen Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung zu erhalten. In einem weiteren Analyse-schritt werden anhand ausgewählter Bundesländer konkrete tierschutzbezogene Policies in den jeweiligen Wahlperioden im Vergleich diskutiert.

⁴⁴ Vgl. Nils C. Bandelow / Anja Hartmann, Health Policy Prior to the German Federal Election of 2013: The Party Political Marginalisation of a Previously Central Topic in Election Campaigns, in: German Politics, 23. Jg. (2014), H. 4, S. 371 – 385.

⁴⁵ Vgl. Georg Wenzelburger, a.a.O. (Fn. 12).

Welche Erklärungskraft hat die Parteidifferenzhypothese für die Politikgestaltung in der Tierschutzpolitik im Feld der Nutztierhaltung? Grundsätzlich lassen sich mithilfe der vorgestellten Perspektive die Politikziele einzelner Parteien einordnen – ob sie diese im politischen Prozess verwirklichen können, wird unter anderem durch institutionelle Rahmenbedingungen, mögliche Koalitionspartner und die jeweils aktuellen Problemlagen beeinflusst. Eine theoretisch angeleitete Analyse weiterer Einflussfaktoren sollte anhand der Schulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung erfolgen. Neben der Parteidifferenzhypothese umfassen diese die Theorie der sozioökonomischen Determination, die Lehre von den Machtresourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen, die politisch-institutionalistische Theorie, die internationale Hypothese sowie die Politik-Erblast-Theorie.⁴⁶ Anknüpfend an die internationale Hypothese wurde in Vogeler 2017 ein Zusammenhang zwischen der Exportabhängigkeit des Nutztierektores in verschiedenen Ländern und der Höhe von Tierschutzstandards aufgezeigt.⁴⁷ Eine systematische Integration weiterer Variablen würde sich etwa für einzelne tierschutzpolitische Policy-Entscheidungen empfehlen.

Die Argumentation des vorliegenden Papiers konzentriert sich zunächst auf die Parteidifferenzhypothese, schließt aber die genannten alternativen Einflussfaktoren nicht aus; vielmehr sollten diese in zukünftige Studien einbezogen werden. So ist Politikgestaltung durch vorherige Entscheidungen geprägt und kann durch sich verfestigende Pfade eingeschränkt werden: Pfadabhängigkeiten sind besonders in Feldern relevant, die von lange gewachsenen Strukturen und Interessen geprägt sind und in denen grundlegende Veränderungen mit wirtschaftlichen und politischen Kosten verbunden sind.⁴⁸ Dieser Aspekt betrifft in der Tierschutzpolitik vor allem die Nutztierhaltung: Beispielsweise können die meisten Landwirte veränderte Haltungsvorschriften aufgrund der bis zu 20-jährigen Abschreibungsfristen von Stallanlagen kurzfristig nur begrenzt umsetzen und entsprechend sind solche Maßnahmen mit hohen wirtschaftlichen und in der Konsequenz gegebenenfalls politischen Kosten verbunden.⁴⁹ Abweichende Policy-Präferenzen auf Landesebene können weiterhin durch den regional sehr unterschiedlichen Grad der Abhängigkeit von der Agrarwirtschaft beeinflusst werden. Unterschiede in der Politikgestaltung zwischen den Bundesländern werden durch strukturelle und wirtschaftliche Voraussetzungen beeinflusst: So ist etwa die regionale Konzentration der Viehhaltung vor allem in Nordwestdeutschland sowie im Voralpenraum hoch, neuerdings steigt auch die Viehdichte in einigen Teilen Ostdeutschlands stark an. Bundesländer mit besonderer Großviehdichte sind aktuell Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein; durch den Strukturwandel in der Landwirtschaft wird zukünftig eine weitere regionale Konzentration erwartet.⁵⁰ Weitere Einschränkungen der Handlungsspielräume der Landesregierungen und der Umsetzung parteipolitischer Präferenzen können sich durch die internationale Einbettung ergeben: Tierschutz in der Agrarwirtschaft wird durch den hohen Grad der Europäisierung vor allem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik entscheidend tangiert.⁵¹ Da diese

⁴⁶ Vgl. Manfred G. Schmidt / Tobias Ostheim, a.a.O. (Fn. 13).

⁴⁷ Vgl. Colette S. Vogeler, a.a.O. (Fn. 3).

⁴⁸ Vgl. James Mahoney, Path Dependence in Historical Sociology, in: Theory and Society, 29. Jg. (2000), H. 4, S. 507 – 548; Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review, 94. Jg. (2000), H. 2, S. 251 – 267.

⁴⁹ Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, a.a.O. (Fn. 4), S. 284.

⁵⁰ Vgl. ebenda, S. 29.

⁵¹ Vgl. Christoph Maisack, a.a.O. (Fn. 6).

Einschränkungen für alle deutschen Bundesländer gleichermaßen gelten, werden sie für den in der vorliegenden Studie angestrebten Vergleich ausgeklammert.

4. Parteidifferenz in der Tierschutzpolitik?

Zur Untersuchung möglicher parteipolitisch bedingter Unterschiede in der Tierschutzpolitik der Bundesländer werden zunächst die durch die Parteien artikulierten Policy-Präferenzen betrachtet, wobei sich aus dem theoretischen Fokus die Beschränkung auf die regierenden Parteien ergibt. Die Rolle der Oppositionsparteien wird zwar im Rahmen der Parteidifferenzhypothese teilweise untersucht⁵²; da sich die Einflussmöglichkeiten auf die Politikgestaltung unterscheiden, konzentriert sich diese erste Annäherung an das Feld zunächst auf die Regierungsparteien. Daneben gibt es mehrere kleine Parteien, die tierschutzpolitische Belange besonders betonen (z.B. Tierschutzpartei)⁵³, sich bislang aber nicht als mehrheitsfähig gezeigt haben; diese werden ebenfalls ausgeklammert.

Anhand der jeweiligen Koalitionsverträge auf Landesebene können die für die Nutztierhaltung relevanten tierschutzbezogenen Themen identifiziert werden. Da mit Ausnahme von Bayern (hier wird das Regierungsprogramm der CSU verwertet) derzeit in allen deutschen Bundesländern Koalitionsregierungen aus mindestens zwei Parteien bestehen (siehe Tabelle 1) ist eine eindeutige Zuordnung der formulierten Politikziele zu den Parteien nicht unmittelbar möglich. Es werden daher in einem vorgelagerten Schritt die Wahlprogramme der Regierungsparteien zur jeweils letzten Landtagswahl analysiert und die Ergebnisse dann auf die im zweiten Schritt erfolgende Betrachtung der Koalitionsverträge bezogen. Vergleichende empirische Studien belegen den Einfluss von Wahlprogrammen auf die Formulierung von Koalitionsverträgen einerseits sowie auf das anschließende Regierungshandeln⁵⁴, so dass abschließend gefragt werden kann, inwieweit festgestellte Unterschiede der Parteidpositionen in der Tierschutzpolitik in die Regierungsarbeit einfließen.

Die zeitlich versetzt stattfindenden Landtagswahlen erschweren die Auswahl eines einheitlichen Untersuchungszeitraums. Der Vergleich der Parteidpositionen in den Ländern umfasst alle im Juli 2017 im Amt befindlichen Landesregierungen. In den Bundesländern, in denen 2016 oder 2017 Landtagswahlen stattgefunden haben, werden zusätzlich die jeweiligen Vorgängerregierungen einbezogen (siehe Tabelle 1).

Ergänzend fließt in die Analyse ein, von welcher der Koalitionsparteien die für Tierschutzfragen in der Nutztierhaltung zuständigen Ministerien besetzt sind (siehe Tabelle 2), ausgehend von der Annahme, dass diese wichtige politische Impulse setzen können. Die Themenzuweisung zu den Ressorts unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland; Nutztierhaltung ist in der Regel den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt, Wirtschaft und/oder Verbraucherschutz zugeordnet. Ausschließlich von Bündnis 90/Die Grünen geführt sind die genannten Ministerien in den Ländern Baden-Württemberg (2011 bis 2016), Hes-

⁵² Vgl. *Henrik Bech Seberg*, The Opposition's Policy Influence Through Issue Politicisation, in: *Journal of Public Policy*, 33. Jg. (2013), H. 1, S. 89 – 107.

⁵³ Vgl. Tierschutzpartei, Leitgedanken, <https://www.tierschutzpartei.de/tierschutz/leitgedanken/> (Abruf am 18. Juli 2017).

⁵⁴ Vgl. *Nicolas Merz / Sven Regel*, Die Allesköninger der Parteien – Wahlprogramme sind besser als ihr Ruf, in: WZB Mitteilungen 2017, Nr. 156.

Tabelle 1: Parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen im Untersuchungszeitraum

Bundesland	Wahlperiode	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	Linke
Baden-Württemberg	2016 bis 2021	x		x		
	2011 bis 2016		x	x		
Bayern	2013 bis 2018	x				
Berlin	2016 bis 2021		x	x		x
	2011 bis 2016	x	x			
Brandenburg	2014 bis 2019		x			x
Bremen	2015 bis 2020		x	x		
Hamburg	2015 bis 2020		x	x		
Hessen	2013 bis 2018	x		x		
Mecklenburg-Vorpommern	2016 bis 2021	x	x			
	2011 bis 2016	x	x			
Niedersachsen	2013 bis 2017*		x	x		
Nordrhein-Westfalen	2017 bis 2022	x			x	
	2012 bis 2017		x	x		
Rheinland-Pfalz	2016 bis 2021		x	x	x	
	2011 bis 2016		x	x		
Saarland	2017 bis 2022	x	x			
	2012 bis 2017	x	x			
Sachsen	2014 bis 2019	x	x			
Sachsen-Anhalt	2016 bis 2021	x	x	x		
	2011 bis 2016	x	x			
Schleswig-Holstein	2017 bis 2022	x		x	x	
	2012 bis 2017**		x	x		
Thüringen	2014 bis 2019		x	x		x

* Wegen eines Fraktionswechsels ging die Mehrheit von einer Stimme der rot-grünen Koalition verloren. Der Landtag beschloss daraufhin im August 2017, vorzeitige Neuwahlen im Oktober abzuhalten.

** Neben SPD und Grünen war auch der SSW, die Vertretung der dänischen Minderheit, an der Koalition beteiligt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

sen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (2012 bis 2017), Rheinland-Pfalz (2011 bis 2016), Sachsen-Anhalt seit 2016, Schleswig-Holstein und Thüringen. In Bayern, Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt (2011 bis 2016) sowie Nordrhein-Westfalen seit 2017 sind die Grünen an keinem Ministerium mit unmittelbarem Tierschutzbezug beteiligt. In den Regierungen der Länder Baden-Württemberg seit 2016, Bremen, Hamburg und Rheinland-Pfalz seit 2016 sind die Grünen jeweils entweder für den Bereich Umwelt oder Landwirtschaft zuständig, während das jeweils andere Ressort von einem der Koalitionspartner besetzt ist (siehe Tabelle 2). Die Interpretation der im folgenden skizzierten Befunde hat mit Hinblick auf bundeslandspezifische Eigenarten zu erfolgen: Beispielsweise ist zu erwarten, dass ein Stadtstaat wie Berlin, in dem keine bedeutsamen Nutztierbestände existieren, hierzu auch keine konkreten politischen Handlungsbedarfe formuliert, während umgekehrt Länder wie Niedersachsen mit hohen Viehkonzentrationen die damit einhergehenden Herausforderungen eher aufgreifen.

4.1. Tierschutz in den Landeswahlprogrammen der Regierungsparteien

In die qualitative Inhaltsanalyse der Wahlprogramme der Regierungsparteien wurden zunächst alle Stichpunkte einbezogen, die einen Bezug zum Tierschutz in der Nutztierhaltung haben. Um die Vergleichbarkeit zu ermöglichen, wurden diese Inhalte im nächsten Schritt induktiv nach Unterthemen sortiert und zum Teil zusammengefasst. Während der Analyse wurde deutlich, dass die von den Parteien verfassten Tierschutzziele sehr unterschiedlich präzisiert sind: In einigen Wahlprogrammen werden konkrete Maßnahmen, zum Beispiel ein Verbot des Ringelschwanzkürzens oder eine stundengenaue Begrenzung von Tiertransportzeiten gefordert. Bei anderen Parteien hingegen finden sich nur sehr vage Hinweise, zum Beispiel zu generellem Verbesserungsbedarf in der Tierhaltung, die nicht weiter ausgeführt werden. Auch gibt es in einigen Wahlprogrammen einen eigenen Unterpunkt „Tierschutz“, während sich in anderen kein einziger Hinweis auf dieses Thema findet. In vielen Fällen werden Ziele vorgeschlagen, jedoch keine konkreten Instrumente zu ihrer Ausgestaltung. Eine Strukturierung der Ergebnisse nach vorhandenen Kategorien, etwa aus der Umweltpolitik (zum Beispiel zur Einordnung umweltpolitischer Instrumente)⁵⁵, würde die Inhalte der Wahlprogramme zum Tierschutz nur unzureichend erfassen. Die Ergebnisse dieses ersten Schritts sowie der Analyse der Koalitionsverträge sind in Tabelle 2 veranschaulicht.

Niedrige Priorität tierschutzrelevanter Themen findet sich bei der FDP, die im Untersuchungszeitraum aber nur an drei Landesregierungen beteiligt ist und dies erst seit 2016 in Rheinland-Pfalz und seit 2017 in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Zwar wird Tierschutz zum Teil als wichtiges Anliegen beschrieben, jedoch wird für den Bereich der Nutztierhaltung stets auf die Abwägung mit wirtschaftlichen Interessen sowie auf die Eigenverantwortung der Landwirte hingewiesen. Außerdem unterscheiden sich die Positionen der FDP je nach Bundesland erheblich: Die stärkste Betonung von Tierschutz findet sich in Schleswig-Holstein, während Tierschutz im Wahlprogramm der FDP in Nordrhein-Westfalen überhaupt nicht erwähnt wird, was mit möglichen Koalitionsoptionen in Verbindung stehen könnte. Auf dieser Basis sind allgemeinere Aussagen über die tierschutzpolitische Positionierung der FDP nicht möglich. Ähnlich verhält es sich mit den Wahlprogrammen der Linken, hier wird Tierschutz zwar zum Teil erwähnt; die Partei ist jedoch im Untersuchungszeitraum nur in drei Ländern an der Regierung beteiligt, wobei eines davon Berlin ist, das als Stadtstaat über keine nennenswerten Nutztierbestände verfügt.

Die Befunde für die CSU sind interessant, da diese das Feld Landwirtschaft traditionell überdurchschnittlich stark thematisiert und darin eine ihrer Kernkompetenzen verortet.⁵⁶ Die landwirtschaftliche Orientierung scheint aber unabhängig von tierschutzbezogenen Faktoren in der Nutztierhaltung zu sein. Zwar lehnt die CSU in ihrem Regierungsprogramm die industrielle Massentierhaltung zugunsten der Förderung von kleinen Betrieben

⁵⁵ Vgl. Michael Böcher / Annette Elisabeth Töller, Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeld-analytische Einordnung, Wiesbaden 2012, S. 75.

⁵⁶ Vgl. Jale Tosun, a.a.O. (Fn. 40); Nicolas Merz / Sven Regel, Die Programmatik der Parteien, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden 2013, S. 211 – 238, S. 223.

ab. Am Beispiel der Milchviehhaltung wurde allerdings nachgewiesen, dass die Haltungsbedingungen in kleinen Betrieben häufig problematischer sind, es also keinen klaren Zusammenhang zwischen Bestandsgröße und Tierwohl gibt; so ist der Anteil der Anbindehaltung in Bayern besonders hoch.⁵⁷

Bei der SPD sind tierschutzhilfliche Gesichtspunkte in der Nutztierhaltung von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich ausgestaltet. In den Wahlprogrammen Baden-Württemberg 2011, Brandenburg oder Bremen etwa findet sich keine Erwähnung, während beispielsweise in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz präzise Ziele definiert werden. Eine eindeutige Interpretation dieser Befunde ist schwierig, da keine einheitlichen Muster bei der Positionierung der SPD bestehen. Mögliche Einflussfaktoren könnten Koalitionsoptionen, personelle Besetzungen in den jeweiligen Ländern sowie die regional unterschiedliche Betroffenheit von der Nutztierhaltung sein.

Ähnlich verhält es sich bei den untersuchten Wahlprogrammen der CDU; zwar spielt Tierschutz hier eine eher geringe Rolle, jedoch gibt es etwa in Baden-Württemberg im Programm zur Landtagswahl 2016 sogar einen expliziten Unterpunkt Tierschutz. Einerseits mag dieser Schwerpunkt mit Blick auf die zu erwartenden Koalitionspartner gewählt worden sein, andererseits könnten auch gesellschaftliche Erwartungshaltungen in einem seit 2011 von den Grünen regierten Bundesland Einfluss gehabt haben. Diese Vermutungen lassen sich auf Basis der Datenlage weder bestätigen noch negieren. Weitere Studien unter Einbeziehung von Interviews mit den jeweiligen Parteieliten könnten zur Klärung beitragen.

Die stärkste Betonung von Tierschutz zeigt sich bei Bündnis 90/Die Grünen: In allen untersuchten Wahlprogrammen werden mehrere tierschutzhilfliche Ziele mit zum Teil sehr detaillierten Maßnahmen formuliert und der Stellenwert des Tierschutzes zudem durch einen eigenen Unterpunkt hervorgehoben. Besonders deutlich ist der Einfluss einer grünen Regierungsbeteiligung am Beispiel von Sachsen-Anhalt zu erkennen: Seit der Regierungsbeteiligung 2016 finden sich zahlreiche tierschutzbzogene Punkte im Koalitionsvertrag, während unter der Vorgängerregierung bestehend aus CDU und SPD das Thema Tierschutz eine marginale Rolle spielte. Ähnlich starke Befunde offenbaren sich für Nordrhein-Westfalen: In der bis Frühjahr 2017 amtierenden Landesregierung unter Beteiligung der Grünen und mit einem grün besetzten Landwirtschaftsministerium wurden detaillierte Ziele zur Verbesserung des Tierschutzes formuliert. Die in Tabelle 5 veranschaulichte Analyse konkreter Policies während der rot-grünen Regierung zeigt, dass zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung implementiert worden sind. Mit der Regierungsübernahme durch die schwarz-gelbe Koalition im Sommer 2017 ist eine extreme Kehrtwende zu verzeichnen: Zum mindest im Koalitionsvertrag existieren keinerlei konkrete Tierschutzforderungen. Ob die von der rot-grünen Regierung initiierten Maßnahmen (z.B. finanzielle Förderung der Weidehaltung, siehe Tabelle 5) beibehalten werden, bleibt abzuwarten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass auf Landesebene im Analysezeitraum zwischen den Parteien stark abweichende Positionen zum Tierschutz bestehen. Auf Basis der vorhandenen empirischen Daten kann Hypothese 1 bestätigt werden. Am meisten wird Tierschutz von den Grünen betont und konkretisiert, es folgt die SPD, auch wenn die

57 Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, a.a.O. (Fn. 4), S. 22.

		Tabelle 2: Inhalte zum Tierschutz in der Nutzierungshaltung in den Wahlprogrammen und Koalitionsverträgen in den 16 Bundesländern																									
Bundesland	Wahlprogramm	BW	BW	BY	BE	BE	BB	BB	HH	HE	MV	MV	NW	NW	RP	RP	SL	SL	SN	ST	ST	SH	SH	TH			
Wahlprogramm	2011	2016	2013	2011	2016	2014	2015	2015	2013	2011	2016	2013	2012	2017	2011	2016	2012	2017	2014	2011	2016	2012	2017	2014			
Regierungsparteien	Grüne SPD	Grüne CDU	CSU	SPD	SPD	SPD	CDU	SPD	SPD	SPD	SPD	SPD	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	SPD	SPD	SPD	SPD	Linke		
Ministerium Umwelt und/oder Energie	Grüne Grüne	CSU	SPD	CDU	Linke	Grüne	Grüne	CDU	CDU	Grüne	Grüne	Grüne	Grüne	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	FDP	Grüne	
Ministerium Landwirtschaft und/oder Verbraucherschutz	Grüne Grüne	CDU	CSU	SPD	Parrei-los	SPD	Grüne	Grüne	Grüne	SPD	SPD	Grüne	Grüne	CDU	Grüne	Grüne	CDU	Grüne	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	Grüne		
Tierschutz als eigener Unterpunkt	G	G	C		S,L, G		G	G		G	G	G	G	G	G	G	G	G	G	S	S,C, G	G	C,G, F	L,G			
Institutionelle Veränderungen																											
Einsatz für Tierschutz auf Bundesebene	G	G					G	G		S		G,S			S	G			S	G	G	S					
Einsatz für Tierschutz auf EU-Ebene	G														G		S	G			S		G				
Partizipation/Bürgerdialog fördern									G	C					G				S,C								
Tierschutzbeauftragten einrichten/beibehalten	G	G														S	S			G		G					
Regulative Maßnahmen																											
Haltungsverbot für Pelztiere															G												
Käfighaltung von Hühnern verbieten															G		S	G									
Massentierhaltung, Ablehnung oder Beendigung	G	G						G	G			G	G		G	G			S	S,G	G	G	G	S			
Zucht auf Tierwohl ausrichteten Qualzucht verbieten															G		S				G	G	G	G			
Verbot nicht-kurativer Eingriffe (z.B. Schwanzkürzen; berähmungsose Kastration)															G	G					G	G	C,G	G			
Aufnahme aller Nutztiere in das Tierschutzgesetz (v.a. Puten)															G										G		

Haltungskennzeichnung bei allen tierischen Produkten	G	G	S			G			S, G			S			G	G	
Nutzung planungsrechtlicher Elemente (z.B. bei Errichtung von Stallanlagen)					G			G, S			G			S, G	G	S	
Schlachtbedingungen verbessern/stärker kontrollieren	G	G				G		G			G			G	G	G	
Transportbedingungen/-zeiten verbessern/ verkürzen	G	G				G			S, G	S				G	G		
Überwachung/Kontrollen im Tierschutz stärken	G	G		L		G		G			G			S	S, C, G	G	
Verbandskagerecht für Tierschutzwirte einführen/beibehalten	G	G		S, L, G	L	G		G	S, G	G	S			S, G	G	S, G, L	
Fördermittel/Prämien																	
Forschung/Bildung im Feld Tierschutz stärken	G	G				C			S			G			S, G	G	G, F L, G
Um-/Neuverteilung von Fördermitteln zugunsten Tierschutz	G	G, C			L	C, G	S	S	G, S		G, E, G	S		S	S, G	G	L, G
Weidhaltung, Freilandhaltung oder Strohhaltung fördern																G	
Allgemeine Ziele																	
Antibiotikaeinsatz reduzieren		G				G	G	G		G	G		G		S, G	G	G, F G
Tierhaltung verbessern/ artgerechter gestalten, Tierwohl erhöhen	G	G, C			S	L	G	C, G	S	G, S	G	C	S, G, E, G, S	S	S, C, G	C, G	L, G
Tierschutz generell stärken/verbessern	G	G, C	S	S, L, G	G	G, S	C	S, C	G, S	S, G	S, G	S	S, G	S	S, C, G	G, S	L, G, S

Anmerkung: Buchstaben stehen für Inhalte in den Wahlprogrammen (C = CDU, F = FDP; G = Grüne 90/Die Grünen, L = Die Linke, S = SPD); grau hinterlegt bedeutet, dass dieser Punkt im Koalitionsvertrag / Regierungsprogramm vorhanden ist.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Wahlprogramme, Koalitionsverträge und Regierungsseiten der Länder, siehe <https://www.tu-braunschweig.de/copp/personen/vogeler/veroeffentlichungen>

Ergebnisse hier uneinheitlich sind. Am wenigsten Priorität haben tierschutzpolitische Belange zum aktuellen Zeitpunkt bei CSU und CDU. Zu den Positionen der FDP und der Linken können aufgrund der geringen Fallzahl nur begrenzte Aussagen getroffen werden; hier kann die Analyse der Bundeswahlprogramme Aufschluss geben.

4.2. Tierschutz in den Bundeswahlprogrammen

Die Parteidifferenzhypothese eignet sich zum Verständnis abweichender Politikgestaltung der Bundesländer.⁵⁸ Problematisch für die empirische Analyse sind die abweichenden Zeithorizonte. Eine detaillierte Untersuchung der Tierschutzpolitik auf Bundesebene wird im Rahmen dieser Studie zwar nicht angestrebt, die Bundesebene ermöglicht aber die Betrachtung eines einheitlichen Zeitpunkts mit entsprechend gleichartigen Rahmenbedingungen. Ein kurzer Ausblick auf die jeweiligen parteipolitischen Präferenzen auf Bundesebene wird unter Verwendung der Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl 2013 sowie 2017 (beschränkt auf die aktuell in den Bundesländern an der Regierung beteiligten Parteien) gegeben. Das analytische Vorgehen erfolgte analog der Landesebene, allerdings fanden sich aufgrund der unterschiedlichen politischen Ebene abweichende Stichpunkte, so dass die Sortierung gegenüber Tabelle 2 geringfügig abweicht.

Alle untersuchten Parteien betonen die Notwendigkeit, die Nutztierhaltung artgerechter zu gestalten. Jenseits dieses sehr allgemeinen Ziels weichen die Positionen jedoch stark voneinander ab: Auch auf Bundesebene besteht ein starkes Ungleichgewicht zugunsten von Bündnis 90/Die Grünen (siehe Tabelle 3). Die Grünen benennen detaillierte Maßnahmen zur Verbesserung oder dem Verbot einzelner Haltungsverfahren und plädieren für eine Neuausrichtung der gesetzlichen Grundlagen, um das Tierwohl in den Mittelpunkt der Nutztierhaltung zu stellen. Detaillierte Maßnahmen zur Verbesserung oder zum Verbot einzelner Haltungsverfahren werden ebenso von SPD und Linken vorgeschlagen. SPD, Linke und Grüne setzen sich außerdem für die Einführung eines Tierschutzverbandsklage-rechts auf Bundesebene ein. Im Gegensatz zu diesen teilweise sehr konkreten Vorschlägen finden sich in den Wahlprogrammen von CDU/CSU und FDP nur sehr allgemein formulierte Ziele. Interessant ist der Vergleich der Wahlprogramme der Jahre 2013 und 2017 der jeweiligen Parteien, wesentliche Unterschiede sind nicht erkennbar. Parteidifferenzen auf Bundesebene im Feld Tierschutz scheinen also im Zeitverlauf relativ stabil zu sein: Veränderungen sind überwiegend inkrementeller Art und finden sich lediglich in Bezug auf einzelne Maßnahmen oder Instrumente.

Die Wahlprogramme bieten Indizien für die jeweiligen parteipolitischen Präferenzen in Bezug auf die Tierschutzpolitik. Eine Bewertung auf Basis der gesetzgeberischen Aktivitäten erscheint – bedingt durch die aktuell sehr unterschiedlich starke Rolle von Opposition und Regierung – schwierig, obwohl die häufig angeführte Dominanz der Regierung über den Bundestag durchaus umstritten ist.⁵⁹ Hier müssten verschiedene Wahlperioden

⁵⁸ Vgl. Manfred G. Schmidt / Tobias Ostheim, a.a.O. (Fn. 13).

⁵⁹ Vgl. Suzanne S. Schüttemeyer, Der ewige Zweite? Überlegungen zur Regierungsdominanz im Deutschen Bundestag, in: Silke I. Keil / S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.), Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung, Wiesbaden 2013, S. 451 – 467.

Tabelle 3: Tierschutzbezug in den Bundeswahlprogrammen 2013 und 2017 im Vergleich

	Grüne		CDU/CSU		SPD		FDP		Linke	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Tierschutz als eigener Unterpunkt	x	x					x		x	
Institutionelle Veränderungen										
Tierschutzbeauftragten einrichten (Bundesebene)	x	x								
Regulative Maßnahmen übergreifender Art										
Haltungskennzeichnung/ Tierwohllabel einführen	x	x	x	x	x	x				
Schlachtbedingungen verbessern/ stärker kontrollieren	x									
Tierschutzgesetz reformieren	x	x			x					
Transportbedingungen/-zeiten verbessern/verkürzen	x	x	x		x				x	x
Überwachung/Kontrollen im Tier- schutz stärken	x				x		x		x	
Verbandsklagerecht für Tierschutz- vereine einführen	x	x			x	x			x	x
Regulative Maßnahmen für einzelne Haltungsformen/Praktiken										
Anbindehaltung von Kühen verbieten									x	
Haltung auf Vollspaltenböden beenden	x									
Käfighaltung von Hühnern verbieten	x									
Käfighaltung von Kaninchen verbieten	x									
Massentierhaltung beenden	x	x							x	
Pelztierfarmen verbieten		x								
Tötung männlicher Küken beenden	x								x	
Verstümmelungen verbieten (z.B. Schnabel-/Ringelschwanzkürzen)	x	x			x					
Wasserzugang für Wassergeflügel ermöglichen	x									
Weidegang und Auslauf verbindlich machen	x									
Fördermittel/Prämien										
Forschung/Bildung im Feld Tierschutz stärken	x		x		x				x	
Allgemeine Ziele										
Antibiotikaeinsatz reduzieren	x	x	x		x	x			x	x
Bundesweite Nutzertierhaltungs- strategie entwickeln			x		x					
Tierhaltung verbessern/artgerechter gestalten	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Bundeswahlprogramme 2013 und 2017, siehe https://www.tu-braunschweig.de/coppp/personen/vogeler/veroeffentlichungen .										

untersucht werden, deren Aussagekraft allerdings aufgrund der langen zeitlichen Dimension und sich ändernder sozioökonomischer Bedingungen und Problemlagen begrenzt sein könnte.

Die Analysen der Wahlprogramme sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene zeigen, dass Tierschutz zu einem Thema auf der parteipolitischen Agenda geworden ist und es substantielle Unterschiede im dem Tierschutz beigemessenen Stellenwert und der Konkretisierung von entsprechenden Policies zwischen den Parteien gibt.

5. Die Ausgestaltung der Tierschutzpolitik und der Einfluss parteipolitischer Konstellationen

Inwieweit werden die aufgezeigten parteipolitischen Divergenzen im Tierschutz in die Politikgestaltung übersetzt? Unterscheidet sich der Policy-Output der Länder je nach parteipolitischer Zusammensetzung? Die zeitlich abweichenden Wahlperioden mit unterschiedlichen Problemlagen sowie die Vielzahl der Policy-Aktivitäten in den Ländern erschweren die Vergleichbarkeit. Eine zusätzliche Herausforderung ist der Einfluss weiterer Variablen wie regional unterschiedlicher Interessen und Machtkonstellationen sowie verschiedenartiger wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen, die im Rahmen dieser ersten empirischen Annäherung an das Feld nicht abschließend interpretiert werden können. Eine Erklärung von Policy-Output allein durch Parteieinflüsse würde der Komplexität des Regierens in den Bundesländern nicht gerecht. Theoretisch bieten die fünf anderen Schulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung Ansätze für eine systematische Prüfung.⁶⁰ Diese alternativen Einflussgrößen sollten in zukünftigen Forschungsperspektiven aufgegriffen werden. Ziel dieses Kapitels ist ein erster Ausblick auf die Tierschutzpolitik der Länder. Dazu erfolgt erstens die Analyse der Koalitionsverträge in den Bundesländern im Hinblick auf tierschutzpolitische Schwerpunkte, zweitens die Untersuchung der Bundesratsinitiativen als zentrales Instrument im deutschen Exekutivföderalismus (siehe Tabelle 4). Drittens werden konkrete Maßnahmen der Landesregierungen zur Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung analysiert (siehe Tabelle 5). Neben Gesetzen zählen hierzu vor allem Ministerialerlasse, monetäre Anreizsysteme oder freiwillige Vereinbarungen mit dem Nutztiersektor. Weiterhin spielen institutionelle Veränderungen wie die Einrichtung von runden Tischen mit Vertretern aus Landwirtschaft, Gesellschaft und Politik oder die Ernennung von Landestierschutzbeauftragten eine Rolle.

5.1. Tierschutz in den Koalitionsverträgen auf Landesebene

Hypothese 2 geht davon aus, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen die Tierschutzpolitik beeinflusst. Ausgehend von den Partei- und Wahlprogrammen wurden oben die parteipolitischen Präferenzen in den Ländern identifiziert. Inwieweit fließen diese Positionen in die Regierungsarbeit ein? Indizien bieten die Koalitionsverträge,

60 Vgl. Manfred G. Schmidt / Tobias Ostheim, a.a.O. (Fn. 13).

in denen die politischen Ziele für die kommende Wahlperiode definiert werden. Verbunden mit den Erkenntnissen aus Abschnitt 4.1. ist in den meisten Fällen eine Zuordnung der formulierten Maßnahmen zu den jeweiligen Parteien möglich. Die Koalitionsverträge wurden analog dem Vorgehen bei den Wahlprogrammen auf Themen, die in Zusammenhang mit Tierschutz in der Nutztierhaltung stehen, durchsucht: In 18 Koalitionsverträgen gibt es explizite Unterpunkte zum Tierschutz, in zwölf dieser Fälle liegt eine Regierungsbeteiligung der Grünen vor (siehe Tabelle 2). Bei einer rein quantitativen Betrachtung ist ein Zusammenhang zwischen der Anzahl tierschutzrelevanter Themen in den Koalitionsverträgen und einer Regierungsbeteiligung der Grünen deutlich. Darüber hinaus ist die Ausgestaltung der tierschutzrelevanten Unterpunkte sehr unterschiedlich konkret. Im Hinblick auf die Nutztierhaltung werden in einigen Ländern nur generelle Verbesserungen der Hal tungsbedingungen oder die Förderung der ökologischen oder biologischen Landwirtschaft erwähnt; exemplarisch seien hier Bayern, Brandenburg sowie Sachsen-Anhalt unter der CDU/SPD Koalition bis 2016 genannt. In anderen Ländern sind die Tierschutzziele hingegen deutlich detaillierter und mit einzelnen Maßnahmen hinterlegt; am deutlichsten wird dies am Beispiel der Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen (bis 2017) oder Sachsen-Anhalt seit der Regierungsbeteiligung der Grünen seit 2016 und der Besetzung aller relevanten Ministerien durch sie. Die Auswirkungen der parteipolitischen Konstellationen auf die Ausgestaltung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung offenbart sich besonders am Beispiel von Nordrhein-Westfalen: Während unter der Beteiligung der Grünen Tierschutz eine hohe Priorität im Landwirtschaftsministerium hatte, ist seit der Übernahme der Regierungsverantwortung und des Ministeriums durch die CDU das Thema Tierschutz – zumindest im Koalitionsvertrag – praktisch nicht existent, und es werden keinerlei konkrete Maßnahmen oder Ziele zur weiteren Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung formuliert.

Auf Basis der untersuchten Daten wird Hypothese 2 bestätigt: Die Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen hat einen positiven Einfluss auf die tierschutzbezogenen Policies der Länder. Auch wenn nicht zu allen Parteien eindeutige Aussagen hinsichtlich ihrer tierschutzpolitischen Präferenzen möglich sind, sollten diese ersten Hinweise zur Auswirkung parteipolitischer Konstellationen auf die Ausgestaltung der Tierschutzpolitik als Ausgangsbasis für zukünftige Studien dienen.

5.2. Bundesratsinitiativen der Länder zum Tierschutz und parlamentarische Anfragen

Hinweise auf parteipolitische Unterschiede lassen sich des Weiteren anhand der Initiativen der Länder im Bundesrat belegen. Das Initiativrecht der Bundesländer im Bundesrat ist neben dem Landesrecht und dem Vollzug von Bundesrecht ein wichtiges Instrument der Politikgestaltung der Länder im deutschen Exekutivföderalismus.⁶¹ Der Analysezeitraum bezieht sich analog der untersuchten Wahlprogramme und Koalitionsverträge auf die Jahre 2011 bis 2017. Auch hier sind klare Tendenzen zugunsten einer Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen zu erkennen. Die meisten Anträge im Bundesrat, die auf eine Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung zielen, wurden unter Beteiligung der

61 Vgl. Sabine Kropp, Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden 2010.

Tabelle 4: Bundesratsinitiativen mit Tierschutzbezug in der Nutztierhaltung 2011 bis 2016

Bundesratsinitiative	Bundesländer	Regierungsparteien	Jahr
Entschließung des Bundesrates zum Tierwohl – zügige Umsetzung von Konzepten für eine zukunftsfähige Nutztierhaltung	Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen	SPD/Grüne, SPD/Grüne, SPD/Grüne	2016
Regelungen für Haltung von Legehennen – Elterntiere und Junghennen	Niedersachsen	SPD/Grüne	2016
Verbot der Pelztierhaltung	Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein	SPD/Grüne, SPD/Grüne	2015
Tiergerechte Haltung von Legehennen	Rheinland-Pfalz	SPD/Grüne	2015
Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern	Hessen	CDU/Grüne	2015
Verbot des Tötens männlicher Eintagsküken	Nordrhein-Westfalen	SPD/Grüne	2015
Tierschutzbefreiungen zur Haltung von Puten	Nordrhein-Westfalen	SPD/Grüne	2015
Überbelegung bei Legehennen verhindern	Niedersachsen	SPD/Grüne	2013
Verbesserungen bei der Haltung von Schweinen	Nordrhein-Westfalen	SPD/Grüne	2013
Ende der Kleingruppenhaltung bei Legehennen	Niedersachsen, Rheinland-Pfalz	CDU/FDP, SPD/Grüne	2012
Haltungskennzeichnung bei verarbeiteten Eiern	Rheinland-Pfalz	SPD/Grüne	2011
Tierschutzgerechte Haltung von Legehennen	Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz	SPD/Grüne, SPD/Grüne, SPD/Grüne	2011

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Bundesratsdaten, siehe <https://www.tu-braunschweig.de/copp/personen/vogeler/veroeffentlichungen>.

Länder Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gestellt (siehe Tabelle 4). Allerdings sind diese Befunde wie angedeutet nicht ausschließlich über die Parteidifferenzhypothese zu erklären, sondern sollten in zukünftigen Studien unter Berücksichtigung weiter Einflussfaktoren aufgegriffen werden: So trat etwa Baden-Württemberg unter der Führung eines grünen Ministerpräsidenten im Untersuchungszeitraum keiner einzigen entsprechenden Bundesratsinitiative bei, obwohl Tierschutz im Koalitionsvertrag besonders hervorgehoben wird. Die Ergebnisse zeigen auch hier, dass Unterschiede in der Tierschutzpolitik auf Länderebene maßgeblich durch die Parteien geprägt werden.

5.3. Tierschutz-Policies in den Bundesländern

Die untersuchten Wahlprogramme und Koalitionsverträge wie auch die Bundesratsinitiativen und parlamentarischen Anfragen offenbaren eine besondere Fokussierung von Tierschutz in der Nutztierhaltung durch Bündnis 90/Die Grünen. Wie wirkt sich eine Regierungsbeteiligung der Grünen auf die Tierschutzpolitik in den jeweiligen Bundesländern

aus? Inwieweit werden Handlungsspielräume, die den Ländern als Konsequenz der konkurrierenden Gesetzgebung im Tierschutz zustehen, in der Politikgestaltung genutzt? Um den Tierschutz in der Nutztierhaltung zu verbessern, stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die sich zum Beispiel hinsichtlich des Grades der Staatsintervention kategorisieren lassen. In Vogeler 2017 wird dieser Perspektive entsprechend zwischen Gesetzen, finanziellen Anreizsystemen, freiwilligen Vereinbarungen zwischen Landwirtschaft und Staat, verpflichtenden und freiwilligen Kennzeichnungen von Haltungsformen sowie marktbasierter Initiativen unterschieden.⁶² Tierschutzbezogene Policies sind vor allem in jenen Bundesländern zu vermuten, in denen Tierschutz bereits in den Wahlprogrammen der Regierungsparteien sowie in den Koalitionsverträgen betont wird. Besonderer politischer Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haltungsbedingungen in der Nutztierproduktion ist zudem in Bundesländern mit hohen Viehkonzentrationen zu erwarten. Diesen Überlegungen folgend werden in die Analyse des Policy-Outputs die Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein einbezogen. In diesen Ländern ist Tierschutz ein Schwerpunkt der Regierungsparteien, die für den Tierschutz zuständigen Ministerien werden von den Grünen geführt, und die Nutztierbestände sind im deutschlandweiten Vergleich hoch (siehe Abschnitt 4 und 5). Für die ausgewählten Länder wurden jeweils alle tierschutzbezogenen Policies (eingeschränkt auf den Bereich Nutztiere) der aktuellen Wahlperiode (in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein 2012 bis 2017) erhoben. Dazu wurden die Angaben der zuständigen Ministerien und Landesparlamente genutzt sowie teilweise ergänzende telefonische Gespräche mit den Zuständigen in den Ministerien zur Überprüfung der Vollständigkeit der Daten geführt. Die Ergebnisse dieser Erhebung sind in Tabelle 5 zusammengefasst.

Die vergleichende Analyse zeigt, dass die parlamentarische Gesetzgebung im Bereich Tierschutz in den Ländern eine untergeordnete Rolle spielt. Als Ausnahme ist hier die Verabschiedung von Verbandsklagerechten für anerkannte Tierschutzvereine in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zu nennen. In Niedersachsen befindet sich eine entsprechende Initiative aktuell im Gesetzgebungsprozess, in Hessen gab es für eine ähnliche Initiative bislang keine Mehrheit.

Ein häufig verwendetes Instrument in allen untersuchten Ländern sind Ministerialerlassen, die beispielsweise die Gabe von Betäubungsmitteln bei routinemäßigen Amputationen vorschreiben und somit den Tierschutz stärken. In drei der untersuchten Bundesländer sind finanzielle Anreizsysteme ein wichtiges Instrument zur Förderung des Tierschutzes: In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wird ein Anteil des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) dem Tierschutz in der Nutztierhaltung gewidmet. So erhalten Landwirte in Niedersachsen eine finanzielle Kompensation, wenn sie auf die routinemäßige Amputation von Ringelschwänzen bei Schweinen oder Schnäbeln bei Legehennen verzichten. In Schleswig-Holstein werden über ELER-Mittel Investitionen in besonders tiergerechte Ställe sowie der Weidegang von Milchkühen und Mastochsen gefördert. Die Weidehaltung ist gleichfalls ein Schwerpunkt der ELER-Förderung in Nordrhein-Westfalen; außerdem wird hier die Haltung auf Stroh bei Schweinen und Rindern finanziell honoriert. Ein weiteres zentrales Instrument sind

62 Vgl. Colette S. Vogeler, a.a.O. (Fn. 3).

Tabelle 5: Tierschutzpolitik der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein

Hessen	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Schleswig-Holstein
Gesetzgebung			
	Tierschutzverbandsklage-recht (aktuell im Prozess)	Tierschutzverbands-klagerecht	Tierschutzverbands-klagerecht
Erlasse			
Größe von Kastenständen	Tierschutzindikatoren zur Verbesserung der Fußballengesundheit bei Geflügel	Verbot des Tötens männlicher Eintagsküken (spätere Aufhebung durch Gericht, aktuell in Revision)	Schnabelkürzen bei Legehennen
Enthornung männlicher Rinder nur unter Schmerz- und Beruhigungsmitteln	Ausstieg aus betäubungsfreier Enthornung von Kälbern	Enthornung von Rindern nur unter Schmerzmittelgabe	Enthornung von Rindern nur unter Schmerzmittelgabe
	Pekingentenvereinbarung, Wasserzugang		Fußballengesundheit bei Masthühnern
	Weiterentwicklung Mindestanforderungen für Junghennenhaltung		
	Haltungsbedingungen Elterntiere Legehennen		
	Sachkunde beim Fangen und Verladen von Geflügel		
Finanzielle Förderungen			
	Ringelschwanzprämie (ELER*)	Weidehaltung für Milchkühe und Färsen (ELER)	Weidegang von Milchkühen und Mastochsen (ELER)
	Verzicht auf Schnabelkürzen bei Legehennen (ELER)	Haltung auf Stroh für Schweine und Rinder (ELER)	Förderung von Investitionen in besonders tiergerechten Ställen (ELER)
Freiwillige Vereinbarungen			
Vermeidung der Schlachtung trächtiger Rinder	Vermeidung der Schlachtung trächtiger Rinder	Vermeidung des Transports und der Schlachtung trächtiger Rinder	Verzicht auf das Schlachten hochtragender Rinder
Verzicht auf routinemäßiges Schnabelkürzen bei Legehennen	Weidemilchlabel	Verzicht auf routinemäßiges Schnabelkürzen bei Legehennen, wissenschaftlich begleitete Ausstiegsszenarien	Beitritt zum niedersächsischen Weidemilchlabel
Verzicht auf routinemäßige Ringelschwanzamputation bei Schweinen	Weiterentwicklung der Mindestanforderungen an die Haltung von Moschusenten	Verzicht auf routinemäßige Ringelschwanzamputation bei Schweinen	Verzicht auf routinemäßige Ringelschwanzamputation bei Schweinen

Fortsetzung Tabelle 5

Enthornung männlicher Rinder nur unter Schmerz- und Beruhigungsmitteln		Verzicht auf das Kürzen von Schnäbeln bei Puten, wissenschaftlich begleitete Ausstiegsszenarien bis 2017	
Ablehnung der betäubungslosen Kastration mit der Burdizzo-Zange bei Wiederkäuern			
Verzicht auf Kastration bei Wiederkäuern ohne Schmerzausschaltung			
Verzicht auf Schwanzamputation bei Lämmern ohne Schmerzausschaltung			
Reduktion von Antibiotika			
Sonstiges			
Hessischer Tierschutzbeirat	Tierschutzplan Niedersachsen		Berufung Vertrauensmann „Tierschutz in der Landwirtschaft“
Runder Tisch Tierschutz			Runder Tisch „Tierschutz in der Nutztierhaltung“

* ELER = Europäischer Landwirtschaftsfond für die Entwicklung des ländlichen Raums.
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Regierungsdokumenten (siehe <https://www.tu-braunschweig.de/coppp/personen/vogeler/veroeffentlichungen>) und Auskünften der Ministerien.

Vereinbarungen zwischen den Ministerien und der Landwirtschaft, die auf konkrete Verbesserungen in den Haltungsbedingungen oder der Tiergesundheit zielen. Teilweise sind auch Tierschutzverbände oder andere gesellschaftliche Akteure an diesen Vereinbarungen beteiligt. Ein weiteres Instrument in der Tierschutzpolitik sind Veränderungen auf institutioneller Ebene; in den Untersuchungsbeispielen sind die Einrichtung von runden Tischen zur Verbesserung des Tierschutzes sowie die Institutionalisierung von Ländertierschutzbeauftragten zu nennen.

Als Ergebnis der Analyse des Policy-Outputs in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist ein umfangreicher Gestaltungsspielraum in der Tierschutzpolitik zu konstatieren. Über die vorgestellten Instrumente haben die Bundesländer die Möglichkeit, tierschutzbezogene Themen im Feld der Nutztierproduktion anzugehen. Die Evaluation der Zielgenauigkeit und Effektivität der unterschiedlichen Instrumente sollte im Fokus zukünftiger politikwissenschaftlicher Studien stehen.

6. Tierschutzpolitik in den Bundesländern – Parteien machen einen Unterschied!

Die mehrstufige empirische Analyse der bislang weitgehend unbeachteten Tierschutzpolitik in Deutschland hat gezeigt: Die Parteiendifferenzhypothese hat hohe Erklärungskraft. Tierschutz in der Nutztierhaltung wird inzwischen von fast allen Regierungsparteien in den Bundesländern thematisiert, und es haben sich sehr unterschiedliche parteipolitische Positionen entwickelt. Die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen ist auf diesem Politikfeld von erheblicher Bedeutung; dies konnte anhand der Koalitionsverträge, der relevanten Bundesratsinitiativen sowie tierschutzbezogener Policies in den Bundesländern herausgearbeitet werden. Tierschutz in der Nutztierhaltung wird dann besonders thematisiert, wenn Bündnis 90/Die Grünen an der Regierung beteiligt sind und die für den Tierschutz zuständigen Ministerien verantworten. Im Bereich des Policy-Outputs ist festzustellen, dass die den Bundesländern zur Verfügung stehenden Instrumente zur Verbesserung des Tierschutzes in der Nutztierhaltung sehr unterschiedlich genutzt werden. In den hier ausgewählten Bundesländern spielten Gesetze eine untergeordnete Rolle, zentral waren hingegen Ministerialerlasse und freiwillige Vereinbarungen mit der Landwirtschaft. Ein weiteres bislang allerdings nur in einzelnen Bundesländern genutztes Instrument ist die finanzielle Förderung besonders tiergerechter Haltungsformen, etwa über die europäische Landwirtschaftsförderung ELER.

Aufgrund der komplexen Einflüsse weiterer potentieller Variablen, die etwa aus den Schulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung abgeleitet werden können, sollten der Policy-Output systematisch in zukünftige Studien integriert und die Wirkungen verschiedener Instrumente politikwissenschaftlich angeleitet evaluiert werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Weitreichende Policy-Veränderungen werden vor allem in den Bundesländern formuliert und vorangetrieben, in denen Bündnis 90/Die Grünen an der Regierung beteiligt sind. Zwar stellt die Tierschutzpolitik (noch) kein Kernthema des Parteienwettbewerbs dar, ist aber bereits Teil der politischen Agenda der meisten Parteien sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene und dürfte vor dem Hintergrund sozioökonomischer Entwicklungen und einer Veränderung der gesellschaftlichen Prioritäten weiter an Bedeutung zunehmen. Sollte die Tierschutzpolitik zukünftig stärker in die parteipolitische Auseinandersetzung rücken, ist eine zunehmende Konvergenz der Parteipositionen denkbar. Gleichzeitig könnte gestiegene Aufmerksamkeit für dieses Feld zu einer Verlagerung von Politikproduktion auf die Bundesebene führen und den Gestaltungsspielraum der Länder einschränken.

Auch diese Fragen verdienen es, in der politikfeldanalytischen Diskussion aufgegriffen und weiterentwickelt zu werden. Die hier vorgestellte erste systematische Einordnung des Politikfelds Tierschutz in den Parteienwettbewerb in Deutschland schafft die Grundlagen für diese weiterführenden Forschungsperspektiven.