

Das politische Netzwerk in der Nutztierhaltungspolitik
- Akteure, Strukturen und Einflußchancen -

Diplomarbeit
an der Fakultät für Verwaltungswissenschaft
der Universität Konstanz

vorgelegt von

Susanne Volz
In den Roßäckern 18
73084 Salach

Matrikelnummer: 01/275804

1. Gutachter: PD Dr. Josef Schmid
2. Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang Seibel

Inhaltsverzeichnis:

EINLEITUNG	1
1. ABGRENZUNG DES UNTERSUCHUNGSGEGENSTANDES	4
1.1. Der rechtliche Rahmen der Nutztierhaltung	5
2. THEORIE DER NETZWERKE	9
2.1. Das Phänomen der Netzwerke: Von der Trennung von Staat und Gesellschaft zum halbsouveränen Staat	9
2.2. Eine Definition von Netzwerken	11
2.3. Herangehensweisen an das Phänomen der Netzwerke	11
2.4. Netzwerke aus der Sicht der Politikfeldanalyse	11
2.5. Netzwerke aus der Sicht der Organisationstheorie	13
2.5.1. Ressourcenabhängigkeitsansatz und interorganisationale Beziehungen	13
2.5.2. Neue Institutionenökonomie	15
2.6. Netzwerke aus der Sicht der Politikwissenschaft	17
2.6.1. Politische Interessenvermittlung	17
2.6.1.1. Pluralismus	18
2.6.1.2. Neokorporatismus	21
2.6.2. Probleme der Interessenvermittlung	23
2.7. Die Analyse des Netzwerks	25
2.7.1. Dimensionen von Netzwerken	26
3. AKTEURE IM NETZWERK	29
3.1. Anzahl der Akteure	29
3.2. Tiernutzer	31
3.2.1. Deutscher Bauernverband	31
3.2.2. Bundesverband der Kälbermäster	33
3.3. Tierschützer	34
3.3.1. Der Deutsche Tierschutzbund	34

3.3.2. Bund gegen Mißbrauch der Tiere	38
3.3.3. Bundesverband Tierschutz	40
3.3.4. Verein gegen tierquälerische Massentierhaltung	42
3.3.5. Aktion Verantwortung für das Tier	43
3.3.6. Bundesverband der Tierversuchsgegner - Menschen für Tierrechte	44
3.3.7. Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht	45
3.4. Staatliche Akteure im Netzwerk	46
3.4.1. Das Referat Tierschutz	47
3.4.2. Der 10. Ausschuß des Bundestages	47
3.4.3. Der Bundesrat	48
3.4.4. Die Tierschutzkommission	48
3.5. Organisationen der Tierärzte	49
3.5.1. Die Bundestierärztekammer	49
3.5.2. Der Bundesverband praktischer Tierärzte	50
3.5.3. Bundesverband beamteter Tierärzte	51
3.5.4. Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz	52
3.6. Zusammenfassung und Zwischenfazit	52
4. BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DEN AKTEUREN - STRUKTUR DES NETZWERKS	60
4.1. Die Größe des Netzwerks	60
4.2. Die Grenzen des Netzwerks	60
4.3. Differenzierung in Sub-Netzwerke	66
4.4. Verbindungen der Akteure	69
4.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit	72
5. EINFLUß- UND DURCHSETZUNGSCHANCEN DER AKTEURE	74
5.1. Vorgehensweise	74
5.2. Die Dokumente	74
5.3. Einfluß- und Durchsetzungschancen beim TSchG 1986	77
5.3.1. § 2 Abs. 1 TSchG: Die Tierhalternorm	77
5.3.2. § 2 Abs. 2 (altes) TSchG oder § 16 a Nr. 1 (neues) TSchG: Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörde	78

5.3.3. § 2 Abs. 3 (altes) TSchG oder § 16 a Nr. 2 (neues) TSchG: Maßnahmen bei schlechter Tierhaltung	80
5.3.4. § 13 Abs. 1 (altes) TSchG oder § 2 a Abs. 1 (neues) TSchG: Erlaß von Rechtsverordnungen zum Schutz von Tieren bei Haltungen nach § 2 TSchG	81
5.3.5. § 5 Abs. 3 TSchG: Betäubungslose Manipulation am Tier	84
5.3.6. § 6 TSchG: Amputationsverbote	85
5.4. Einfluß- und Durchsetzungschancen bei der Kälberhaltungsverordnung von 1992	87
5.4.1. § 2 Kälberhaltungsverordnung: Allgemeine Anforderungen an Ställe	88
5.4.2. § 3 Kälberhaltungsverordnung: Allgemeine Anforderungen für das Halten von Kälbern	90
5.4.3. § 5 Kälberhaltungsverordnung: Besondere Anforderungen für das Halten von Kälbern im Alter von über zwei bis zu acht Wochen	91
5.4.4. § 6 Kälberhaltungsverordnung: Besondere Anforderungen für das Halten von Kälbern im Alter von über acht Wochen	94
5.4.5. § 9 Kälberhaltungsverordnung: Fütterung und Pflege	97
5.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit	99
GESAMTFAZIT	102

Abbildungsverzeichnis:

ABBILDUNG 1: SUBNETZWERKE IN DER NUTZTIERHALTUNGSPOLITIK	69
ABBILDUNG 2: DIE WICHTIGSTEN ANSPRECHPARTNER BEI DER TIERSCHUTZGESETZNOVEL- LIERUNG	69
ABBILDUNG 3: DIE WICHTIGSTEN ANSPRECHPARTNER BEI DER KÄLBERHALTUNGSVERORD- NUNG	70
ABBILDUNG 4: DAS NETZWERK IN DER NUTZTIERHALTUNGSPOLITIK	71

Tabellenverzeichnis:

TABELLE 1: ZEITTADEL TIERSCHUTZGESETZNOVELLIERUNG 1986	7
TABELLE 2: ZEITTADEL DER VERORDNUNG ZUM SCHUTZ VON KÄLBERN BEI STALLHALTUNG (KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG) VON 1992	8
TABELLE 3: ÜBERBLICK ÜBER DIE AKTEURE UND IHRE EIGENSCHAFTEN	54
TABELLE 4: RELEVANZ DER AKTEURE: WER IST WICHTIG?	62
TABELLE 5: RELEVANZ DER AKTEURE BEI DER TIERSCHUTZGESETZNOVELLIERUNG 1986 NACH SUBNETZWERKEN AUFGETEILT	63
TABELLE 6: RELEVANZ DER AKTEURE BEI DER KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG 1992 NACH SUBNETZWERKEN AUFGETEILT	63
TABELLE 7: INHALTLICHE NÄHE DER AKTEURE	67
TABELLE 8: WICHTIGSTE ANSPRECHPARTNER BEI DER TIERSCHUTZGESETZNOVELLIERUNG 1986	69
TABELLE 9: WICHTIGSTE ANSPRECHPARTNER BEI DER KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG 1992	70
TABELLE 10: FORMALE UND INHALTLICHE ASPEKTE DER SUBNETZWERKE	73
TABELLE 11: DOKUMENTE ZUM TIERSCHUTZGESETZ	75
TABELLE 12: DOKUMENTE ZUR KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG	76
TABELLE 13: § 2 ABS. 1 TSCHG	77
TABELLE 14: § 2 ABS. 2 (ALTES) TSCHG ODER § 16 A NR. 1 (NEUES) TSCHG	79
TABELLE 15: § 2 ABS. 3 (ALTES) TSCHG ODER § 16 A NR. 2 (NEUES) TSCHG	80
TABELLE 16: § 13 ABS. 1 (ALTES) TSCHG ODER § 2 A ABS. 1 (NEUES) TSCHG	81
TABELLE 17: § 5 ABS. 3 TSCHG	84
TABELLE 18: § 6 TSCHG	85
TABELLE 19: § 2 KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG	88
TABELLE 20: § 3 KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG	90
TABELLE 21: § 5 KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG	91
TABELLE 22: § 6 KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG	94
TABELLE 23: § 9 KÄLBERHALTUNGSVERORDNUNG	97

Abkürzungsverzeichnis:

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
AKTSchR	Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht
AVT	Aktion Verantwortung für das Tier
AKwissTSch	Arbeitskreis wissenschaftlicher Tierschutz
BMELF	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMT	Bund gegen Mißbrauch der Tiere
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVK	Bundesverband der Kälbermäster
BVT	Bundesverband Tierschutz
COPA	Ausschuß der Berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EU
DBV	Deutscher Bauernverband
DNR	Deutscher Naturschutzring
DTHW	Deutsches Tierhilfswerk
DTSchB	Deutscher Tierschutzbund
IGMT	Interessengemeinschaft Mensch und Tier
IGN	Internationale Gesellschaft für Nutztierhaltung
MfT	Bundesverband der Tierversuchsgegner - Menschen für Tierrechte
NABU	Naturschutzbund Deutschland (früher Deutscher Bund für Vogelschutz)
Neuland	Neuland - Verein für tiergerechte und umweltschonende Nutztierhaltung
S.V.	Anmerkung Susanne Volz
TSchG	Tierschutzgesetz
TVT	Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz
WSPA	World Society for the Protection of Animals (Welttierschutzgesellschaft)

Einleitung

Menschen sind Bedürfniswesen. Ein Grundbedürfnis, das jeder Mensch befriedigen muß, ist das Bedürfnis nach Nahrung. In unserer arbeitsteiligen Gesellschaft wird die erste Stufe der Produktion der Lebensmittel von Landwirten, Obst- und Gemüsebauern übernommen. Landwirte produzieren einerseits z.B. Getreide und Kartoffeln durch Ackerbau. Andererseits sind ihre Nutztierhaltungen die Basis der Versorgung mit Fleisch, Milch, Eiern und Wolle. In Deutschland wurden 1993 etwa 15876000 Rinder, 26039000 Schweine, 2015000 Schafe und 86230000 Stück Geflügel in landwirtschaftlichen Betrieben gehalten (Zahlen für 1993, Agrarbericht der Bundesregierung, Materialteil 1996: 86).

Die deutsche Landwirtschaft unterliegt seit Jahrzehnten einem Strukturwandel. War früher der überwiegende Teil der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt, so stellen heute die Industrie und der Dienstleistungssektor den größten Anteil der Arbeitsplätze (Heinze 1992: 14). Für die Landwirtschaft bedeutet dies: weniger - dafür jedoch größere - Betriebe, weniger Beschäftigte und andere Produktionsmethoden, auch im Bereich der Nutztierhaltung.

Die Intensivtierhaltungssysteme, die die bäuerlichen Haltungssysteme abgelöst haben, wirken in viele Bereiche hinein. So sind die Qualität der erzeugten Lebensmittel, die Zunahme von Zivilisationskrankheiten und die Belastungen der Umwelt zu nennen. Viele Menschen gehen davon aus, daß Lebensmittel, die von Nutztieren in artgerechten Haltungssystemen stammen, gesünder sind als Lebensmittel, die von Nutztieren in modernen Intensivtierhaltungssystemen stammen. Aus diesem Grund ist es auch nicht verwunderlich, wenn während und nach einem Lebensmittelskandal der Verbrauch des betroffenen Produktes zurückgeht. So ist der Verbrauch von Rindfleisch in Deutschland aufgrund des BSE-Skandals rapide gesunken. Hinzu kommt, daß sehr viele Zivilisationskrankheiten des Menschen erst durch seine Ernährungsgewohnheiten und seinen seit einigen Jahrzehnten erhöhten Fleischkonsum¹ entstanden sind. Schließlich bedroht die Nitratbelastung des Grundwassers und der Böden durch die großen Mengen an Gülle, die von den Landwirten auf ihre Felder gebracht werden, zusätzlich die Gesundheit des Menschen. Kurz: Der Lebensmittelproduktionsprozeß und die in ihm entstehenden Lebensmittel sind heute in den Augen vieler Bürger eine Bedrohung der Gesundheit des Menschen und des Ökosystems.

¹ Der Fleischkonsum geht erst seit wenigen Jahren aufgrund von Lebensmittelskandalen zurück.

Diese Probleme, die erst seit den fünfziger Jahren entstanden sind, haben zu Veränderungen im Bereich der Entscheidungsfindung für die Nutztierhaltungspolitik geführt. Früher erinnerten die Staat-Verbände-Beziehungen im Rahmen der Nutztierhaltungspolitik an sektoralen Korporatismus, denn es bestanden enge „Verflechtungen zwischen den landwirtschaftlichen Interessenverbänden und der Agrarverwaltung, die mit innerverbandlicher Konzentration und Repräsentationsmonopol“ einhergingen, die zudem deutlich sektoral begrenzt waren, (Lehmbruch 1984: 467) (siehe 2.6.1.2. Neokorporatismus). Heute dagegen ist die Umgebung, in der politische Entscheidungen für den Bereich Nutztierhaltungspolitik getroffen werden, komplexer geworden. Neue Gruppen und Verbände kämpfen dagegen an, Landwirtschaft als reines Nahrungsmittelproduktionsproblem zu sehen und betonen Tierschutz, Nahrungsmittelsicherheit und Umweltschutz (Jordan/Schubert 1992: 13). Der frühere sektorale Korporatismus zwischen dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), anderen staatlichen Stellen und dem Deutschen Bauernverband (DBV) wurde somit um zusätzliche gesellschaftliche Akteure erweitert.

Im Rahmen der Forschung zur politischen Interessenvermittlung stellt sich nun die Frage, welche Akteure den Programmformulierungsprozeß für die Nutztierhaltungspolitik in ihrem Sinn beeinflussen können. Dazu wird folgende **Hypothese** aufgestellt: Es besteht ein bipolares Netzwerk, einerseits der DBV, andererseits die Verbände des Tier- und Umweltschutzes. Der DBV hat als Vertreter der Kapitalinteressen der Landwirte wesentlich bessere Chancen, den Programmformulierungsprozeß in seinem Sinne zu beeinflussen als die Verbände des Tier- und Umweltschutzes, deren Interessen wesentlich heterogener sind.

Daraus ergeben sich folgende Fragen:

- Welche Akteure sind im Netzwerk "Nutztierhaltungspolitik" zu finden?

Es wird nach der Anzahl der Akteure und ihren Eigenschaften gefragt. Relevante Eigenschaften können die Art des Verbands, seine Ressourcen, Strukturen, Ziele und seine Leistungen sein.

- Gibt es Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren? Welche Struktur hat das Netzwerk?

Hier wird auf die Größe des Netzwerks, seine Grenzen, auf Differenzierungen in Subnetzwerke und auf die verschiedenen Verbindungen zwischen den Akteuren eingegangen.

- Haben gesellschaftliche Akteure mit ihren Interessen und Forderungen bei den betreffenden politischen Institutionen Erfolg? Welchem gesellschaftlichen Akteur wird durch die Teil-

nahme am Netzwerk der Zugang zu und die Möglichkeit der Beeinflussung der relevanten staatlichen Institutionen eröffnet und welcher gesellschaftliche Akteur bekommt keine Zugangs- und Beeinflussungsmöglichkeit?

Es wird nach den den Forderungen der einzelnen Akteure gefragt, nach Übereinstimmungen und Divergenzen von Forderungen verschiedener Akteure und danach, welche dieser Forderungen in den Gesetzes- oder Verordnungstext eingegangen sind.

Im folgenden wird, nach der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, versucht, über die Darstellung verschiedener Theorien, das Phänomen "Netzwerk" von verschiedenen Seiten her begreifbar zu machen. Aus der Kritik an der Phasenheuristik der Politikfeldanalyse hat sich der Netzwerkansatz als Analysemodell für eine bestimmte Phase des politischen Prozesses entwickelt. Dies bildet den Rahmen für das weitere theoretische und empirische Vorgehen, denn es soll das politische Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik in der Phase der Programmformulierung untersucht werden. Eine Erklärung für das Entstehen von Netzwerken bieten die beiden Ansätze aus der Organisationstheorie. Die Politikwissenschaft trifft seit langem Aussagen über das Verhältnis von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und zur Funktionsweise ihres Zusammenspiels. Aus diesem Grund werden die Ansätze des Pluralismus und Korporatismus geschildert. Die Kritik an diesen Ansätzen hat die Politikwissenschaft zur Netzwerkmetapher hingeführt. Sie bietet zudem die Basis zur Herleitung der Hypothese. Neben den theoretischen Entwicklungen wird auch dargestellt, in welcher Weise ein Netzwerk analysiert werden kann und was die relevanten Faktoren dieser Netzwerkanalyse sind. Anschließend werden die Ergebnisse der Fallstudien, die zur Tierschutzgesetznovellierung von 1986 und zum Erlaß der Kälberhaltungsverordnung von 1992 durchgeführt wurden, geschildert. Zuerst wird - in Anlehnung an die oben genannten Teilfragen - auf die Akteure und ihre Eigenschaften eingegangen, daran anschließend wird das Netzwerk dargestellt und zum Schluß werden die Einflußchancen der Akteure geschildert.

1. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Nutztierhaltungspolitik ist in die allgemeine Agrarpolitik eingebettet, da die Tiernutzer in der Regel die Landwirte sind. (Laumann/Knoke 1987: 109). Sie halten fast alle Nutztiere in Deutschland.

Nutz- und Lasttiere sind von Menschen zu einem bestimmten Zweck gehaltene und domestizierte Tiere. Sollen die Tiere geschlachtet und verzehrt oder ihre Produkte genossen werden, wie z. B. Milch, Eier und Wolle, handelt es sich um Nutztiere. Das grenzt sie von Haustieren ab, die gehalten werden, weil der Tierhalter eine gefühlsmäßige Bindung zu seinem Tier hat. Über die Haltung von Nutztieren vertreten Tierschützer und Tiernutzer konträre Auffassungen.

Das hauptsächliche Interesse der Landwirte liegt darin, ihr Einkommen zu sichern (Interview 28.4.1997)². Im Rahmen der Nutztierhaltung streben die Tiernutzer und ihre Organisationen zur Sicherung des Einkommens die Senkung der Produktionskosten an. Dies wird durch Intensivtierhaltung³, die durch eine "hohe Dichte und (einen) starken Wechsel des Tierbestandes, ein hohes Maß an Mechanisierung, geringen Bedarf an Arbeitskräften und nutzbringende Umwandlung von Futter in verkäufliche Erzeugnisse" charakterisiert wird, erreicht (Postler 1988: 2). Im Streben nach dieser kostensparenden Produktionsweise und in der Sorge um die eigene Existenz, gehen nach Ansicht der Ethologen⁴ in einer Intensivtierhaltung die Ansprüche des Tieres auf eine artgerechte Haltung und Pflege, die Erfüllung des artgemäßen Bewegungsbedürfnisses und sonstige Bedürfnisse und Ansprüche unter (Postler 1988: 2).

Eine andere Position nehmen die Tierschützer ein, die Tiere aufgrund ihrer Leidensfähigkeit schützen wollen. Hierbei haben sich zwei Richtungen entwickelt. So gibt es den klassischen oder caritativen Tierschutz, in dessen Rahmen eine Nutzung von Tieren möglich ist. Die Nutzung darf aber nicht mit Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier verbunden sein (Interview 25.4.1997). Verbände, die sich dem klassischen Tierschutz verschrieben haben,

² Die im Rahmen dieser Diplomarbeit durchgeführten acht (anonymisierten) Experteninterviews sind hier nicht aufgeführt..

³ Die Intensivtierhaltung wird von Tierschützern als "Massentierhaltung" oder "tierquälerische Massentierhaltung" bezeichnet. Es finden sich auch andere Begriffe, wie z.B. "Hühner-KZ" für die Käfighaltung von Legehennen.

⁴ Ethologie: Lehre von der Lebensweise des Tieres.

streben die art- oder verhaltensgerechte Tierhaltung an. Als verhaltensgerecht wird in diesem Sinne "die Fähigkeit zur Ausübung der auftretenden Verhaltensweisen betrachtet, die der Befriedigung der Bedürfnisse dienen und andererseits eine Vermeidung von Schäden bewirken" (Postler 1988: 1). Eine zweite Richtung des Tierschutzes vertreten die Tierrechtler. Sie gehen davon aus, daß der Mensch Tiere überhaupt nicht nutzen darf, da eine Nutzung Tiere in ihren - von den Menschenrechten abgeleiteten - Rechten verletzen würde (Interview 25.4.1997).

In diesem Spannungsfeld zwischen Tiernutzern und Tierschützern entstehen die Gesetze, die die Nutztierhaltung regeln, in diesem Spannungsverhältnis findet Nutztierhaltungspolitik statt.

1.1. Der rechtliche Rahmen der Nutztierhaltung

Der Tierschutz - und damit auch die Nutztierhaltung - wird von verschiedenen staatlichen und suprastaatlichen Stellen geregelt.

Internationale Mindeststandards in der Nutztierhaltung sind nötig, um Wettbewerbsverzerrungen in der Landwirtschaft zu verhindern (Interview 28.4.1997; Tierschutzbericht der Bundesregierung 1997: 17). Relevant ist hier das vom Europarat verabschiedete Europäische Übereinkommen vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, das von der Bundesrepublik 1978 ratifiziert wurde. Da die Bestimmungen dieses völkerrechtlichen Vertrags relativ allgemein gehalten sind, wurde ein Ständiger Ausschuß gegründet, bestehend aus den Beauftragten der Vertragsparteien und den internationalen Tierschutz- Tierärzte- und Tierhalterverbänden als Beobachter, der detaillierte Empfehlungen ausarbeiten und (einstimmig) annehmen soll. Diese Empfehlungen sind von den Vertragsparteien des Übereinkommens anzuwenden, müssen aber nicht in nationale Gesetzgebung umgewandelt werden. Ihre Auswirkungen in der Praxis sind deshalb begrenzt. Sie sind aber oft Grundlage für die entsprechende europäische Rechtsetzung (Tierschutzbericht 1997: 17; Blumenstock 1994: 3). Es existieren drei Richtlinien des Rates im Bereich der Nutztierhaltung:

- Richtlinie vom 7.3.1988 zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfighaltung
- Richtlinie vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen zum Schutz von Kälbern
- Richtlinie vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen zum Schutz von Schweinen

Die Richtlinien sind Mindestanforderungen, deren nähere Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, so daß der nationale Gesetzgeber über einen großen Spielraum verfügt (Tierschutzbericht 1997: 18; Blumenstock 1994: 4).

In der Bundesrepublik wurde 1972 erstmalig ein Tierschutzgesetz⁵ erlassen. Dies wurde mit dem 1. Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom August 1986 geändert (Blumenstock 1994: 19). Ein Gesetzentwurf des Bundesrates zur erneuten Novellierung des Tierschutzgesetzes ist erst vor kurzem gescheitert. Aufgrund des § 2 a TSchG ist das BMELF ermächtigt, Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, die die Anforderungen der Tierhalternorm (§ 2 TSchG) näher bestimmen⁶. Bisher wurden folgende Verordnungen erlassen:

- Verordnung vom 10.12.1987 über den Schutz von Legehennen bei Käfighaltung
- Verordnung vom 30.5.1988 über den Schutz von Schweinen bei Stallhaltung
- Verordnung vom 1.12.1992 über den Schutz von Kälbern bei Stallhaltung

In dieser Arbeit wird der Fokus zur Untersuchung des Netzwerkes in der Nutztierhaltungspolitik auf die Tierschutzgesetznovellierung 1986 und die Verordnung über den Schutz von Kälbern bei Stallhaltung von 1992 gelegt.

Im folgenden sind die Verläufe der Programmformulierungsprozesse zur Tierschutzgesetznovellierung (vgl. Tabelle 1: Zeittafel Tierschutzgesetznovellierung 1986) und zur Kälberhaltungsverordnung (vgl. Tabelle 2: Zeittafel der Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Kälberhaltungsverordnung) von 1992) tabellarisch dargestellt. Sie wurden aus Drucksachen, aus Briefen des Tierschutzbundes und aus Briefen des Bauernverbandes rekonstruiert.

⁵ Seit der Reichsgründung 1871 gab es eine einheitliche nationale Vorschrift, derzufolge Tierquälerei bestraft wurde. Das erste Tierschutzgesetz wurde nach jahrelangen Bemühungen 1933 verabschiedet (Blumenstock 1994: 19)

⁶ Artikel 74 Abs. 1 Nr. 20 GG unterwirft den Tierschutz der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Die Durchführung des Tierschutzgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen obliegt den nach Landesrecht zuständigen Behörden (Tierschutzbericht 1997: 8).

Tabelle 1: Zeittafel Tierschutzgesetznovellierung 1986

DATUM	EREIGNIS
14.10.1983	Gesetzesantrag des Landes Hessen
25.10.1983	1. Gesetzentwurf des BMELF
26.10.1983	Entwurf an Verbände versandt
7.11.1983	Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen
15./16.12.1983	Verbandsanhörung beim BMELF
14.5.1984	2. Gesetzentwurf des BMELF
10.7.1984	Besprechung im BMELF
22.8.1984	Antrag des Landes Hessen: Entschließung des Bundesrates über eine tiergerechte Regelung der Haltung von Legehennen
16.10.1984	Empfehlungen der Ausschüsse zur Entschließung des Bundesrates über eine tiergerechte Regelung der Haltung von Legehennen - Antrag des Landes Hessen
26.10.1984	Beschluß des Bundesrates zur Entschließung des Bundesrates über eine tiergerechte Regelung der Haltung von Legehennen
7.11.1984	Beschluß des Bundeskabinetts: 2. Gesetzentwurf wird als Regierungsentwurf verabschiedet und an den Bundesrat weitergeleitet
20.12.1984	Plenum des Bundesrates
3.4.1985	Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates
10.4.1985	Gesetzentwurf der Bundesregierung
14.5.1985	Bundestags-Sitzung: 1. Beratung
10.6.1985	Europäisches Parlament: Zwischenbericht im Namen des Ausschusses für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung über eine Politik zur Sicherung angemessener Tierhaltungsbedingungen in der Landwirtschaft
23./24.10.1985	Bundestags-Ausschußanhörung
25.3.1986	Beschlußempfehlung und Bericht des Bundestag-Ausschusses
17.4.1986	Bundestag verabschiedet TSchG
28. 4.1986	Sitzung des Bundesrats-Agrarausschusses: Vermittlungsausschuß soll angerufen werden
16.5. 1986	Bundesrats-Sitzung: Anrufung des Vermittlungsausschusses;
5.6.1986	Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses
27.6.1986	Bundesrats-Sitzung
19.6.1986	Bundestags-Sitzung
12.8.1986	Novellierung abgeschlossen

(Quelle: eigene Darstellung)

Tabelle 2: Zeittafel der Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Kälberhaltungsverordnung) von 1992

DATUM	EREIGNIS
7.4.1986	EG soll Tierschutzmindestvorschriften erlassen
5.2.1988	Entwurf: Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung der Mindestanforderungen für den Schutz von Mastkälbern in Intensivhaltungen (EG-Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft)
21.7.1988	Verordnungsentwurf
1.9.1988	Verbandsanhörung beim BMELF
8.9.1988	Verordnungsentwurf
3.10.1988	Votum der Tierschutzkommission beim BMin ELF
10.11.1988	Verordnungsentwurf
23.12.1988	Bundesrat wird die Kälberhaltungsverordnung mit der Bitte um Zustimmung zugeleitet.
10.2.1989	Bundesrat stimmt der Kälberhaltungsverordnung zu. Bitte an Bundesregierung, bei der EG darauf hinzuwirken, daß die Bestimmungen der Verordnung in die Rechtsetzungsvorhaben der EG Eingang finden. Kälberhaltungsverordnung wurde bei EG notifiziert, 3 Monate Wartefrist
22.5.1989	EG stoppt Kälberhaltungsverordnung, will eigene Richtlinien erlassen
19.11.1991	EG-Richtlinie über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern
27.3.1992	Verordnungsentwurf
1. 6.1992	Votum der Tierschutzkommission beim BMin ELF
20.8.1992	Verordnungsentwurf
9.11.1992	"BR stimmte Kälberhaltungsverordnung letzten Freitag zu"
1.12.1992	Erlaß der Kälberhaltungsverordnung

(Quelle: eigene Darstellung)

2. Theorie der Netzwerke

2.1. Das Phänomen der Netzwerke: Von der Trennung von Staat und Gesellschaft zum halbsouveränen Staat

Seit Hegel betrachtet die deutsche Politikwissenschaft Staat und Gesellschaft als getrennte Phänomene. Hierbei wird der Gesellschaft die Sphäre des Privaten und dem Staat die Sphäre des Politischen zugewiesen (Hegel, Rechtsphilosophie §§ 235, 236, 260, vgl. Göhler/Klein 1993: 313-317). Der Staat wurde als das höchste gesellschaftliche Kontrollzentrum gesehen (Mayntz 1993: 40). In Anbetracht des monarchischen Obrigkeitsstaates (Katzenstein 1987: 371), der seine Legitimität nicht aus Wahlen zog und dessen Aufgabenbereich noch nicht so umfangreich war, wie der Aufgabenbereich des heutigen demokratischen Wohlfahrtsstaates, hatte diese Sichtweise ihre Berechtigung. Aber diese ideale Trennung wurde im Laufe der geschichtlichen Entwicklung immer mehr verwischt. Einerseits ist das Politische nicht mehr auf den Staatsapparat beschränkt, andererseits existiert die Trennung von Staat und Gesellschaft in der von Hegel beschriebenen Form nicht mehr.

So geht Katzenstein davon aus, daß die politische Macht des deutschen Staates intern und extern eingeschränkt, der deutsche Staat somit nur noch semisouverän ist (Katzenstein 1987: 9-10). Externe Einschränkungen ergeben sich aus den Folgen des zweiten Weltkriegs und der Teilung und Besetzung Deutschlands. Im Rahmen dieser Arbeit sind vor allem die internen Einschränkungen der Souveränität von Interesse. Hier nennt Katzenstein die dezentralisierte Staatsorganisation und die zentralisierte Gesellschaft. Elemente des dezentralisierten Staates sind vor allem der Föderalismus, der die staatliche Macht auf die verschiedenen Ebenen des Bunds, der Länder und der Gemeinden verteilt, das Bundesverfassungsgericht als der autonome Hüter des Grundgesetzes, die Bürokratie, bei der einerseits der divisionale Organisationsaufbau zu fragmentierter Verantwortlichkeit führt, und andererseits der Bund auf die Verwaltungsstrukturen der Länder angewiesen ist, da ihm in vielen Bereichen der administrative Unterbau fehlt. Auch der Bundeskanzler muß Einschränkungen seiner Macht durch das Ressortprinzip und durch die Tatsache, daß die Richtlinien der Politik mit dem Koalitionspartner ausgehandelt werden, hinnehmen, wobei das Ausmaß der Einschränkung von der Person des jeweiligen Amtsinhabers abhängt (1987: 15-23).

Diesem dezentralisierten Staat steht eine umfassend zentralisierte Gesellschaft gegenüber. So kann man als "Faustregel" von ca. 200000 Vereinigungen in der Bundesrepublik ausgehen, von denen etwa 5000 Verbände i.e.S. sind. Zirka 1000 Verbände sind in der Bonner Lobbyliste re-

gistriert (Alemann 1989: 60-61). Diese Zahlen geben einen Eindruck davon, wie groß das Ausmaß der gesellschaftlichen Organisation ist. Gleichzeitig kann man auch feststellen, daß im Bereich der politischen Einflußnahme eine Konzentration der Verbände stattfindet. So sind die Arbeitgeber, die Gewerkschaften, die Landwirtschaft und die Ärzteschaft in Form von Dachverbänden organisiert (Katzenstein 1987: 22-31).

Allein die Gegenüberstellung dezentralisierter Staat - zentralisierte Gesellschaft beschreibt noch nicht den von Semisouveränität geprägten Policyprozeß in der Bundesrepublik. Denn dieser wird von spezifischen Institutionen geformt, die dadurch, daß sie Staat und Gesellschaft ebenso wie unterschiedliche Ebenen der Regierung verbinden, die unterschiedlichen Akteure in ein enges policy-Netzwerk einbinden. Die enge Verbindung und Beteiligung vieler Akteure an politischen Entscheidungen zwingt zu ständigen Aushandlungsprozessen und zur Anpassung der verschiedenen Positionen. Entscheidungen, die gänzlich neue Sachverhalte schaffen, sind somit kaum möglich, statt dessen führen Entscheidungen, die von vielen Akteuren ausgehandelt werden müssen, nur zu inkrementalen Veränderungen. So ist das kennzeichnende Element der Semisouveränität des Staates in Deutschland die Verbindung von Staat und Gesellschaft durch drei institutionelle Knoten: (1) im Rahmen der Policy-Formulierung wirken die politischen Parteien und das System der Koalitionsregierung. (2) Der kooperative Föderalismus, also intergouvernementale Beziehungen, kennzeichnen den Prozeß der Policy-Implementation. (3) Quasistaatliche Institutionen (parapublic institutions), die typischerweise offen für ökonomische und gesellschaftliche Interessengruppen, Parteipolitiker und Ministerialbeamte sind, können sowohl politische Akteure als auch Policy-Arena sein, die den Prozeß der Policy-Implementation ermöglichen. (Katzenstein 1987: 35)

Die einst so klare Trennung von Staat und Gesellschaft ist also heute verwischt. Gesellschaftliche Kräfte haben breiten Zugang zu staatlichen Institutionen und stellen sich selbst als Kanäle für die Durchsetzung staatlicher Normen zur Verfügung (Katzenstein 1987: 371). Insofern ist der Staat heute kein einzelner Akteur mehr, der seinen Willen der bürgerlichen Gesellschaft auferlegt. Der Staat ist eher eine Beziehungsstruktur, bestehend innerhalb und zwischen jedem seiner Knoten, die gemeinsam einen nur inkrementalen Policy-Wandel erzeugen können (Katzenstein 1987: 372). Will man den deutschen Staat erfassen, so muß man diese Beziehungsmuster in die Betrachtung miteinbeziehen. In dieser Arbeit wird das versucht, indem ein Teil des Beziehungsmusters zwischen staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren untersucht wird - das Policy-Netzwerk in der Nutztierhaltungspolitik.

2.2. Eine Definition von Netzwerken

Kenis und Schneider betrachten Policy-Netzwerke als einen Mechanismus des policy making zwischen/zusätzlich zu Markt und Hierarchie (vgl. 2.5.2. Neue Institutionenökonomie) (Kenis/Schneider 1991: 41). Sie beschreiben Policy-Netzwerke als spezifische strukturelle Arrangements der Politikentwicklung und Politikformulierung und als neue Formen politischer governance, die eine veränderte Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft widerspiegeln. Das Aufkommen von Policy-Netzwerken ist ein Ergebnis der Dominanz von organisierten Akteuren im Politikformulierungsprozeß, der "überfüllten" Partizipation (in dem Sinne, daß sehr viele Akteure an der Entstehung einer Policy beteiligt sind), der Fragmentierung des Staates, dem Verwischen der Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Raum und anderen Aspekten. Policy-Netzwerke bearbeiten typischerweise Policy-Probleme, was komplexe politische, ökonomische und technische Aufgaben und Ressourcenabhängigkeiten, umfaßt, und aus diesem Grund Expertise und andere Policy-Ressourcen voraussetzt (Kenis/Schneider 1991: 41). So sind Policy-Netzwerke Mechanismen politischer Ressourcenmobilisierung in Situationen, in denen die Kapazitäten für Entscheidungen, Programmformulierung und Implementation unter privaten und öffentlichen Akteuren verteilt sind. In diesem Sinne definieren Kenis/Schneider Policy-Netzwerke folgendermaßen:

"A policy network is described by its actors, their linkages and by its boundary. It includes a relatively stable set of mainly public and private corporate *actors*. The *linkages* between the actors serve as communication channels and for the exchange of information, expertise, trust and other policy resources. The *boundary* of a given policy network is not primarily determined by formal institutions but results from a process of mutual recognition dependent on functional relevance and structural embeddedness." (Kenis/Schneider 1991: 41/42; Hervorhebung im Original).

2.3. Herangehensweisen an das Phänomen der Netzwerke

Im folgenden sollen unterschiedliche theoretischen Entwicklungen in der Organisationstheorie und der Politikwissenschaft dargestellt werden, die Erklärungen für das untersuchte Netzwerk oder Teile dieses Netzwerks bieten.

2.4. Netzwerke aus der Sicht der Politikfeldanalyse

Die Politikwissenschaft hat die Analyse von Interessenvermittlungs- und Entscheidungsprozessen und die dabei auftretenden Konflikte zunächst ohne Bezug auf ein bestimmtes Politikfeld bearbeitet. Mit dem Aufkommen der Politikfeldforschung gewann aber die inhaltliche Dimensi-

on von Politik⁷ an Bedeutung. Der politische Prozeß wird hier als Problembearbeitungsprozeß betrachtet (Naßmacher 1995: 108). Gefragt wird nach dem Inhalt staatlicher policies (content), nach den Gründen, Voraussetzungen und Einflußfaktoren auf staatliche policies (causes, determinants) und nach den Folgen und Wirkungen von policies (impacts, consequences) (Jann 1992: 712)

Das klassische Modell der Politikfeldanalyse⁸ - das Prozeßmodell mit seinen Phasen "Problemdefinition, Politikformulierung, Implementation und Evaluation/Feedback-Loop" - geriet in den 80er Jahren in die Kritik. Diese Phasen sind in der Realität nicht funktional getrennt und logisch aneinandergereiht. Statt dessen können sie simultan ablaufen oder sich in der Richtung umkehren. Zudem ist eine klare Trennung einzelner Politikinhalt oder Policies in keiner Phase des politischen Prozesses möglich. Um dieser Unordnung des politischen Alltags Rechnung zu tragen, wurde unter anderem die Policy-Netzwerkanalyse⁹ in die Politikfeldanalyse integriert (Héritier 1993: 9).

Wenn man die - analytisch getrennten - Phasen des Policy-Zyklus jeweils einzeln betrachtet, kann man für ein Politikfeld feststellen, daß in jeder Phase unterschiedliche Akteure aktiv sind. So kann das Policy-Netz der Programmformulierung durch andere Akteure repräsentiert sein, als das Policy-Netz der Implementation¹⁰ (Windhoff-Héritier 1987: 58). Aus diesem Grund bezieht sich diese Analyse eines Netzwerkes auf eine Phase: auf die Formulierung des TSchG und die Kälberhaltungsverordnung. In dieser Phase sind Verbände die Hauptakteure. In der Phase der Implementation dieser Programme wurden v.a. Behörden etc. aktiv.

Die Netzwerkanalyse, die sich aus der Kritik an der Politikfeldanalyse entwickelt hat, wird unten näher dargestellt (vgl. 2.7. Die Analyse des Netzwerkes).

⁷ Die inhaltliche Dimension von Politik, ein Politik-Programm/Gesetz, wird in der englischsprachigen Politikwissenschaft mit dem Wort "policy" bezeichnet. Diese Dimension wird abgegrenzt von der formalen (polity) und der prozessualen (politics) Dimension von Politik (Jann 1992: 702)

⁸ Politikfeldanalyse, Policy-Analyse, Policy-Forschung und Politikfeldforschung werden synonym verwendet. Ein Politikfeld wird durch ein Programm und die Reichweite, die dieses Programm entfaltet, definiert.

⁹ Die Politikfeldanalyse wurde auch um das Garbage-Can-Modell und das Konzept der Policy-Advocacy-Koalition erweitert (Héritier 1993: 9).

¹⁰ Dieser Bezug auf die Phasen des Policy-Zyklus bedeutet nicht, daß stets eine klare Trennung zwischen den Phasen erfolgen kann. Trotzdem gehe ich davon aus, daß es möglich ist, die Aktivitäten der Akteure je einer Phase zuzurechnen.

2.5. Netzwerke aus der Sicht der Organisationstheorie

Die Organisationstheorie hat zu Beginn ihrer Entwicklung den Fokus auf Einzelorganisationen und ihre innere Struktur gelegt. Erst im Laufe der Zeit erregten die Beziehungen zwischen den einzelnen Organisationen das Interesse der Wissenschaft.

Im folgenden wird auf den Ressourcenabhängigkeitsansatz und auf die Transaktionskostentheorie eingegangen, die beide einen Beitrag zum Konzept der interorganisatorischen Beziehungen leisten.

2.5.1. Ressourcenabhängigkeitsansatz und interorganisationale Beziehungen

Der Ressourcenabhängigkeitsansatz untersucht die Umweltabhängigkeit einer Organisation im Hinblick auf kritische Ressourcen sowie externe und interne Strategien zur Beeinflussung dieser Umweltabhängigkeit (Pfeffer/Salancik 1978). Grundlegend ist hier, daß jede Organisation darauf angewiesen ist, aus ihrer Umwelt Ressourcen zu beziehen, denn keine Organisation kann alle Mittel, die sie zum Erreichen ihrer Ziele und zum Überleben braucht, selbst herstellen. Somit ist jede Organisation gezwungen, in einen Austausch mit anderen Organisationen in ihrer Umwelt zu treten, was die Interdependenz der im Austausch stehenden Organisationen zur Folge hat (Pfeffer/Salancik 1978: 2; Scott 1986: 257).

Die Umwelt erlegt der Organisation Beschränkungen auf, wenn die Ressourcen knapp sind oder Verbote und Regeln bestehen. Ebenso beschränken die Interessen anderer Gruppen und Organisationen die Handlungsmöglichkeiten der Organisation. Umwelt ist voller Kontingenzen und unsicher, da eine Organisation nicht über alle Ereignisse, die außerhalb ihrer Grenzen vorkommen, informiert sein kann (Pfeffer/Salancik 1978: 12-16).

Um die Unsicherheit und die Abhängigkeit, die der Organisation aus ihrer Umwelt erwächst, beherrschbarer zu machen, kann die Organisation zwei Strategien verfolgen. Sie kann versuchen, sich von der Umwelt durch Pufferstrategien¹¹ wie Lagerhaltung etc. abzuschotten, oder sie versucht, durch Überbrückungsstrategien¹² mit anderen Organisationen - als der Quelle der knappen Ressourcen - Verbindungen herzustellen, um das Abhängigkeitsverhältnis von einer

¹¹ als Pufferstrategien nennt Scott: Kodierung, Vorrats- und Lagerhaltung, Nivellierung, Vorausplanung, Wachstum (Scott 1986: 260-263).

¹² Typische Überbrückungsstrategien sind die Verhandlung, der Vertrag, die Kooptation, Gemeinschaftsunternehmungen, Fusionen, Assoziierungen, Verkettungen zwischen Organisationen und Staat und Verbindungen zu Institutionen (Pfeffer/Salancik 1978: 113-184; Scott 1986: 265-276).

anderen Organisation und damit auch die Macht, die diese ausüben kann, zu beschneiden (Pfeffer/Salancik 1978: 108-109, 113-184; Scott 1986: 258, 263-264). So schreiben Pfeffer/Salancik: "the typical solution to problems of interdependence and uncertainty involves increasing coordination, which means increasing the mutual control over each others' activities, or, in other words, increasing the behavioral interdependence of the social actors." (1978: 43).

Hier setzt die Interorganisationsforschung und die Politiknetzwerkforschung an (Jansen 1995: 99). So zogen aus Organisationen gebildete Netzwerke die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft im Bereich der Politikentwicklung und der Implementation auf sich, weil ihr Vorhandensein "dem stereotypen Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum widersprach" (Mayntz 1992: 20; vgl. 2.1. Das Phänomen der Netzwerke: Von der Trennung von Staat und Gesellschaft zum halbsouveränen Staat). Lehbruch weist darauf hin, daß im Rahmen der Neokorporatismusforschung die komplexeren Konzeptualisierungen des Policy-Netzwerks im Vergleich zum Korporatismus in dem Maße immer mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen, als sich der Fokus der Forschung von der Makro- auf die Mesoebene verschiebt (1991: 122). Auf der Meso-Ebene bestehen stabile Verbindungen zwischen dem Staat und organisierten Interessen, die nach Lehbruch am besten im Rahmen eines Austauschparadigmas interpretiert werden können, in Anlehnung an das Austauschkalkül von Mitgliedschafts- und Einflußlogik der makrokorporatistischen Verbände. So stellen nicht nur Verbände Überlegungen an, was sie gegen welche Leistung eintauschen können. Die gesellschaftlichen Interessenorganisationen verfügen über aggregierte Informationen und vor allem über die Kapazität, das Einverständnis ihrer Mitglieder für spezifische Aspekte einer Policy den staatlichen Institutionen als Ressource zur Verfügung stellen. Diese wiederum haben die Kapazität, den Interessenorganisationen attraktive und selektive Belohnungen und öffentlichen Status anzubieten (Schmitter, in Lehbruch 1991: 130).

Policy-Ressourcen sind demzufolge Informationen, Gefolgschaft der Mitglieder, staatliche Belohnungen und öffentlicher Status. Kenis und Schneider nennen als weitere Policy-Ressourcen Expertise und Vertrauen. Verfügt ein Akteur nicht über genügend eigene Kapazitäten für Entscheidungen, Programmformulierungen und Implementation, so kann er über die Verbindungen, die in einem Netzwerk bestehen, die Ressourcen der anderen Akteure aktivieren (vgl. 2.1. Das Phänomen der Netzwerke: Von der Trennung von Staat und Gesellschaft zum halbsouveränen Staat).

2.5.2. Neue Institutionenökonomie

Die Neue Institutionenökonomie¹³ beschäftigt sich mit der Analyse von Institutionen, wie zum Beispiel Märkten, Organisationen und Rechtsnormen, innerhalb derer sich der ökonomische Austausch vollzieht. Sie wird von drei verschiedenen Ansätzen repräsentiert: der Theorie der Verfügungsrechte (Property Rights theory), der Agenturtheorie (Agency Theory) und der Transaktionskostentheorie (Transaction Cost Economics) (Ebers/Gotsch 1993: 193). Im folgenden wird vor allem auf die Transaktionskostentheorie eingegangen, denn sie bietet eine mögliche Erklärung dafür, warum es Netzwerke gibt.

Die zentrale These der Transaktionskostentheorie lautet: Eine gegebene Transaktion kann unter den genannten Verhaltensannahmen umso effizienter organisiert werden, je besser die Charakteristika des institutionellen Arrangements den Anforderungen entsprechen, die sich aus den Charakteristika der abzuwickelnden Transaktion ergeben (Ebers/Gotsch 1993: 226-227). Maßstab für die Effizienz der institutionellen Arrangements ist laut Williamson die Minimierung der Transaktionskosten, die neben den Produktionskosten anfallen (1985: 22).

Transaktionskosten entstehen bei der Abwicklung und Organisation der Austausch eines Gutes oder einer Leistung. Sie können ex ante als Informationskosten, Verhandlungskosten und Vertragskosten, oder ex post als Absicherungskosten, Durchsetzungskosten oder als Kosten zur Anpassung des Vertrages entstehen (Ebers/Gotsch 1993: 217; Wolff/Neuburger 1995: 77; Williamson 1985: 20-22). Die Höhe dieser Kosten werden durch drei Charakteristika der Transaktion beeinflusst: durch das Ausmaß, in dem die Individuen transaktionsspezifische Investitionen tätigen (asset specificity), durch die mit einer Transaktion verbundene Unsicherheit (uncertainty) und durch die Häufigkeit der Transaktion (frequency) (Williamson 1991: 281). Die Höhe der Transaktionskosten ist aber auch abhängig davon, in welchem institutionellen Arrangement die Transaktion getätigt wird.

¹³ Ausgangspunkt aller institutionenökonomischen Ansätze ist der methodologische Individualismus. Der rational handelnde Mensch versucht, seinen individuellen Nutzen zu maximieren. Die Neue Institutionenökonomie impliziert aber noch weitere Punkte. So ist die Rationalität des Nutzenmaximierers durch Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen und nicht ausreichende Informationsverarbeitungskapazitäten begrenzt. Zudem wird angenommen, daß das Individuum bei der Gestaltung der Austauschbeziehung sein Eigeninteresse verfolgt und dazu wenn nötig auch List, Täuschung, Zurückhaltung von Informationen u.ä. einsetzt (Ebers/Gotsch 1993: 218-219; Wolff/Neuburger 1995: 75-76)

Die hier betrachteten institutionellen Arrangements sind der Markt, die Hierarchie und das Netzwerk¹⁴ (der auch als Hybrid bezeichnet wird), die eine jeweils spezifische Form der Governance darstellen (Williamson 1991: 269, 277; Powell 1990: 296-301). Sie unterscheiden sich in der Art, wie in ihnen Transaktionen abgewickelt werden, so daß in den unterschiedlichen Governance-Formen für dieselbe Transaktion unterschiedliche Kosten entstehen. Wichtig ist hier vor allem, "wie aufwendig die institutionellen Arrangements jeweils gestaltet sind, wie stark die von ihnen ausgehenden Anreize für einen sparsamen Ressourceneinsatz sind, und wie kostengünstig sie die Transaktionsprobleme (Opportunismus- und Informationsprobleme) bewältigen können" (Ebers/Gotsch 1993: 224). Wichtige Charakteristika institutioneller Arrangements sind demnach die Anreizintensität für einen kostengünstigen Ressourceneinsatz, die Kontrollmechanismen für opportunistisches Verhalten, die Anpassungsfähigkeit an - aufgrund begrenzter Rationalität - unvollständige Verträge und die Kosten der Etablierung und Nutzung des institutionellen Arrangements selbst. So eignet sich der Markt für den standardisierten Güter- und Leistungsaustausch. Anpassungen können von einer Transaktion zur nächsten über den Preis vorgenommen werden, die Käufer und Verkäufer passen sich der neuen Situation autonom an. Die interne, d.h. hierarchische Koordination von Leistungen gilt vor allem bei "hochspezifischen und strategisch bedeutsamen Aufgabenstellungen" (Wolff/Neuburger 1995: 84) als effizient. Anpassungen an Veränderungen der Umwelt werden durch hierarchische Anordnungen (bilaterale Anpassungsfähigkeit) vorgenommen. Die Governance-Form des Netzwerks liegt zwischen diesen Polen¹⁵ und hat Elemente des Marktes und der Hierarchie (Williamson 1991: 277-281). Nimmt die Spezifität und die strategische Bedeutung einer Transaktion ab, so wird ein stabiler, hierarchischer Rahmen zunehmend überflüssig. Verändert sich die die Transaktion oft, so wird die ansonsten bei unspezifischen Aufgaben effiziente

¹⁴ Jede dieser Institutionen wird von einer bestimmten Vertragsform gegründet: der klassische Vertrag ist die Basis eines jeden Marktes (kurze Dauer, präzise Bestimmung des Gegenstandes und der Konditionen der Transaktion, begrenzte persönliche Interaktion der Transaktionspartner), neoklassische Vertragsbeziehungen prägen die Form des Hybriden (nicht alle Bedingungen sind im Vertrag festgelegt, es wird mit vertraglichem Anpassungsbedarf gerechnet, langfristiger Vertrag) und relationale Verträge begründen die Hierarchie (große Offenheit in der ex ante-Definition von Leistung und Gegenleistung, der Vertrag bildet nur den Rahmen für die Abwicklung und Organisation der Transaktion, Etablierung einer sehr langfristigen Austauschbeziehung) (Ebers/Gotsch 1993: 223; Wolff/Neuburger 1995: 80-81; Williamson 1991: 271-276).

¹⁵ Williamson betrachtet das Netzwerk als Erscheinung auf einem Kontinuum zwischen Markt und Hierarchie (Williamson 1991: 281), Powell hingegen betrachtet das Netzwerk als eine eigenständige Governance-Struktur (Powell 1990: 296-300).

marktliche Abwicklung ineffizient. "Mit hoher Veränderlichkeit verbundene Beschreibungsprobleme erfordern transaktionskostenerhöhende Vertragsbestandteile, nämlich Abmachungen über eine hinreichend enge Kommunikation zwischen den Transaktionspartnern" (Wolff/Neuburger 1995: 84-85). Auf diese Weise entstehen zwischen einzelnen Organisationen Koordinationsformen, die teils marktlichen und teils hierarchischen Charakter haben. Marktlich sind sie in dem Sinne, daß die Organisationen autonom sind, hierarchisch in dem Sinne, daß Organisationen zur Erfüllung einer Aufgabe auf die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen angewiesen sind. Effizient sind sie bei Aufgaben, die eine enge Koordination erforderlich machen, bei denen Überwachungsmechanismen, die eine interne Abwicklung begründen, aber nicht nötig sind (Wolff/Neuburger 1995: 85).

2.6. Netzwerke aus der Sicht der Politikwissenschaft

Politikwissenschaftliche Netzwerkansätze haben sich aus zwei unterschiedlichen Forschungsrichtungen entwickelt: aus der Politikverflechtung¹⁶ und der politischen Interessenvermittlung (Schubert 1995: 226).

2.6.1. Politische Interessenvermittlung

Im Rahmen des dezentralisierten Staates und der zentralisierten Gesellschaft findet die heutige politische Interessenvermittlung statt. Politik ist nicht auf die staatlichen Institutionen beschränkt, sondern entsteht im Zusammenspiel zwischen gesellschaftlichen Gruppen verschiedenster Art, Behörden, Ministerien und Parlamenten etc. Im folgenden werden zwei politikwissenschaftliche Konzepte vorgestellt, die versuchen, dieses Zusammenspiel zwischen staatlichen Stellen und gesellschaftlichen Gruppen zu beschreiben. Aus der Kritik an einigen Aspekten, die der Pluralismus formuliert, hat sich das Konzept des Neokorporatismus entwickelt. Aber auch der Neokorporatismus wirft Probleme auf. Dies in Verbindung mit der Tatsache, daß sich für beide Konzepte in der Realität Beispiele finden lassen, hat Politikwissenschaftler auf Netzw-

¹⁶ Hier interessiert v.a. die Frage nach den Einflußchancen eines Akteurs. Dies kann im Rahmen der Ansätze zur Politischen Interessenvermittlung besser beantwortet werden, als im Rahmen der Ansätze zur Politikverflechtung zwischen verschiedenen staatlichen Einheiten und Ebenen, deren Fokus hauptsächlich auf der politischen Handlungs- und staatlichen Steuerungsfähigkeit unter föderativer Gewaltenteilung liegt (Schubert 1995: 226-228).

ke als Erklärungsmodelle für die spezifische Form der Interessenvermittlung zwischen den unterschiedlichen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren zurückgreifen lassen .

2.6.1.1. Pluralismus

Prägend für die Pluralismustheorie¹⁷ war Bentley mit seiner Studie "The Process of Government" (1908), deren Konzeptionen von Truman weiterentwickelt wurden (The Governmental Process 1951).

Bentleys Leistung besteht darin, daß er die interessenbestimmten Handlungsweisen der Menschen, die sich in Gruppenaktivitäten äußern, als die eigentlichen Grundelemente der Politik interpretierte (Weber 1977: 43). Sein Ziel war es, einen methodologisch schlüssigen Beitrag zur empirischen Erforschung politischer Wirklichkeit zu erbringen. Daher ist er der soziologischen Pluralismustheorie zuzurechnen (Steffani 1980: 43; Steiert 1982: 6). Bentley zufolge versuchen alle Gruppen, "ihre Ziele durch die Ausübung von Druck und Gegendruck zu erreichen und bilden auf diese Weise das Rohmaterial, aus dem Politik entsteht" (Weber 1977: 44). Die Kategorie "interest group" wird zum Kernpunkt von Bentleys Analyse: "Alle politischen Phänomene sind Gruppenphänomene, die aufeinander Druck ausüben, einander formen und neue Gruppen sowie Gruppenvertreter (die politischen Organe oder Agenturen) hervorbringen, um einen Ausgleich zu vermitteln" (Bentley 1908: 269). Regierungsinstitutionen betrachtet er entweder nur als Werkzeug des Gruppenkonfliktes oder selbst als Interessengruppen. Die Parteien werden ebenso zu den Interessengruppen gerechnet (Weber 1977: 44; Steffani 1980: 43). Im Kampf der Gruppen sollte sich dann ein Gleichgewicht ausbilden (Beyme 1980: 21; Weber 1977: 44).

Von der These ausgehend, daß Gruppen das Kernstück des politischen Prozesses sind, entwickelte Truman ein umfassendes Gruppenkonzept, daß im folgenden kurz zusammengefaßt wird. Der politische Prozeß und die politischen Institutionen spiegeln die Aktivitäten, Forderungen

¹⁷ Pluralismus umfaßt verschiedene Aspekte. Zum einen beschreibt er die Tatsache, daß in einer Gesellschaft eine Vielzahl von Interessen und Gruppen bestehen. Als Theorie steht Pluralismus für die Untersuchung von Entstehung, Struktur und Aktion der sozialen Gruppen sowie ihrer Interaktion (soziologische Gruppentheorie) und fragt nach der Rolle dieser Gruppen, besonders nach ihrem Einfluß im politischen System, den Wechselbeziehungen zwischen Staat und Gesellschaft, der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung und nach demokratischer Legitimität (politikwissenschaftliche Pluralismustheorie). Zudem umfaßt der Begriff ein normatives Prinzip liberal-demokratischer Gesellschaften (Steiert 1982: 3; Steffani 1980: 40).

und Auseinandersetzungen der politischen Interessengruppen wider. Eine politische Entscheidung ist das formalisierte Ergebnis von Gruppenforderungen, denen es gelungen ist, Zugang zu den Entscheidungszentren des Staates zu gewinnen. Eine Gruppenauseinandersetzung findet zwar mit Zielrichtung auf die politischen Institutionen statt, sie wird aber nicht von diesen gesteuert, sondern prägt den Entscheidungshorizont des Amtsinhabers. Eine Autonomie der politischen Institutionen kann es demzufolge nicht geben.

Jeder Bürger gehört einer Fülle von wirklichen und latenten Gruppen an. Aufgrund dieser überlappenden Mitgliedschaft (overlapping membership) strebt der politische Prozeß als Auseinandersetzung zwischen Gruppen auf ein Gleichgewicht hin und führt zu einer gewissen Stabilität. Denn der für den Erfolg der Interessengruppe so wichtige Zusammenhalt findet in der sich überlappenden Mitgliedschaft der einzelnen Gruppenmitglieder seine Grenze und zwingt die jeweilige Gruppe dazu, die eigenen Ziele mit den Zielen anderer Gruppen in Einklang zu bringen. Der Gleichgewichtszustand des politischen Prozesses wird zudem durch die Existenz der latenten Interessengruppen, allgemeiner Spielregeln und des ideologischen Grundkonsenses gesichert. Spielregeln liegen im Interesse der Bürger, so daß eine ernsthafte Störung der Spielregeln dazu führt, daß sich organisierte Gruppen bilden, um diese Störungen zu beheben. Zudem beeinflussen und begrenzen Vielfachmitgliedschaften der Individuen in latenten Gruppen, deren Interessen nicht umstritten sind, stets die Auseinandersetzungen der organisierten Gruppen und unterstützen somit den Gleichgewichtszustand (Weber 1977: 44-47).

In diesem Sinne definiert Schmitter Pluralismus idealtypisch und abgrenzend zum Korporatismus folgendermaßen:

"Pluralismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile in eine nicht näher bestimmte Anzahl verschiedener, freiwilliger, in Wettbewerb stehender, nicht hierarchischer und autonomer (was die Art und Umfang des Interesses betrifft) Gruppen organisiert sind. Diese Gruppen besitzen weder eine besondere staatliche Lizenz, Anerkennung oder Unterstützung, noch sind sie auf staatliche Initiative hin gebildet worden oder unterliegen staatlicher Kontrolle hinsichtlich der Rekrutierung von Führungspersonal oder der Interessenartikulation. Außerdem können sie kein Repräsentationsmonopol innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche in Anspruch nehmen (Schmitter 1979: 94)."

An dieser Pluralismuskonzeption wurde kritisiert, daß der Staat darauf reduziert wird, das Ergebnis der Konkurrenz der Gruppen zu registrieren und ihm somit keine eigene Handlungs- und Entscheidungskompetenz zukommt. Es wurde zudem festgestellt, daß die Konkurrenz der Gruppen bei weitem nicht so umfassend ist, wie die Pluralismustheorie nahelegt. Zudem ist es nicht nur so, daß gesellschaftliche Gruppen auf den Staat einwirken, sondern der Staat kann

gleichzeitig die gesellschaftlichen Gruppen - sprich: die Verbände - dazu benutzen, auf die Gesellschaft zurückzuwirken.

2.6.1.2. Neokorporatismus

Der Begriff Korporatismus¹⁸ ist negativ belastet. Seine heutige Erscheinungsform sollte vom traditionellen Korporatismus des vorindustriellen Europa und vom autoritären Korporatismus der faschistischen Art unterschieden werden. Demgegenüber verfügt der liberale Korporatismus oder Neokorporatismus unserer Zeit über ein hohes Maß an konstitutioneller Autonomie der involvierten Gruppen. Somit ist die institutionalisierte Integration konfligierender gesellschaftlicher Gruppen ein auf freiwilliger Basis erfolgender Vorgang (Lehmbruch 1979: 54).

Allgemein kann man sich Korporatismus als „ein System von Interessen- und/oder Einstellungsrepräsentation, ein besonderes modales oder idealtypisches institutionelles Arrangement, um die assoziationsmäßig organisierten Interessen der Zivilgesellschaft mit den Entscheidungsstrukturen des Staates zu verbinden“ vorstellen (Schmitter 1979: 8-9). Schmitter spezifiziert diese allgemeine Definition noch weiter, indem er Merkmale der Verbände und Merkmale der Staat-Verbände-Beziehungen näher benennt und diese idealtypisch von Merkmalen für Pluralismus (siehe oben) und Syndikalismus abgrenzt:

"Korporatismus kann definiert werden als ein System der Interessenvermittlung, dessen wesentliche Bestandteile organisiert sind in einer begrenzten Anzahl singulärer Zwangsverbände, die nicht miteinander in Wettbewerb stehen, über eine hierarchische Struktur verfügen und nach funktionalen Aspekten voneinander abgegrenzt sind. Sie verfügen über staatliche Anerkennung oder Lizenz, wenn sie nicht sogar auf Betreiben des Staates hin gebildet worden sind. Innerhalb der von ihnen vertretenen Bereiche wird ihnen ausdrücklich ein Repräsentationsmonopol zugestanden, wofür sie als Gegenleistung bestimmte Auflagen bei der Auswahl des Führungspersonals und bei der Artikulation von Ansprüchen oder Unterstützung zu beachten haben (Schmitter 1979: 94-95)".

Während Schmitter die eher statischen/strukturellen Merkmale des Korporatismus betont, geht Lehmbruch auf die grundsätzliche Veränderung der Staat-Verbände-Beziehungen ein. Er betont die Umkehrung der Einflußvektoren. Ist es pluralistischen Vorstellungen folgend so, daß gesellschaftliche Gruppen versuchen, den Staat zu beeinflussen, so beeinflußt unter korporatistischen Bedingungen der Staat nun das Verhalten der Verbände, sie werden vom Staat für dessen Zwecke instrumentalisiert. Der Staat ist vor allem daran interessiert, die organisierten

¹⁸ Die Begriffe „Korporatismus“, „liberaler“/ „gesellschaftlicher Korporatismus“ und „Neokorporatismus“ werden synonym verwendet.

Interessen an der Mitformung und Mitdurchsetzung der staatlichen Steuerungsleistungen zu beteiligen (Lehmbruch 1979: 51).

Dies deutet auf die neokorporatistische Tauschhypothese hin, die eine prozeßtheoretische Ergänzung des organisationsstrukturellen Ansatzes darstellt (Czada 1994: 48). In ihr werden Strukturen, Prozesse und „outcomes“ neokorporatistischer Politikentwicklung verbunden. Argumentiert wird folgendermaßen: Verbandsführungen intermediärer Organisationen befinden sich in einem Spannungsfeld von Interessenvertretung und Verhandlungszwängen. Sie sind einerseits einer Mitgliedschaftslogik ausgesetzt, die die Vereinheitlichung und Vertretung der Mitgliederinteressen erfordert. Gleichzeitig sind sie einer Einflußlogik unterworfen, die den Austausch mit anderen Verbandsführungen und mit dem Staat steuert (Schmitter/Streeck 1981: 48-51; Streeck 1992 105-106; Lehmbruch 1994). Die Balance zwischen der Durchsetzung von Mitgliederinteressen und der Kompromißbildung in Verhandlungen läßt sich nur durch Austauschprozesse halten, in denen die Verbandsführungen ständig als „Makler“ auftreten. Diese Balance kann gefährdet werden durch mangelnde Gefolgschaft der Mitglieder für Verhandlungsergebnisse in der Art eines Kompromisses, durch Merkmale der Konfliktsituation oder durch die Verhandlungsobjekte (Czada 1994: 48). Obwohl alle Interessenverbände zwischen Mitgliedschafts- und Einflußlogik balancieren müssen, bestehen - laut Streeck - in den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln große Unterschiede. So sind pluralistische Verbände mit in der Regel kleinen Mitgliederzahlen und homogener Mitgliedschaft hauptsächlich von ihrer Mitgliedschaftslogik geprägt. Korporatistische Verbände hingegen können komplexere Aspekte ihrer Einflußbedingungen strategisch berücksichtigen und aus ihrer politisch-institutionellen Umgebung zusätzliche organisatorische Ressourcen, wie direkten und indirekten Organisationszwang, politischen Status, privilegierten Zugang zu Entscheidungsprozessen, Beileihung mit quasi-öffentlicher (Selbst-)Verwaltungskompetenz, beziehen. Damit können korporatistische Verbände die sich aus ihrer großen und heterogenen Mitgliedschaft ergebenden Probleme lösen (Streeck 1994: 14-15; siehe auch Lehmbruch 1994).

Streeck zieht daraus den Schluß, daß sich von Korporatismus dort sprechen läßt,

„... wo der Balanceakt zwischen den zwei Umwelten verbandlicher Interessenpolitik zu einem balancierten Austausch mit und zwischen denselben wird, in dessen Verlauf die im Pluralismus nur ‘vertretenen’ Gruppeninteressen in dem Sinne ‘vermittelt’ werden, als ihre Organisation sie mit Hilfe erweiterter politischer Einfluß- und organisatorischer Kontrollmöglichkeiten an die strategischen Imperative erfolgreicher Zielverfolgung anzupassen vermag (Streeck 1994: 15).“

Zu Beginn der Korporatismusdebatte in den 70er Jahren stand vor allem die makroökonomische Konzertierung - der Tripartismus zwischen Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden - im Vordergrund. Im Laufe der Zeit zeigte sich allerdings, daß makrokorporatistische Systemsteuerung (1) nur unter den Bedingungen des Wirtschaftsaufschwungs funktionierte, (2) angenommen wurde, daß Makrokorporatismus verbunden ist mit der spezifischen Agenda ökonomischer Politik - Keynesianische makroökonomische Angebotssteuerung - die ihre politische Relevanz verlor (Lehmbruch 1991: 129; Cawson 1985) und (3) nur eine Form des Korporatismus war. So unterschied Cawson (1985) einerseits zwischen Makro-, Meso- und Mikrokorporatismus, andererseits zwischen sektoralen und transsektoralen Korporatismus.

Im Unterschied zum gesamtsystemsteuernden tripartistischen Makrokorporatismus handelt es sich bei Mesokorporatismus um interorganisatorische Beziehungen auf einer begrenzteren Ebene. In diesem Rahmen kann jeder zum Akteur werden, der organisatorische Kapazitäten zur Monopolisierung der Repräsentation eines bestimmten Interesses entwickelt hat. Bei Mikrokorporatismus handelt es sich um direkte Verhandlungen zwischen Unternehmen und Staat (Cawson 1985: 10-12, 15-18). Diese Unterscheidung wird ergänzt um die Unterscheidung in transsektoralen und sektoralen Korporatismus. Ein Sektor wird von der Reichweite einer Policy bestimmt. Innerhalb eines Sektors kann sich zwischen verschiedensten Akteuren - Unternehmer, Arbeiter, Expertengruppen etc. - aufgrund der gemeinsamen Betroffenheit von staatlichem Handeln in diesem Bereich eine Sektoridentität bilden. Sektoraler Korporatismus geht somit oft eine Verbindung mit mesokorporatistischen Arrangements ein. Bei entsprechenden Problemen verläßt eine mesokorporatistische Organisation aber durchaus die Beschränkungen eines Sektors und wird transsektoral tätig. Makrokorporatistische Systemsteuerung ist von ihrer Natur her transsektoral, denn es geht um die Steuerung einer ganzen Volkswirtschaft (Cawson 1985).

Innerhalb dieser Unterscheidungen ordnet Lehmbruch die Verflechtungen zwischen den landwirtschaftlichen Interessenverbänden und der Agrarverwaltung dem sektoralen Korporatismus zu (Lehmbruch 1984: 467).

2.6.2. Probleme der Interessenvermittlung

Bei der empirischen Überprüfung der Konzepte des Pluralismus und des Neokorporatismus hat sich gezeigt, daß sich für beide Konzepte Beispiele finden lassen. Gleichwohl wurden bisher keine Staat-Gesellschaftsbeziehungen entdeckt, die rein korporatistischer oder rein pluralistischer Natur sind. Betrachtet man diese Beziehungen sektoral, so stellt man Unterschiede von

Sektor zu Sektor fest: mal herrschen pluralistische Muster der Interessenvermittlung vor, mal korporatistische (Jordan/Schubert 1992: 10). Eine Reihe von Fallstudien hat zur Erweiterung der einfachen Modelle von Korporatismus und Pluralismus geführt. Für Jordan und Schubert scheint es, daß durch diese Fallstudien Muster aufgedeckt wurden, die die zwei Ausgangspunkte miteinander aussöhnen. Die Weiterentwicklungen der klassischen Konzepte haben zu einer Vielfalt neuer Begrifflichkeiten geführt, die alle versuchen, daß Verhältnis "Staat/Interessengruppe", das während des Prozesses der Bestimmung eines policy outputs besteht, zu beschreiben. Jordan und Schubert möchten die Vielfalt der Begriffe überschaubarer machen und versuchen, eine Typologie zu entwickeln, bei der Netzwerk als Gattungsbezeichnung diese Vielfalt umfassen soll (1992:10).

Dies ist aber nicht die einzige Kritik an der bisherigen Form der Interessengruppentheorie. So bemerken Offe und Wiesenthal, daß die Annahme einer Gleichheit der Interessen und die Annahme, daß diese Interessen mit den gleichen Chancen durchgesetzt werden können, in der Realität nicht zutrifft. So ergibt sich für Gruppen und Verbände, die Kapitalinteressen organisieren, eine privilegierte Machtposition aus der Tatsache heraus, daß in einer kapitalistischen Gesellschaft der Staat vom Gedeihen des Akkumulationsprozesses abhängig ist (1980: 85). Denn der Staat muß Steuern erheben um sich zu finanzieren, und die Höhe des Steueraufkommens hängt von der wirtschaftlichen Lage des Landes ab. Das Kapital und seine Organisationen sind somit in einer Position, in der sie indirekte Kontrolle über öffentliche Angelegenheiten ausüben können, denn Staaten können bestimmte Aktivitäten verbieten, sie können Geschäftsleuten aber nicht befehlen, sich wirtschaftlich zu betätigen. Staaten sind statt dessen darauf angewiesen, den Unternehmern Anreize zu bieten. Aufgrund dieser Situation empfiehlt es sich für Staaten, die strukturell von den Leistungen ihres Wirtschaftssystems abhängig sind, den Anliegen der Unternehmer und ihrer Verbände besondere Aufmerksamkeit zu schenken und sie nicht "vor der Tür stehen zu lassen" (1980: 85-86).

Dieser Sachverhalt hat für das zu untersuchende Netzwerk einige Konsequenzen: In diesem Netzwerk werden verschiedene Akteure/Akteurstypen zu finden sein, so die Vertretung der Landwirte, Gruppen, die sich den Tierschutz zum Ziel gesetzt haben und staatliche Akteure wie das BMELF. Man kann vermuten, daß sowohl der DBV als Vertreter der Landwirte als auch die Tierschutzorganisationen versucht haben, die jeweiligen Programmformulierungsphasen zu beeinflussen. Es stellt sich nun die Frage, wer mit seinen Beeinflussungsversuchen Erfolg hatte. Das Argument von Offe und Wiesenthal legt nahe, davon auszugehen, daß Kapitalinteressen bessere Chancen der Interessendurchsetzung bei der Politik haben, als andere Arten

von Interessen. In Anlehnung an die Verbandstypologie von Alemann kann man den DBV den organisierten Interessen im Wirtschaftsbereich und in der Arbeitswelt, genauer gesagt den Unternehmer- und Selbständigenverbänden zuordnen, während die Organisationen des Tierschutzes eher zu den organisierten Interessen im gesellschaftspolitischen Querschnittsbereich zu rechnen sind (gesellschaftspolitische Vereinigungen beschäftigen sich z.B. mit Themen wie Umwelt, Frieden, Frauenemanzipation usw.) (Alemann 1989: 71). Aufgrund dieser Überlegungen wird folgende **Hypothese** formuliert:

Es besteht ein bipolares Netzwerk, einerseits der DBV, andererseits die Verbände des Tier- und Umweltschutzes. Der DBV hat als Vertreter der Kapitalinteressen der Landwirte wesentlich bessere Chancen, den Programmformulierungsprozeß in seinem Sinne zu beeinflussen, als die Verbände des Tier- und Umweltschutzes, deren Interessen und Organisationen wesentlich heterogener sind.

Um diese Hypothese zu bestätigen oder abzulehnen, müssen zuerst folgende Teilfragen beantwortet werden:

- Welche Akteure sind im Netzwerk "Nutztierhaltungspolitik" zu finden?
- Gibt es Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren? Welche Struktur hat das Netzwerk?
- Haben gesellschaftliche Akteure mit ihren Interessen und Forderungen bei den betreffenden politischen Institutionen Erfolg?

2.7. Die Analyse des Netzwerks

Die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse ist eine spezifische Forschungsstrategie, deren Ziel in der Beschreibung und Erklärung von sozialen Beziehungen und daraus resultierenden Handlungen besteht. Sie zielt auf die Erfassung aller ein Netzwerk bildende Einheiten und deren Relationen untereinander. Die Einheiten werden als Knoten bezeichnet und die Verbindungen zwischen den Knoten stehen für bestimmte Arten von Beziehungen. Die sich daraus ergebenden Strukturen kann man als Graphen darstellen (Schnell/Hill/Esser 1993: 273; Pappi 1987: 11).

Dies ist auch das Prinzip der politikwissenschaftlichen Netzwerkanalyse, mit dem Unterschied, daß es sich nicht um individuelle sondern um korporative Akteure und deren Beziehungen handelt. Die Entwicklung des politikwissenschaftlichen Netzwerkansatzes aus den unterschiedlichen Teilgebieten der Politikwissenschaft wurde bereits dargestellt. Im folgenden wird der

methodische Aufbau dieser Arbeit dargestellt. Im Anschluß daran werden die untersuchten Dimensionen des Netzwerkes näher erläutert.

Ziel dieser Arbeit ist es, durch eine qualitative Netzwerkanalyse die oben im Kapitel "Probleme der Interessenvermittlung" formulierten Fragen zu beantworten. Das Instrumentarium der qualitativ-empirischen Sozialforschung ist breit gefächert. Hier wurden zwei Fallstudien durchgeführt, die eine zum Programmformulierungsprozeß der Tierschutzgesetznovellierung 1983-1986 und die andere zum Programmformulierungsprozeß der Kälberhaltungsverordnung 1988-1992. Zu beiden wurden Dokumentenanalysen von Drucksachen des Bundes, Stellungnahmen einzelner Verbände, Satzungen, Programme, Zeitschriften der Verbände und einzelnen mir zur Verfügung gestellten Briefen durchgeführt. Um einer möglichen Verzerrung durch die Erhebungsmethode entgegenzuwirken (z.B. spiegeln schriftliche Dokumente eventuell vorhandene persönliche Beziehungen der Akteure nicht immer wider), wurden acht Experteninterviews mit Repräsentanten von Organisationen durchgeführt.

Im folgenden wird näher spezifiziert, welche Aspekte des Netzwerks und seiner Akteure aufgrund der Hypothese und der hier verwendeten Definition eines Policy-Netzwerks untersucht wurden.

2.7.1. Dimensionen von Netzwerken

Wirft man einen Blick in die Literatur, so stellt man fest, daß es eine große Anzahl der unterschiedlichsten Dimensionen gibt, anhand derer man den Versuch unternehmen kann, ein Netzwerk näher zu bestimmen. So nennen Jordan und Schubert drei Basisvariablen, nach denen man Netzwerke systematisieren kann: der Institutionalisierungsgrad (vor allem die Stabilität der Interaktion), die thematische Reichweite (sektoraler oder transsektoraler Fokus) und die Anzahl der involvierten Akteure (vgl. Jordan/Schubert 1992: 12). Van Waarden differenziert dies noch weiter aus und kommt so auf insgesamt sieben Dimensionen: (1) Akteure, (2) Funktionen, (3) Struktur (4) Institutionalisierung (5) Spielregeln (6) Machtbeziehungen und (7) Akteursstrategien (Waarden 1992: 32). Sowohl Jordan und Schubert als auch van Waarden versuchen, anhand ihrer Dimensionen die begriffliche Vielfalt, die sich bei dem Versuch unterschiedliche Interessenvermittlungsarten zu beschreiben entwickelt hat, in den Griff zu bekommen und Klarheit über die Determinanten zu erhalten, die diese Modellvielfalt hervorgebracht haben.

Man kann die oben formulierte Hypothese und die anhand der Hypothese entwickelten Teilfragen dazu heranziehen, bestimmte Dimensionen auszuwählen, auf die das Netzwerk

"Nutztierhaltungspolitik" untersucht werden soll. Relevant zur Verifizierung oder Falsifizierung der Hypothese erscheinen: (1) Akteure, (2) Struktur und (3) Funktion.

Zu (1) Akteure: Die Dimension der Akteure splittet sich in zwei Teildimensionen: in die Anzahl der Teilnehmer, die die Größe des Netzwerkes bestimmt (Waarden 1992: 33; Jordan/Schubert 1992: 12), und die Typen der involvierten Akteure. Selbstverständlich handeln Individuen in einem Netzwerk, sie tun dies aber oft als Mitglieder einer Organisation. Diese Organisationen können ebenfalls als Akteure betrachtet werden, als sogenannte korporative Akteure¹⁹. Die Charakteristika der Akteure sind - obwohl nicht Teil des Netzwerkes - erklärende Variablen für Netzwerkeigenschaften. So z.B. die Bedürfnisse und Interessen der Akteure, die Strukturen, Kapazitäten, Ressourcen und Leistungen der Organisationen, und ihr Professionalisierungsgrad (die Trainings- und Rekrutierungsmuster der Organisationsrepräsentanten wie z.B. Vorstandsmitglieder und Geschäftsführer) (Waarden 1992: 33).

Zu (2) Struktur: Hier handelt es sich um das Beziehungsmuster zwischen den Akteuren (Waarden 1992: 34). In vielen wissenschaftlichen Untersuchungen wurde bereits Aspekten der Beziehungsmuster verschiedener Netzwerke auf den Grund gegangen, unter verschiedenen Perspektiven. Aus diesem Grund wurden für die Dimension "Struktur" bereits viele verschiedene Variablen spezifiziert und Ausprägungen festgestellt. Hier soll deshalb nur eine für die Fragestellung relevante Auswahl betrachtet werden, die allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Die Struktur eines Netzwerkes wird unter anderem bestimmt durch seine Größe, die sich wiederum aus der Anzahl der Akteure ergibt, durch seine Grenzen, die offen und fließend oder geschlossen und monopolistisch sein können. Ebenso bestimmt ein Clustering / eine Differenzierung in Subnetzwerke die Struktur des Netzwerkes. Von großer Bedeutung sind die Verbindungen der Akteure untereinander (Waarden 1992: 34/35).

Zu (3) Funktion: Netzwerke sind Kommunikationskanäle, die unterschiedliche Funktionen erfüllen können (Waarden 1992: 33). Diese Funktionserfüllung ist es erst, die Akteure dazu bewegt, ein Netzwerk zu bilden. Welche Funktionen ein Netzwerk hat, hängt davon ab, welche Bedürfnisse, Absichten, Ressourcen und Strategien die Akteure haben, die am Netzwerk betei-

¹⁹ Mayntz und Scharpf definieren korporative Akteure mit Coleman (1974) als "handlungsfähige, formal organisierte Personenmehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch (z.B. in Unternehmen oder Behörden) oder majoritär (z.B. in Parteien oder Verbänden) entschieden werden kann" (Mayntz/Scharpf 1995: 49/50).

lig sind. In diesem Sinne bildet das Funktions-Konzept die Verbindung zwischen der Struktur- und Akteursperspektive, aus denen man Netzwerke betrachten kann (Waarden 1992: 33).

Verdeutlicht man sich noch einmal die Hypothese, und auch die Annahmen der Theorien zur Interessenvermittlung, so kann man vermuten, daß es die wichtigste Funktion des Netzwerkes der Nutztierhaltungspolitik ist, den beteiligten gesellschaftlichen Akteuren Zugang zu staatlichen Entscheidungsprozessen zu verschaffen, damit diese durch die gesellschaftlichen Akteure beeinflußt werden können. Die politikwissenschaftliche Frage: "Haben gesellschaftliche Akteure mit ihren Interessen bei den betreffenden politischen Institutionen Erfolg?" wird umgebildet in die Frage: "Welchem gesellschaftlichen Akteur wird durch die Teilnahme am Netzwerk der Zugang zu und die Möglichkeit der Beeinflussung der relevanten staatlichen Institutionen eröffnet und welcher gesellschaftliche Akteur bekommt keine Zugangs- und Beeinflussungsmöglichkeit?". Waarden bezeichnet eben jenes "Zugang zu Entscheidungsprozessen ermöglichen" als eine Funktion von policy-Netzwerken (1992: 33).

3. Akteure im Netzwerk

Da der politische Prozeß heute nicht mehr nur in den staatlichen Institutionen stattfindet, sondern gesellschaftliche Gruppen an der Entscheidungsfindung beteiligt werden, stellt sich erstens die Frage, wieviele Akteure überhaupt an einer bestimmten politischen Entscheidung beteiligt sind, und es stellt sich zweitens die Frage, was das für Organisationen sind. Diese Fragen sollen im folgenden beantwortet werden.

3.1. Anzahl der Akteure

Die "Anzahl der Akteure" als ein Teil der Dimension "Akteure", die nach der Definition identifiziert und im Rahmen der Konzeptspezifikation näher beschrieben wurde, ist zugleich ein Vorgriff auf ein Element der Dimension "Struktur des Netzwerks". Denn die Anzahl der Akteure legt zugleich die Größe des Netzwerkes fest. Der folgende Abschnitt gilt somit für beide Dimensionen.

Um einen groben Überblick zu bekommen, wer sich grundsätzlich auf dem Politikfeld Nutztierhaltung engagiert, kann man sich die Einladungen des BMELF und des 10. Ausschusses des Bundestages anschauen. Zur Anhörung für die TSchG-Novellierung lud das BMELF am 25.11.1983 insgesamt 52 Organisationen ein, davon waren 20 mit dem Bereich der Nutztierhaltung befaßt. Das Spektrum ging vom Arbeitskreis für Tierschutzrecht und den DTSchB über den Verband der Landwirtschaftskammern bis zum Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft. (Anlage zum Schreiben des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 25.11.1983). Für seine Anhörung lud der 10. Ausschuß insgesamt 39 Organisationen ein, davon waren zwölf Organisationen mit dem Bereich Nutztierhaltung befaßt. Das waren:

- Aktion Verantwortung für das Tier
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierschutz (heute: Bundesverband Tierschutz)
- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierzüchter e.V.
- Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher
- Bundesmarktverband für Vieh und Fleisch²⁰
- Bund gegen den Mißbrauch der Tiere (heute: Bund gegen Mißbrauch der Tiere)²¹

²⁰ Bekam nur die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme und der Anwesenheit für eventuelle Fragen der Abgeordneten, durfte aber keinen Redebeitrag leisten (Deutscher Bundestag Rundbrief 10/67; 4.9.1985).

²¹ Bekam nur die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme und der Anwesenheit für eventuelle Fragen der Abgeordneten, durfte aber keinen Redebeitrag leisten (Deutscher Bundestag Rundbrief 10/67; 4.9.1985).

- Deutscher Bauernverband
- Deutscher Tierschutzbund
- Deutsche Tierärzteschaft (heute: Bundestierärztekammer)
- Interessengemeinschaft Mensch und Tier²²
- Verein gegen tierquälerische Massentierhaltung
- Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft²³

(Quelle: Deutscher Bundestag Rundbrief 10/67 vom 4.9.1985; Deutscher Tierschutzbund, Brief vom 27.9.1985).

Staatliche Akteure bei der Novellierung des TSchG waren das BMELF, die Bundesregierung, der Bundestag mit dessen 10. Ausschuß, der Bundesrat mit dessen Landwirtschaftsausschuß und der Vermittlungsausschuß.

Das Problem bei der Bestimmung der Anzahl der Akteure und damit der Größe des Netzwerkes liegt darin, daß das TSchG ein sehr unspezifisches Gesetz ist und deshalb sehr viele Akteure eine Beteiligung anstreben. Dagegen ist die Verteilerliste, nach der der Entwurf der Kälberhaltungsverordnung an verschiedene Organisationen verschickt wurde, umfassend, da es sich bei dieser Verordnung um ein spezielles Thema handelt (Interview 29.4.1997). Der Entwurf der Kälberhaltungsverordnung (Stand 27.3.1992) wurde folgenden 21 Organisationen mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet:

- Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierzüchter
- Arbeitskreis wissenschaftlicher Tierschutz
- Bund gegen den Mißbrauch der Tiere (heute: Bund gegen Mißbrauch der Tiere)
- Bundesverband der beamteten Tierärzte
- Bundesverband Tierschutz (früher: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierschutz)
- Bundesverband der Kälbermäster
- Bundesverband der Tierversuchgegner (heute: Bundesverband der Tierversuchgegner - Menschen für Tierrechte)
- Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft
- Deutscher Bauernverband
- Deutscher Raiffeisenverband
- Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft
- Deutsche Tierärzteschaft (heute: Bundestierärztekammer)
- Deutscher Tierschutzbund
- Ethologische Gesellschaft (Zürich)
- Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz
- Veterinärmedizinischer Fakultätentag

²² Bekam nur die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme und der Anwesenheit für eventuelle Fragen der Abgeordneten, durfte aber keinen Redebeitrag leisten (Deutscher Bundestag Rundbrief 10/67; 4.9.1985).

²³ Bekam nur die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme und der Anwesenheit für eventuelle Fragen der Abgeordneten, durfte aber keinen Redebeitrag leisten (Deutscher Bundestag Rundbrief 10/67; 4.9.1985).

- Tierhilfe-Stiftung (z.H. Frau Händel, früher: Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht)
- Interessengemeinschaft Mensch und Tier
- Welttierschutzgesellschaft (World Society for the Protection of Animals)
- Verein gegen tierquälereische Massentierhaltung

(Quelle: Brief des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: 27.3.1992).

Hinzu kommen noch das BMELF, der Bundesrat und die Tierschutzkommission als staatliche Institutionen im Netzwerk.

Als relevante Akteure im Bereich der Nutztierhaltungspolitik wurden in den Experteninterviews immer wieder genannt (siehe Anhang): DBV, DTSchB, VgtM, BMT, BVT, das BMELF, die Tierschutzkommission²⁴, der 10. Ausschuß des Bundestages, der Bundesrat, der AKTSchR, AVT/MfT und den Standesorganisationen der Tierärzte, der TVT, dem Bundesverband der beamteten Tierärzte, der Bundestierärztekammer und dem Bundesverband praktischer Tierärzte. Somit liegt die Anzahl der relevanten Akteure im Netzwerk bei 15. Nähere Erläuterungen zur Größe des Netzwerkes sind in dem Abschnitt über die Grenzen des Netzwerkes zu finden (4.2. Die Grenzen des Netzwerkes)..

Auf die in den Experteninterviews genannten Organisationen und auf mit diesen zusammenhängenden Organisationen soll im folgenden eingegangen werden.

3.2. Tiernutzer

3.2.1. Deutscher Bauernverband

Der DBV als die berufsständische Vertretung der Landwirte in Deutschland wurde in der Fachliteratur schon oft und ausführlich dargestellt, darum werden hier nur kurz die relevanten Aspekte beschrieben (vgl. Interview 28.4.1997; weiterführend: Ackermann 1970, Ullmann 1988, Heinze 1992, Lehbruch 1994, Alemann 1989; Feineisen 1994).

Das Hauptziel des DBV besteht darin, dafür zu sorgen, daß das Einkommen der Landwirte gesichert ist und sie an der allgemeinen Einkommensentwicklung teilhaben (Alemann 1989: 104; Interview 28.4.1997). Im Rahmen der Nutztierhaltung wird auch der Tierschutz zu einem Thema für den DBV, wobei die Zielsetzungen in bezug auf die Nutztierhaltung vom Hauptziel der Einkommenssicherung beeinflußt werden. Die europäische Verflechtung in der Landwirtschaft führt nach Ansicht des DBV dazu, daß bei einer einseitigen Verschärfung der Bestim-

²⁴ Die Tierschutzkommission wurde mit der Novellierung des TSchG von 1986 ins Leben gerufen. Näheres siehe unten.

mungen für die landwirtschaftliche Nutztierhaltung in Deutschland die deutschen Landwirte einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren europäischen Kollegen hätten. Im Rahmen der Nutztierhaltungsbestimmungen strebt der DBV darum einheitliche europäische Regelungen an und lehnt deutsche Alleingänge ab. Da die Bauernverbände in den anderen europäischen Staaten jegliche Verschärfung der Bestimmungen für die Nutztierhaltungspolitik (z.B. größere Käfige für Legehennen) kategorisch ablehnen, bedeutet das, daß auch der DBV Verschärfungen der Bestimmungen ablehnt (Interview 28.4.1997).

Der DBV ist ein Dachverband der Landesbauernverbände, dem zusätzlich noch rund 40 Fachverbände angeschlossen sind. Er verfügt über drei Organe: die Mitgliederversammlung, das Präsidium und den Präsidenten. Die Mitgliederversammlung beschließt über Grundsatzentscheidungen im agrarpolitischen Bereich und stimmt über grundlegende Entscheidungen des Verbandes ab. Allerdings wählt nicht die Mitgliederversammlung sondern das Präsidium, bestehend aus den Landesbauernpräsidenten, dem Präsident des Bundes der deutschen Landjugend und dem Generalsekretär des DBV, den Präsidenten. (Alemann 1989: 103). Das Präsidium kann als das Entscheidungszentrum des DBV bezeichnet werden (Heinze 1992: 59). Wenn der DBV einer Stellungnahme ein besonderes Gewicht verleihen will, dann wird diese Stellungnahme vom Präsidium verabschiedet (Interview 28.4.1997).

Der Präsident ist ebenfalls ein Organ des DBV. Ihm wird zugestanden, dringliche Fragen in eigener Verantwortung und somit unabhängig vom Präsidium zu erledigen (Heinze 1992: 57)²⁵. Ein Kennzeichen des DBV ist, daß es seit seiner Gründung nach dem zweiten Weltkrieg nur selten zu einem Präsidentenwechsel kam. Dieses Jahr wurde Freiherr Heereman nach 27 Jahren im Amt von Gerd Sonnleitner als Präsident abgelöst (Die Zeit Nr. 15/1997: 19).

Neben dieser föderalen Gliederung besteht auch noch eine funktionale Gliederungskomponente, die in den Fachausschüssen ihren Ausdruck findet (Hartmann 1985: 202). Diese Fachausschüsse sind mit den Experten der Fachverbände und der Landesbauernverbände besetzt. Ihre Aufgabe ist es, die Entscheidungen des Präsidiums vorzubereiten und das Präsidium zu beraten. Der Einfluß der Experten in den Referaten wächst, da sie die aktuellen Probleme ständig bearbeiten und der Verbandsführung geeignete Maßnahmen vorschlagen können (Heinze 1992: 58-59).

²⁵ Zusätzlich dazu existiert noch der Verbandsrat, der sich aus den Landesbauernverbandspräsidenten und dem Generalsekretär des DBV zusammensetzt. Seine Aufgabe ist es, sich um die Organisations- und Verwaltungsangelegenheiten des Verbandes zu kümmern (Heinze 1992: 59).

Daneben gibt es den hauptamtlichen Apparat. Der DBV beschäftigt rund 70 Mitarbeiter, die ergänzt werden um die Mitarbeiter der Landesverbände, welche teilweise wesentlich mehr Angestellte haben als die Bundesebene²⁶ (Alemann 1989: 103).

Die 15 Landesbauernverbände sind nicht einheitlich strukturiert, sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer regionalen Gliederung. Manche sind in Orts-, Kreis- und Bezirksverbände gegliedert, die meisten aber nur in Orts- und Kreisebene gestuft. Die unterschiedlichen Organisationsstufen haben auch Auswirkungen auf die Partizipationsmöglichkeiten der Mitglieder. Der Wahlmodus ist so gestaltet, daß die Wahl der Führungsgremien über der Ortsebene (Kreis-, Bezirks- und Landesvorstand) nicht durch die Mitglieder erfolgt, sondern durch die Vorstände der niedrigeren Organisationsebene (Heinze 1992: 61).

In den Landesbauernverbänden sind circa 90 % aller Bauern Mitglied. Diese Organisationsdichte dürfte eine der höchsten aller organisierten Berufsgruppen in Deutschland sein. Der Organisationsgrad nimmt mit der Größe des Betriebs zu, Vollerwerbsbetriebe sind zu 99 % im DBV organisiert (Heinze 1995: 30). Die Landesbauernverbände haben 1997 zwischen 495000 und 500000 Mitglieder (telefonische Auskunft der Pressestelle des DBV vom 15.6.1997).

Der DBV leistet als Interessenverband der Landwirte hauptsächlich Lobbyarbeit in Bonn und über die COPA, bei der er Mitglied ist, auf europäischer Ebene. Daneben wird Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Die Landesbauernverbände leisten den Bauern Hilfestellung in den unterschiedlichsten Fragen, wie z.B. bei der Altersversorgung, Renten-, Unfall- und Krankenversicherung, in Steuerangelegenheiten, bei juristischen Problemen, er bietet technische Informationen und berät bei Natur- und Umweltschutz²⁷ (Heinze 1992: 66).

3.2.2. Bundesverband der Kälbermäster

²⁶ So beschäftigt der Bayrische Bauernverband allein über 340 Mitarbeiter (Zahlen von 1977) (Alemann 1989: 103).

²⁷ Erbringt ein Verband Leistungen, die nur von seinen Mitgliedern genutzt werden können, so stellen diese Leistungen nach Olsons "Logik des kollektiven Handelns" (1985) selektive Anreize für die Organisationsmitglieder dar, die sie dazu bringen, einen Beitrag für die Organisation zu leisten. Erstellt ein Verband nur Güter, die sowohl Mitgliedern als auch Nichtmitgliedern zugute kommen, so besteht für Nutznießer des Gutes kein Grund, der Organisation beizutreten, da das Gut auch ohne ihren Beitrag erstellt wird (free rider-Problem). Außer dem DBV erbringen noch andere Organisationen, die in der Nutztierhaltungspolitik aktiv sind, selektive Anreize.

Da dem DBV viele Fachverbände angeschlossen sind, wird hier exemplarisch auf den Bundesverband der Kälbermäster (BVK) eingegangen.

Durch seinen Status als Fachverband hat der BVK die Möglichkeit, über die beratenden Gremien (Fachausschüsse) Einfluß auf die Entscheidungen des DBV zu nehmen. Der Geschäftsführer des BVK ist gleichzeitig Referent des DBV für den Bereich Vieh und Fleisch. Die Geschäftsstelle ist wie die der anderen Fachausschüsse im Andreas-Hermes-Haus, also dem Sitz des DBV in Bonn, angesiedelt (Interview 28.4.1997).

Aufgrund dieser engen organisatorischen und personellen Verflechtung sind auch die Ziele des BVK nicht von denen des DBV zu unterscheiden. Das zeigt sich auch in der Strategie, die der DBV anwendet, um Einfluß auf die staatlichen Institutionen auszuüben. Wenn ein Problem ernsthafte Schwierigkeiten macht, wird es zweigleisig bearbeitet. Sowohl der DBV als auch die entsprechenden Fachverbände schreiben das Ministerium an und suchen den persönlichen Kontakt mit den Verantwortlichen in den staatlichen Stellen. Dabei wird darauf geachtet, daß DBV und Fachverbände die gleichen Positionen vertreten (Interview 28.4.1997).

Da es in Deutschland relativ wenig ausschließliche Kälbermäster gibt (400-500), sind diese direkt beim Bundesverband Mitglied, es gibt keinen Unterbau aus Landesverbänden oder Ortsgruppen. Das Personal besteht aus dem Geschäftsführer. Circa ein Drittel aller Kälbermäster ist im BVK Mitglied, hierbei handelt es sich allerdings um die Mäster, die sehr viele Kälber halten. Einmal im Jahr gibt es eine Mitgliederversammlung. Der BVK ist ein kleiner Verein mit einem Haushalt von ein paar Tausend DM. Dies reicht gerade, um Auslagen des Vorstandes und des Geschäftsführers sowie das Briefporto zu bezahlen. Alle drei Wochen wird ein Verbandsrundschreiben verschickt, ansonsten wird Lobbyarbeit in Zusammenarbeit mit dem DBV gemacht (Interview 28.4.1997).

3.3. Tierschützer

3.3.1. Der Deutsche Tierschutzbund

Der DTSchB ist eine der drei großen Tierschutzorganisationen in Deutschland, die sich um den Tierschutz in allen seinen Facetten kümmert. So bearbeitet der DTSchB die Themengebiete Tierversuche, Nutztierhaltung, Gentechnologie, Haustiere, Jagd, Natur- und Artenschutz und betreut seine Tierschutzvereine, betreibt Tierschutz im Ausland und kümmert sich mit der ihm angeschlossenen Deutschen Tierschutzjugend um den Jugendtierschutz (Geschäftsbericht DTSchB 1991: 6-18). Es wird die Abschaffung der Tierversuche und der modernen Inten-

sivtierhaltung gefordert (Geschäftsbericht DTSchB 1991: 20, 89). In diesem Sinne ist der DTSchB eine bundesweite Lobbyorganisation und als Dachorganisation der Tierschutzvereine deren Servicebetrieb. Zudem soll der DTSchB Probleme in Angriff nehmen und lösen, die weder auf regionaler, noch auf Landesebene gelöst werden können. Dazu gehört auch das Themengebiet Nutztierhaltung (Interview 5.5.1997; Geschäftsbericht DTSchB 1991: 20). In bezug auf die Nutztierhaltung hat sich der DTSchB zum Ziel gesetzt, daß die bisherige Form der Tierhaltung in Haltungssysteme überführt wird, die den Tieren ein artgerechtes Leben gewährt. Darunter wird verstanden, daß die Tiere zumindest ihre Grundbedürfnisse befriedigen können und daß sie nicht dauerhaft Schmerzen, Leiden oder Schäden davontragen (Interview 5.5.1997).

Der DTSchB gehört zu den ältesten Tierschutzorganisationen in Deutschland. Er wurde 1881 gegründet. Sein organisationeller Aufbau besteht aus drei Ebenen: die rund 700 Tierschutzvereine mit insgesamt ca. 600000 Mitgliedern, die 16 Landesverbände und der Bundesverband. Im Bundesverband sind sowohl die Landesverbände, als auch die Tierschutzvereine Mitglieder, ebenso wie sie auch Mitglieder im entsprechenden Landesverband sind. Dies ist aber nicht immer voll realisiert. Es kann vorkommen, daß ein Tierschutzverein nur im Bundesverband oder nur im Landesverband Mitglied ist. Daneben bestehen Fördermitgliedschaften von Einzelpersonen im Bundesverband (Martin 1986: 26; Interview 5.5.1997; Geschäftsbericht 1995: 2).

Die Mitgliederversammlung des DTSchB besteht demzufolge aus den Tierschutzvereinen, den Landesverbänden im DTSchB und den Fördermitgliedern, die allerdings kein Stimmrecht besitzen. Sie wählt das Präsidium. Die Landesverbandspräsidenten sind zusätzlich dazu Mitglied im Gesamtvorstand des DTSchB²⁸ und schlagen vor, wie das die Geschäfte des Verbandes leitende Gremium, das Präsidium - bestehend aus dem Präsidenten, den drei Vizepräsidenten, dem Bundesschatzmeister und dem Bundesschriftführer - besetzt werden soll. Zumeist sind die Mitglieder des Präsidiums gleichzeitig im Vorstand eines Landesverbandes aktiv. So ist der momentane Präsident des DTSchB, Herr Apel, gleichzeitig Vorsitzender des Landesverbandes Bremen (Interview 5.5.1997).

Die Finanzierung des DTschB erfolgt über Mitgliedsbeiträge, Spenden, Förderbeiträge und freiwillige Zuwendungen, wozu auch Erbschaften gehören. Ein Tierschutzverein zahlt 1,- pro

²⁸ Zusätzlich ist auch die Deutsche Tierschutzjugend Mitglied des Gesamtvorstandes (§ 12 Satzung des DTSchB; Geschäftsbericht 1995: 2).

Tierschutzvereinsmitglied an den DTSchB Jahresbeitrag. Innerhalb des DTSchB ist es aber üblich, daß ein Tierschutzverein, der über große finanzielle Mittel verfügt, dem Bundesverband diese überschüssigen Mittel zur Verfügung stellt, so daß dieser seine Arbeit optimal erledigen kann (Interview 5.5.1997).

Die Mittel des DTSchB ermöglichen es ihm, verschiedene Einrichtungen zu betreiben. So stehen dem DTSchB zur Erfüllung seiner Aufgaben die Bundesgeschäftsstelle in Bonn, das Präsidialbüro des jeweiligen Präsidenten, und die Akademie für Tierschutz in Neubiberg bei München zur Verfügung. Daneben betreibt der DTSchB noch die Rettungs- und Forschungsstation für verölte Seevögel, einen Pferdegnadenhof und ein Regenwald- und Artenschutzprojekt. Die laufenden Geschäfte werden in der Bundesgeschäftsstelle, dem Präsidialbüro und in der Akademie für Tierschutz erledigt. Zusätzlich dazu gibt der DTSchB sechsmal im Jahr die Zeitschrift "Du und das Tier" heraus (Interview 5.5.1997; Geschäftsbericht 1995: 4).

Die Bundesgeschäftsstelle ist die allgemeine Dienstleistungsstelle für die Mitgliedsvereine, hier ist auch die Pressestelle angesiedelt. Die 1986 gegründete Akademie für Tierschutz beherbergt die Rechtsabteilung des Verbandes, die jeder Mitgliedsverein in Anspruch nehmen kann, veranstaltet Seminare zu den unterschiedlichsten Themen im Tierschutz und betreibt Forschung zu Alternativmethoden zu Tierversuchen (Martin 1986: 32; Interview 5.5.1997). In bezug auf die Nutztierhaltung geht der DTSchB davon aus, daß die Möglichkeit, landwirtschaftliche Nutztiere ihrer Art gemäß zu halten, bereits gegeben ist, deshalb wird auf diesem Gebiet nicht geforscht. Es soll über die Beteiligung an Neuland²⁹ ein Modell geschaffen werden, welches aufzeigt, daß artgerechte Nutztierhaltung in der heutigen Zeit, auch unter starkem Konkurrenzdruck, möglich ist (Interview 5.5.1997).

Zu diesen Aktivitäten kommt die politische Lobbyarbeit auf deutscher und europäischer Ebene hinzu (Interview 5.5.1997). In diesem Rahmen werden Stellungnahmen abgegeben und an po-

²⁹ Neuland ist ein vom DTSchB, der AbL, dem BUND, dem Bundeskongreß developmentspolitischer Gruppen und der Verbraucherinitiative 1988 gegründeter Verein, dessen Mitglieder Landwirte sind, die ihre Tiere gemäß den von Neuland festgelegten Richtlinien artgemäß halten. Bisher wurden Richtlinien für Schweine, Rinder, Schafe, Legehennen und Mastgeflügel erlassen. Tierschutzgerechte Haltung soll dadurch erreicht werden, daß den Tieren ausreichende Bewegungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, daß es Stroheinstreu, Auslaufmöglichkeiten, Tageslicht, einen schonenden Transport und eine schonende Schlachtung gibt. Eingriffe und Maßnahmen an den Tieren sind verboten, dem Futter dürfen keine Zusatzstoffe zur Wachstums- und Leistungsförderung sowie keine Tierkörpermehle beigemischt werden. Bundesweit gab es 1995 rund 150 Neuland-Betriebe (Neuland-Informationsblatt ohne Datum; Geschäftsbericht DTSchB 1995: 23).

litischen und wissenschaftlichen Gremien mitgewirkt (Interview 5.5.1997; Geschäftsbericht 1995: 5).

Der DTSchB hält für seine Mitgliedsvereine folgende Serviceleistungen bereit:

- die Zeitschrift "Du und das Tier" und das Tierschutztelegramm
- Rechtsberatung
- tierärztliche Beratung
- Seminare und Schulungen aller Art
- verschiedene Prospekte, Plakate, Unterschriftenlisten etc. für Infostände
- Werbe- und Vermittlungsaktionen
- und den Feuerwehrfonds

(Zusammenstellung aus: Interview 5.5.1997; Geschäftsbericht DTSchB 1995: 55-59).

All das wird von 16 Mitarbeitern in der Akademie für Tierschutz und 19 Mitarbeitern in der Bundesgeschäftsstelle erledigt. Von den 16 Mitarbeitern in der Akademie für Tierschutz haben acht eine akademische Ausbildung. Es gibt einen Veterinärmediziner, zwei Juristen und fünf Biologen. In der Bundesgeschäftsstelle sind sechs wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigt, zwei davon sind mit der Öffentlichkeitsarbeit betraut, es gibt zwei Veterinärmediziner und einen Agraringenieur (Interview 5.5.1997; Geschäftsbericht DTSchB 1989: 9). Dies ist der größte hauptamtliche Apparat, den eine deutsche Tierschutzorganisation zur Verfügung hat.

3.3.2. Bund gegen Mißbrauch der Tiere

Der BMT wurde 1922 als Bund gegen Vivisektion gegründet. Da aber die Probleme immer vielfältiger wurden, hat man den speziell auf Tierversuche ausgerichteten Namen in einen allgemeineren umgewandelt. Ziel des BMT ist, die Situation der Tiere in Deutschland und europaweit durch aktiven, konstruktiven Tierschutz zu verbessern. Leitmotto ist: "Wenn Tiere vom Menschen genutzt werden, dann darf der Mensch den Tieren dabei keine Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen". Themen des BMT sind daher Tierversuche, landwirtschaftliche Nutztierhaltung, das Klonen von Tieren, die Patentierung von Tieren, Heimtierhaltung, Zootierhaltung, Zirkustiere. Der BMT engagiert sich zudem in der Jugendarbeit. Es ist ein Biologe als Tierschutzlehrer angestellt, der in Schulklassen Tierschutzunterricht abhält. In bezug auf die Nutztierhaltung wird die artgemäße und verhaltensgerechte Haltung aller Nutztiere gefordert, was für den BMT bedeutet: Verbot der Spaltenböden, Verbot der Anbindehaltung, Verbot der industriellen Massentierhaltung, Verbot der Manipulation (d.h. Kastration und Amputation; S.V.) am Tier. Nach Ansicht des BMT sollte der Fleischkonsum in Deutschland reduziert werden. Als dringendstes Ziel für die nächste Zukunft strebt der BMT das Verbot der Käfighaltung der Legehennen an. Für den BMT hat Nutztierhaltung auch eine Umweltkomponente. So sollte Tierproduktion flächenbezogen sein, damit die organischen Abfälle aus der Tierhal-

tung wieder in den Produktionskreislauf innerhalb des Betriebes eingebracht werden und ein Stoffkreislauf entsteht, der die Böden weniger belastet (Interview 30.4.1997).

Der BMT strebt eine Beteiligung an der Tierschutzkommission und an den verschiedenen Gutachtergruppen des BMELF an, um diese Ziele zu erreichen (Interview 30.4.1997).

Er versucht auch, diese Zielen durch die Zusammenarbeit mit seinen acht Landesverbänden, weiteren fünf Landesgeschäftsstellen³⁰ und sieben Tierheimen zu erreichen (Interview 30.4.1997). Die Organisationsstruktur des BMT ist sehr dezentral. Insgesamt verfügt der BMT über einen hauptamtlichen Apparat von neun Personen. Damit betreibt der BMT eine Hauptgeschäftsstelle in München, die mit zwei Vollzeit- und einer Teilzeitkraft besetzt ist und die Tagesgeschäfte erledigt. Weitergehende Fragen werden an die einzelnen Mitarbeiter zwischen Bonn, Hannover und dem Bodensee weitergeleitet. Der BMT hat einen Geschäftsführer mit einer halben Stelle, einen Tierschutzlehrer mit einer vollen Stelle, einen Agrarwissenschaftler als wissenschaftlichen Mitarbeiter mit einer vollen Stelle und zusätzlich noch drei Honorarkräfte. Dies sind zwei Biologen, einer ist als Projektleiter tätig, und eine Redakteurin für die Verbandszeitung (Interview 30.4.1997). Die Bundesvorsitzende als Entscheidungsträgerin im Verband und Leiterin der Landesgeschäftsstelle Hessen (Das Recht der Tiere 1/1997: 26) kann ebenfalls zum Mitarbeiterblock gezählt werden. Frau Breitwieser ist erst seit einer Wahlperiode erste Vorsitzende, und auch die personelle Situation im hauptamtlichen Apparat hat sich in letzter Zeit verändert. So ist der Agrarwissenschaftler seit ca. einem Jahr, der Geschäftsführer seit drei Jahren beim BMT (Interview 30.4.1997).

Der Bundesvorstand des BMT besteht aus vier Personen. Er wird von der Jahreshauptversammlung auf vier Jahre gewählt. Zusätzlich zur Jahreshauptversammlung und dem Vorstand besteht der Bundesbeirat, der aus fünf bis sieben Leitern von Landesgeschäftsstellen und Landesverbänden, die vom Bundesvorstand berufen werden, sowie aus fünf bis sieben Mitgliedern des Bundes, die von der Jahreshauptversammlung gewählt werden. Der BMT ist ein Dachverband seiner Landesverbände. Diese wiederum haben circa 24000 Mitglieder. (§§ 2, 6, 9, 10 Satzung des BMT; Interview 30.4.1997).

Aufgabe der Landesverbände ist - soweit vorhanden - die Versorgung des dem Landesverband angegliederten Tierheims (dasselbe gilt für selbständige Landesgeschäftsstellen mit Tierheim). Die Landesverbände betreiben eine Exotenstation und Gnadenhöfe, auf denen die Tiere unter-

³⁰ Jeder Landesverband verfügt über eine Landesgeschäftsstelle, so daß es in der Summe dreizehn Landesgeschäftsstellen sind (Interview 30.4.1997; Das Recht der Tiere 1/1997: 26).

gebracht werden können. Bundesweit werden auf diese Weise circa 70 Pferde versorgt, hinzu kommen Wildtiere aus Zirkusbetrieben, zoologischen Gärten und Privathaushalten. Es existiert auch eine Exotenstation in den Niederlanden. Landesverbände oder Landesgeschäftsstellen ohne Tierheim konzentrieren sich hauptsächlich auf Öffentlichkeitsarbeit und Hilfestellung bei Problemen jedweder Art. Der Landesverband Baden-Württemberg ist sehr stark im Auslandstierschutz engagiert. Im Gegensatz zum DTSchB verfügt der BMT über keine Vereine oder Gruppierungen auf Orts- oder Regionalebene (Interview 30.4.1997).

Der BMT finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge, wobei jeder Verein 1,- DM für jedes seiner Einzelmitglieder an den Bundesverband zahlt (§ 5 Nr. 3 Satzung des BMT). Zusätzliche Finanzmittel stehen dem BMT durch Spenden und Erbschaften zur Verfügung. Diese Mittel ermöglichen es dem BMT, Lobbyarbeit zu betreiben, eine Vereinszeitschrift herauszugeben, Informationsmaterial herauszugeben und Demonstrationen zu veranstalten etc. Daneben finanziert der BMT ein wissenschaftliches Forschungsprojekt zur Aufzucht und zu den Haltungsbedingungen von Junghennen (Interview 30.4.1997).

3.3.3. Bundesverband Tierschutz

Der BVT entstand 1962 unter dem Namen "Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierschutzverbände" - später "Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierschutz" - als Abspaltung vom DTSchB. Zu dieser Abspaltung kam es, "weil es der DTSchB nach Meinung eines großen Teils seiner Mitglieder an Aktivität und der nötigen tierschützerischen Einstellung fehlen ließ" (Martin 1989: 38). Bis zu diesem Zeitpunkt hatte der DTSchB annähernd die alleinige Repräsentation tierschützerischer Interessen (Martin 1989: 37-38).

Der BVT betreibt allgemeinen Tierschutz, aber da sein Schwerpunkt bei der Nutztierhaltung liegt, verfolgt er in diesem Bereich die meisten Projekte und Ziele. Er will die alternativ wirtschaftenden Landwirte an den Tierschutz anbinden. Mittelständischen bäuerlichen Betrieben soll eine Existenzgrundlage geboten werden. In nächster Zukunft wird ein Tierschutzzentrum errichtet, in dem Tiere artgerecht gehalten werden sollen. Das Tierschutzzentrum dient dann als Modell für interessierte Landwirte. Mit der Firma Tengelman besteht bereits eine Kooperation, deren Ziel es ist, das Fleisch von artgerecht gehaltenen Tieren (im Moment v.a. Kälber) über die Supermarktfilialen der Firma Tengelman zu vertreiben. Zudem ist dem BVT die Zu-

sammenarbeit der verschiedenen Tierschutzorganisationen sehr wichtig³¹. Es wird auch ein dauerhafter Kontakt zu den Medien angestrebt, um die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern (Interview 2.5.1997).

Obwohl der BVT ein Dachverband der Landesverbände ist, hat er zusätzlich noch circa 8000 Einzelmitglieder (direkte Mitglieder). In den Landesverbänden sind circa. 100 zahlende Mitgliedsvereine (ordentliche Mitglieder) zusammengeschlossen. Die direkten Mitglieder zahlen an den Bundesverband einen Jahresbeitrag von 48,- DM. Die Mitgliedsvereine zahlen pro Person, die bei ihnen Mitglied ist, 0,80 DM Beitrag an den Bundesverband. Daneben gibt es aber noch Mitgliedsvereine, die keinen Beitrag entrichten, da sie selbst über zu wenig Geld verfügen. Als zusätzliche Finanzierungsquelle verfügt der BVT über Spenden und Erbschaften. Insgesamt verfügt der BVT in den ihm angeschlossenen Vereinen über circa. 35000 Mitglieder, die zu den 8000 direkten Mitgliedern hinzukommen. Zu einer Mitgliederversammlung kommen von den 100 Vereinen circa. 20-30. Die meisten nicht erscheinenden Vereine geben ihre Stimme ab, teilweise an die Geschäftsführerin (Interview 2.5.1997).

Die Organe des Verbands sind die Mitgliederversammlung und der Vorstand. Die Mitgliederversammlung wählt den Vorstand mit den Stimmen der ordentlichen Mitglieder für die Dauer von vier Jahren. Der Vorstand besteht aus dem Präsidenten, seinem Stellvertreter, dem Schatzmeister und mindestens zwei Beisitzern (§§ 9, 10 Satzung des BVT). In der Verbandsspitze des BVT kommt es nur selten zu einem Wechsel (Interview 2.5.1997)

Der Bundesverband des BVT hat fünf Personen fest angestellt. Die Geschäfte führt eine Bankkauffrau, die anderen vier Mitarbeiter kümmern sich um die Betreuung der Tierheime und um Buchhaltung, Schriftverkehr etc. (Interview 2.5.1997).

Mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln kann der BVT Lobbyarbeit betreiben, die schon erwähnte Zusammenarbeit mit Tengemann betreiben, das Tierschutzzentrum bauen, europaweit mit Erzeugergemeinschaften zusammenarbeiten, für diese Richtlinien erlassen und Kontrollen durchführen. Für Landwirte, die von konventionellen auf artgerechte Haltungsmethoden umsteigen wollen, werden Gutachten erstellt. Zudem werden Forschungsprojekte im Bereich der Ethologie unterstützt. Der BVT vertritt die WSPA in Deutschland und Europa und gibt regelmäßig eine Verbandszeitschrift heraus.(Interview 2.5.1997).

³¹ Mit der Gründung der "Tierschutzkoalition" - bestehend aus BMT, BVT und VgtM - wegen der geplanten Käfigbatterien für Legehennen in Neubukow, ist nach Meinung des BVT ein erster Schritt für eine engere Zusammenarbeit getan (Interview 2.5.1997).

3.3.4. Verein gegen tierquälerische Massentierhaltung

Der VgtM wurde 1973 von Margarete Bartling gegründet, als eine Tierschutzorganisation, die sich ausschließlich um landwirtschaftliche Nutztiere kümmert (Martin 1989: 45; Interview 13.5.1997). Dieser Verein wurde für notwendig gehalten, da das Problem der Intensivtierhaltung ein recht neues Phänomen für den Tierschutz war und die bisherigen Vereine und Verbände mit ihren anderen Aufgaben so belastet waren, daß sie "oft weder die notwendige Sachkenntnis erwerben, noch die Zeit erübrigen konnten", um sich intensiv genug darum kümmern zu können (§ 2 Satzung des VgtM). Der Verein will somit einer Entwicklung entgegenwirken, "die zu einer rücksichtslosen Ausbeutung des Nutztieres als 'Produktionsmittel' geführt hat" (§ 2 Satzung des VgtM), denn eine solche Entwicklung wird als enthumanisierend für die Gesellschaft und "fragwürdig im Hinblick auf eine gesunde Ernährung der Bevölkerung" eingeschätzt (§ 2 Satzung des VgtM; Martin 1989: 45). Aufgrund dessen strebt der Verband die Verwirklichung des § 2 TSchG ("Tierhalternorm") durch die Abschaffung der intensiven Nutztierhaltung an, indem versucht wird, auf Gesetze und Rechtsverordnungen, die aufgrund § 2 a Abs. 1 TSchG erlassen werden, Einfluß zu nehmen (§ 2 Satzung des VgtM). Die angestrebte und für artgerecht gehaltene Haltungsform ist für den VgtM die Freilandhaltung (Interview 13.5.1997).

Nicht nur Verordnungen und Gesetze, die auf Bundesebene erlassen werden, sind Gegenstand der Bemühungen des VgtM. Gegenwärtig wird versucht, den Tierschutz in der Landesverfassung von Schleswig-Holstein zu verankern. Neben der Politik sind auch die Verwaltung, der Handel, die Verbraucher und die Landwirte Adressaten der Einflußnahme des VgtM. Um seine Ziele zu erreichen, versucht der VgtM, mit anderen Tierschutzorganisationen zusammenzuarbeiten (Martin 1989: 45-46; Interview 13.5.1997).

Beim VgtM sind die Leute direkt Mitglied. Im Moment hat der Verband circa 16000 Mitglieder. Zusätzlich sind 162 Vereine Mitglied, Tierschutzvereine, Umweltschutz- und Naturschutzvereine und Jugendgruppen. Einzelmitglieder zahlen 30,- DM pro Jahr Beitrag, ermäßigt 20,- DM. Familien bezahlen 50,- DM und Vereine 100,- DM. Zusätzlich zu den Einnahmen aus den Jahresbeiträgen der Mitglieder finanziert sich der VgtM aus Spenden und Erbschaften (Interview 13.5.1997).

Die Mitgliederversammlung wählt den Vorstand (§ 7 Satzung des VgtM; Interview 13.5.1997). Dieser besteht aus sechs Personen. Der erste Vorsitzende ist seit Februar 1997 im Amt. Nachdem Frau Bartling der Verband nicht mehr leitete, gab es jede Wahlperiode (drei Jahre, § 8 Satzung des VgtM) einen neuen ersten Vorsitzenden. Auch die Bundesgeschäftsführerin arbeitet erst seit wenigen Jahren für den VgtM (Interview 13.5.1997).

Da der VgtM kein Dachverband ist, hat er auch keinen organisatorischen Unterbau. Eine neue Entwicklung sind die zehn Kontaktbüros. Diese befinden sich fast ausschließlich in größeren Ballungsgebieten und werden von ehrenamtlichen Mitgliedern betrieben. Sie erledigen die regionale Arbeit. Da die Kontaktbüros von ehrenamtlichen Mitarbeitern geleitet werden, sind diese nicht einheitlich qualifiziert. Jedes Kontaktbüro erfüllt deshalb auch unterschiedliche Aufgaben, von klassischer Öffentlichkeitsarbeit für den VgtM bis zu Betreuung von Hunden und Katzen. Ansonsten hat der Verband seine Aktivitäten auf die Bundesgeschäftsstelle konzentriert. Die Bundesgeschäftsstelle ist mit der Bundesgeschäftsführerin als Vollzeitkraft und Diplom-Agraringenieurin, und fünf weiteren, hauptsächlich stundenweise beschäftigten Mitarbeitern, besetzt (Interview 13.5.1997).

Mit dieser Personalausstattung erledigt der VgtM unterschiedliche Aufgaben. Drei bis vier Mal im Jahr wird ein Vereinsrundbrief herausgegeben und Gutachten und Informationsblätter werden erstellt. Vom VgtM werden Landwirte beraten und ihre Betriebe werden kontrolliert. Es werden Aktionen verschiedenster Art organisiert und Vorträge bei Tagungen und an Schulen gehalten, die Mitglieder betreut, Informationsmaterial verschickt und Filme verliehen. Kontakte bestehen mit Tierschutzorganisationen, Ministerien, Behörden, Veterinärämtern, Bürgerinitiativen und Parteien, so daß auch Lobbyarbeit geleistet wird (Interview 13.5.1997).

3.3.5. Aktion Verantwortung für das Tier

Die AVT wurde 1980 als informelle Expertenrunde gegründet, zunächst mit dem Ziel, im Vorfeld von Bundestags- und Landtagswahlen die Parteien in Bezug auf ihre Einstellung zum Tierschutz zu prüfen. Die Förderung von rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aktionen zur Verbesserung des Tierschutzes in der Bundesrepublik Deutschland war die Aufgabe, die sich die AVT setzte (Interview 25.4.1997; vgl. hierzu und zum folgenden Martin 1989: 47-49).

Der informelle Charakter der AVT äußerte sich darin, daß die AVT kein eingetragener Verein war. Dementsprechend war eine interne Hierarchie, die sich bei Vereinen aus der Mitgliederversammlung ableitet, nicht gegeben, denn schließlich gab es keine Mitgliedschaft, sondern einige Aktive, die zu bestimmten Themen in Arbeitsgruppen mitarbeiteten. Die AVT hatte demzufolge auch keine regelmäßigen Einnahmen über Mitgliedsbeiträge und finanzierte sich dadurch, daß die ehrenamtlichen Mitarbeiter anfallende Kosten selbst übernahmen. Bei diesen Aktiven handelte es sich teilweise um Experten wie Verhaltensforscher und Rechtsanwälte. Die AVT war der Versuch, die beruflichen Möglichkeiten und das Engagement eines Rechtsan-

walts, der sich auf Fragen des Tierschutzrechts spezialisiert hatte, über eine bestimmte Ebene zum Tragen zu bringen. Sie hatte den Charakter einer aus Experten bestehenden Bürgerinitiative auf Bundesebene (Interview 25.4.1997).

Die AVT prüfte alle gesetzlichen Regelungen, die den Tierschutz in Deutschland betreffen und arbeitete Gesetz- und Verordnungsentwürfe aus. So wurde auch ein Entwurf zum TSchG '86 entwickelt. Dies war der Schwerpunkt der Arbeit. Broschüren herauszugeben, Aktionen irgendwelcher Art zu organisieren oder Seminare abzuhalten hätten bei weitem die Kapazitäten der Expertenrunde gesprengt (Interview 25.4.1997).

Als 1987 der Gründer der AVT zum Vorsitzenden der MfT gewählt wurde, ging die AVT in dieser Organisation auf. Sie weiterzuführen hätte nach dessen Meinung keinen Sinn gehabt, denn nun brachte er das Engagement, das er zuvor in die AVT investierte, in die MfT ein, die auch die Arbeit der AVT fortführte. Im folgenden sollen deshalb nun die MfT dargestellt werden (vgl. zum folgenden Martin 1989: 49-53; Interview 25.4.1997; Satzung der MfT).

3.3.6. Bundesverband der Tierversuchsgegner - Menschen für Tierrechte

Die MfT wurden 1982 auf Initiative von Ärzte gegen Tierversuche, Bürger gegen Tierversuche, Bund der Tierversuchsgegner und des Berliner Arbeitskreises gegen Tierversuche als Bundesverband der Tierversuchsgegner gegründet. Es handelt sich bei den MfT um die Weiterentwicklung der Bürgerinitiativenbewegung der 80er und der 90er Jahre (Interview 25.4.1997).

Waren 1986 die Ziele des MfT noch sehr auf die Tierversuchsproblematik beschränkt, so sind sie heute breit gestreut (Martin 1989: 50-51; Interview 25.4.1997). Der Verband fordert die Abschaffung der Tierversuche, die Geltendmachung von Tierrechten, Schutz der Tiere vor wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Mißbrauch, Verbot der Genmanipulation, Quälerei und Ausrottung der Tiere. Er verlangt weiterhin "eine verfahrensmäßige Sicherung der Lebensrechte der Tiere durch unabhängige staatliche Treuhänderstellen sowie durch Kontroll- und Klagebefugnisse der Tierschutzverbände" (§ 2 Satzung der MfT). Der Verband will Organisationen mit entsprechender Zielsetzung vereinen und deren Interessen in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene vertreten. Zudem will er Verbraucher beraten und aufklären. (§ 2 Satzung MfT).

Die MfT sind ein Dachverband von Vereinen. Daneben können zwar auch Einzelpersonen Fördermitglieder werden, aber da diese in der Mitgliederversammlung kein Stimmrecht haben, bestimmen allein die Delegierten der Mitgliedsvereine die Politik und den Vorstand der MfT (§

4 Satzung der MfT). Zur Zeit hat der Verband zwischen 50000 und 100000 Mitglieder (Fördermitglieder und Mitglieder in den angeschlossenen Vereinen) wobei es, nach Ansicht der MfT aufgrund der Tradition des Verbandes als Bürgerinitiativbewegung einen höheren Anteil an aktiven Mitgliedern, als z.B. beim DTSchB, gibt. Im Moment versuchen die MfT, ihre Verbandsorganisation und damit ihre Arbeitsweise umzustellen. An der Basis sollen Arbeitsgruppen gegründet werden, die aber mit dem Vorstand über Arbeitstreffen und Strategietreffen verbunden sein sollen. Auf diese Weise wird versucht, zwischen Basis und Vorstand eine mittlere Schiene zu etablieren, die in bestimmten Schwerpunkten eigenständig arbeitet, ohne die Vernetzung zum Vorstand und zur Basis zu verlieren. Diese Rückbindung an die Basis ist für den Vorstand der MfT sehr wichtig (Interview 25.4.1997).

Vorstandswahlen finden alle 2 Jahre statt. Seit 1987 ist Dr. von Loeper³², Rechtsanwalt mit dem Spezialgebiet Tierschutzgesetzgebung, der erste Vorsitzende der MfT. 1997 wurde die Zahl der Vorstandsposten von sechs auf neun erhöht. Von den Personen im Vorstand arbeitet eine Person voll und eine halb entgeltlich. Der Verband verfügt über eine Geschäftsstelle, in der noch eine Angestellte arbeitet (Interview 25.4.1997).

Die Mitgliedsvereine zahlen, wenn es sich um MfT-Vereine handelt, 1,- DM pro Jahr und Einzelmitglied Beitrag. Ein anderer Verein, z.B. ein Umweltschutzverein, zahlt 0,50 DM pro Jahr und Einzelmitglied. Fördermitglieder zahlen 60 DM pro Jahr.

Mit diesen Möglichkeiten ausgestattet erstellen die MfT Informationsmaterial, machen Veranstaltungen aller Art zu verschiedensten Schwerpunkten, und betreiben politische Lobbyarbeit. An der Basis gestaltet sich die Arbeit hauptsächlich als Öffentlichkeitsarbeit, d.h. Informationsstände und Informationsveranstaltungen durchführen, Aktionen, die Aufmerksamkeit erregen sollen, aller Art, z.B. im Schwerpunkt Tiertransporte, oder in bezug auf die Käfighaltung der Legehennen in Vechta etc (Interview 25.4.1997).

3.3.7. Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht

Im folgenden wird kurz der Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht vorgestellt, der eine enorme Vorleistung zur Novellierung des TSchG und eine sehr differenzierte Lobbyarbeit geleistet hat, die von anderen Tierschutzorganisationen bewundert wird, da nach deren Ansicht ihre Organisation dazu nicht in der Lage gewesen wäre (Interview 5.5.1997; Interview 25.4.1997).

³² Dr. von Loeper war Gründer der AVT und Mitglied des AKTSchR (Interview 25.4.1997).

Der AKTSchR wurde von Frau Händel ins Leben gerufen. In ihm fanden sich fachkompetente Personen aus der Ministerialbürokratie des Bundes, Kommentatoren des Tierschutzgesetzes und Rechtsanwälte zusammen, um einen alternativen Gesetzentwurf zur Tierschutzgesetznovellierung von 1986 zu formulieren, der grundlegende, machbare Verbesserungen im Sinne des Tierschutzes darlegen sollte. So wird der Inhalt und der Umfang des Gesetzentwurfs des AKTSchR bestimmt "durch die Notwendigkeit der jeweils angeregten Gesetzesänderung, die Zweckmäßigkeit des dahin führenden Weges und die Möglichkeit einer Verwirklichung des Vorschlags" (Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht 1983: 7). Inhaltlich befaßte sich der AKTSchR hauptsächlich mit dem anderen großen Themenbereich des TSchG, den Tierversuchen. Es wurden auch Vorschläge zum Tierhandel und zur Tierzucht außerhalb der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung und zur Durchführung des Gesetzes, zum Themenkreis des Schächtens, zum Umgang mit alten und gebrechlichen Tieren und zur Möglichkeit eines Tierhalteverbotes gemacht (Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht 1983: 8-10). Der Themenkreis der modernen Intensivtierhaltung wurde hier nicht primär behandelt, da hierfür die Möglichkeit der Regelung auf dem Verordnungswege gegeben war (Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht 1983: 7).

Der AKTSchR hat hauptsächlich durch diesen Gesetzentwurf auf sich aufmerksam gemacht. Zudem haben seine Mitglieder durch Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und durch langjährige Arbeit im BMELF bewiesen, daß sie kompetent sind. Von der Struktur her glich er der AVT, beschäftigte sich aber vor allem mit den bereits beschriebenen Aufgaben. Er war kein klassischer Verband, sondern eine reine Expertenrunde.

Der AKTSchR ist heute nicht mehr aktiv, aber Frau Händel ist unter dem Signet der Tierhilfe-Stiftung noch politisch aktiv.

3.4. Staatliche Akteure im Netzwerk

Relevante staatliche Institutionen im Netzwerk Nutztierhaltungspolitik sind das Referat Tierschutz im BMELF, der 10. Ausschuß des Bundestages und der Bundesrat. Dem 10. Ausschuß des Bundestages kommt allerdings im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß eine untergeordnete Bedeutung zu. Vielmehr nimmt die Verwaltung - sprich das BMELF und in dem hier untersuchten Politikfeld das Referat Tierschutz - eine zentrale Stellung im agrarpolitischen Willensbildungsprozeß ein (Heinze 1992: 81). Der Bundesrat ist in diesem Politikfeld deshalb von besonderer Bedeutung, weil die Vorschriften des TSchG zur Nutztierhaltung durch Ver-

ordnungen konkretisiert werden, die vom Bundesrat verabschiedet werden müssen (§ 2a TSchG von 1986).

Zusätzlich dazu wurde durch die TSchG-Novellierung von 1986 ein Gremium geschaffen, das seither als Forum für die unterschiedlichen Interessenvertreter dient - die Tierschutzkommission beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (§ 16 b TSchG; Interview 29.4.1997)

3.4.1. Das Referat Tierschutz

Das Referat Tierschutz ist im BMELF zuständig für die Tierschutzgesetzgebung und die aufgrund der TSchG erlassenen Verordnungen, auch für die Verordnungen im Bereich Nutztierhaltung. Ziel des Referentenentwurfs zur TSchG-Novellierung, der vom Bundeskabinett als Regierungsentwurf angenommen wurde, war - aufgrund der über zehnjährigen Erfahrung in der Anwendung des bisherigen Tierschutzgesetzes - das Grundkonzept beizubehalten und einige Verbesserungen vorzunehmen, hauptsächlich durch Verschärfungen und Konkretisierungen. Man hatte festgestellt, daß mit dem bisherigen Tierschutzgesetz³³ "die Zielsetzungen des Gesetzgebers (...) nicht voll verwirklicht werden konnten" (Bundestagsdrucksache 10/3158: 16). Das betraf auch die Tierhaltung, die eindeutiger gefaßt werden sollte (Bundestagsdrucksache 10/3158: 17; Interview 29.4.1997) .

Zusätzlich zur Arbeit im Rahmen der Gesetzgebung hält das Referat Kontakt zum Europarat und der EU-Kommission. Eine weitere Aufgabe ist die Öffentlichkeitsarbeit, denn Tierschutz ist ein Thema, daß die Bevölkerung sehr interessiert, so daß mehrere 100 Briefe pro Monat im Referat Tierschutz eintreffen. Diese Zahl kann noch ansteigen, wenn eine entsprechende Fernsehendung ausgestrahlt wurde (Interview 29.4.1997).

Der hauptamtliche Apparat des Referates umfaßt fünf Personen im höheren Dienst: einen Agrarwissenschaftler (Leiter des Referates), drei Tierärzte und einen Juristen. Zudem gibt es eine Person im gehobenen Dienst, eine im mittleren Dienst und eine Schreibkraft. Personalfluktuatation gibt es kaum (Interview 29.4.1997).

3.4.2. Der 10. Ausschuß des Bundestages

³³ Das erste Tierschutzgesetz der Bundesrepublik wurde 1972 erlassen. Davor galt noch das Reichstierschutzgesetz aus dem Jahre 1933 (Gerold 1972: 1).

Im Rahmen der parlamentarischen Arbeitsteilung kommt den ständigen Bundestagsausschüssen, die jeweils dem Zuständigkeitsbereich eines Bundesministeriums entsprechen und zu denen auch der 10. Ausschuß³⁴ gehört, die Aufgabe zu, alle einschlägigen Vorgänge so zu bearbeiten, daß sie dem Plenum als fertige Entwürfe zur abschließenden Entscheidung vorgelegt werden können (Rudzio 1991: 234). So berät der 10. Ausschuß über alle Gesetzentwürfe zum TSchG, die in den parlamentarischen Prozeß eingebracht werden. (Interview 29.4.1997).

Die Literatur hat den 10. Ausschuß als "Verbandsinsel" bezeichnet (Heinze 1992: 81), denn in ihm sind besonders viele Landwirte vertreten. Das ist nicht verwunderlich, schließlich gehören die Bundestagsabgeordneten einem Ausschuß aufgrund ihres beruflichen Hintergrunds oder aufgrund politischer Neigungen an (Rudzio 1991: 234). Der 10. Ausschuß umfaßte in der 7. Wahlperiode 27 Ausschußmitglieder und ebensoviele Stellvertreter (Heinze 1992: 81).

3.4.3. Der Bundesrat

Da das TSchG unter die konkurrierende Gesetzgebung fällt und alle Verordnungen im Bereich der Nutztierhaltung nur mit der Zustimmung des Bundesrates erlassen werden können, gehört auch der Bundesrat zu den Akteuren in diesem Politikfeld. In seiner Organisationsstruktur erinnert der Bundesrat an den Bundestag, denn er verfügt auch über einen Landwirtschaftsausschuß, der Gesetz- und Verordnungsentwürfe vorberät, bevor diese in Plenarsitzungen abschließend beraten werden (Rudzio 1991: 299-301).

Der Bundesrat als das Gremium der Länder auf Bundesebene wird von anderen Akteuren im Sektor Nutztierhaltungspolitik nicht als eine Einheit wahrgenommen. Vielmehr wurde betont, daß jedes Bundesland im Bundesrat und in dessen Ausschüssen seine eigenen Interessen verfolgt und die Bundesländer deshalb jeweils einzeln betrachtet werden müssen. Welche Länder nun aber für die Forderungen eines Verbandes zugänglich sind, hängt von der momentanen Situation und Interessenlage der Länder ab. Daher sind Kooperationen zwischen Bundesländern und Verbänden in der Regel nicht stabil und es ist schwer, darüber Aussagen zu machen. (Interview 29.4.1997; Interview 5.5.1997; Interview 28.4.1997).

3.4.4. Die Tierschutzkommission

³⁴ Der 10. Ausschuß wird auch als Landwirtschaftsausschuß bezeichnet, da sein Aufgabenspektrum dem des BMELF entspricht.

Die Tierschutzkommission wurde aufgrund § 16 b Abs. 2 TSchG ins Leben gerufen. Sie "berät den Bundesminister für Ernährung Landwirtschaft und Forsten in Fragen des Tierschutzes, insbesondere vor dem Erlaß von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften", die aufgrund des TSchG erlassen werden (§ 1 Tierschutzkommissions-Verordnung). Zu Verordnungen, die die Bestimmungen des TSchG zur Nutztierhaltung konkretisieren (§§ 2, 2a TSchG) muß die Tierschutzkommission ihr Votum abgeben.

Die Tierschutzkommission besteht aus zwölf Mitgliedern. Diese setzen sich zusammen aus vier Sachverständigen überregionaler Tierschutzverbände, im Moment je ein Vertreter des DTSchB, des VgtM³⁵, des BVT und des BMT, und einem Sachverständigen eines überregionalen Tierhalterverbandes, d.h. des DBV. Hinzu kommt ein Sachverständiger der Deutschen Forschungsgemeinschaft und sechs Wissenschaftler, aus den Bereichen Geisteswissenschaften, Verhaltenskunde, Tierhaltung, biomedizinische Grundlagenforschung, Medizin und Veterinärmedizin (§ 2 Tierschutzkommissionsverordnung). Der Bundesminister und seine Referenten könne jederzeit an den Sitzungen der Tierschutzkommission teilnehmen (§ 6 Tierschutzkommissionsverordnung).

Seit ihrem Bestehen fungiert die Tierschutzkommission als eine Kontaktstelle für die oben genannten Akteure im Bereich Nutztierhaltung (Interview 29.4.1997; vgl. Interview 28.4.1997 und Interview 5.5.1997).

3.5. Organisationen der Tierärzte

Im Laufe der Untersuchungen sind außer den vermuteten gesellschaftlichen Organisationen der Tiernutzer und Tierschützer die Organisationen der Tierärzte als wichtige Akteure in diesem Politikfeld identifiziert worden. Aus diesem Grund soll im folgenden ein kurzer Überblick über diese Organisationen gegeben werden.

3.5.1. Die Bundestierärztekammer

Die Bundestierärztekammer wurde 1954 als Dachverband der Landestierärztekammern und von Vereinen der Tierärzte gegründet. Sie ist ein privatrechtlicher Verein, so daß die Mitglied-

³⁵ Da die Berufung einer Person unabhängig von einem Amt in einer Organisation erfolgt, ergibt sich für den VgtM ein Problem. Es wurde der erste Vorsitzende des VgtM berufen. Nun wurde ein neuer erster Vorsitzender gewählt, aber der ehemalige Vorsitzende räumt seinen Stuhl in der Tierschutzkommission nicht (Interview 13.5.1997)

schaft in ihr freiwillig ist. In der Bundestierärztekammer waren 1996 genau 17 Tierärztekammern und 14 freie Berufsvereinigungen Mitglied, darunter der Bundesverband praktischer Tierärzte, der Bundesverband der beamteten Tierärzte und die TVT (Portrait der Bundestierärztekammer; § 1 Satzung der Bundestierärztekammer).

Als Ziele nennt die Bundestierärztekammer die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsorganisationen, die Beratung der gesetzgebenden Körperschaften, der Bundesregierung und anderer öffentlicher und privater Institutionen in allen einschlägigen Fragen sowie "die Vertretung der Belange der Tierärzteschaft gegenüber Gesetzgeber, Verwaltung und Öffentlichkeit" (§ 2 Abs. 1 Satzung der Bundestierärztekammer). Für diese Institutionen werden auch Gutachten erstellt und Sachverständige benannt. Daneben werden Verbindungen mit tierärztlichen Vereinigungen im Ausland gehalten und die Fortbildung gefördert (§ 2 Abs. 1 Satzung der Bundestierärztekammer).

Das Präsidium, die Delegiertenversammlung und die Hauptversammlung sind die Organe der Bundestierärztekammer. Die Hauptversammlung, an der alle Tierärzte teilnehmen können, wird alle drei Jahre anlässlich des Deutschen Tierärztetages einberufen. Stimmberechtigt sind allerdings nur Delegierte der Mitgliedsorganisationen. Die Hauptversammlung entscheidet ausschließlich über Anträge von Tierärzten. Darüber hinaus findet mindestens zweimal jährlich eine Delegiertenversammlung statt, die für die Wahl des Präsidiums zuständig ist und Ausschüsse für die Bearbeitung einzelner Sachgebiete einsetzen kann. Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten, seinen zwei Stellvertretern und vier weiteren Mitgliedern und leitet die Bundestierärztekammer. Zur Erledigung der laufenden Geschäfte unterhält die Bundestierärztekammer eine Geschäftsstelle (§§ 5, 6, 7, 8, 9, 12 Satzung der Bundestierärztekammer).

Die Tätigkeit der Bundestierärztekammer wird von den Mitgliedsorganisationen finanziert. Dazu mußten 1996 ca. 1,6 Mio. DM aufgewendet werden.

3.5.2. Der Bundesverband praktischer Tierärzte

Der Bundesverband praktischer Tierärzte wurde 1951 gegründet, um die beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen seiner Mitglieder zu wahren. Zudem sieht er seine Aufgabe in der Förderung des Tierschutzes (§ 2 Satzung des Bundesverbands praktischer Tierärzte). Um dies zu erreichen, strebt der Bundesverband den Zusammenschluß aller praktischen Tierärzte an (zur Zeit sind ca. 75 % aller praktischen Tierärzte im Bundesverband organisiert), arbeitet mit anderen Organisationen des tierärztlichen Standes auf nationaler und internationaler Ebene zusammen und vertritt seine Forderungen gegenüber staatlichen Institutionen und

landwirtschaftlichen Organisationen (Broschüre des Bundesverbands praktischer Tierärzte: Ziele, Aufbau, Leistungen Mitgliedschaft; § 2 Satzung des Bundesverbands praktischer Tierärzte).

Organe des Bundesverbandes sind das Präsidium, der Bundesvorstand und die Mitgliederversammlung. Letztere findet einmal im Jahr statt und besteht aus praktischen Tierärzten. Ihr obliegt - alle vier Jahre - die Wahl des Präsidiums, das aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und fünf Beisitzern besteht. Das Präsidium wird ergänzt um den Bundesvorstand. Dieser besteht aus den ersten Vorsitzenden der Landesverbände und aus den Mitgliedern des Präsidiums. Zu seinen Aufgaben gehört die Einsetzung von Ausschüssen für bestimmte Arbeitsgebiete. Der Bundesvorstand muß mindestens zweimal im Jahr einberufen werden. Die Geschäfte des Bundesverbandes werden vom Präsidenten mit Hilfe einer Geschäftsstelle erledigt, die mit neun Personen besetzt ist. Die Geschäftsstelle berät in Rechtsfragen, organisiert Fortbildungen und betreibt Öffentlichkeitsarbeit (Broschüre des Bundesverbands praktischer Tierärzte: Ziele, Aufbau, Leistungen, Mitgliedschaft; §§ 7, 8, 9, 10 Satzung des Bundesverbands praktischer Tierärzte).

Der Bundesverband gliedert sich in Landesverbände, in Bezirks- und Kreisgruppen (Broschüre des Bundesverbands praktischer Tierärzte: Ziele, Aufbau, Leistungen, Mitgliedschaft).

3.5.3. Bundesverband beamteter Tierärzte

Der Bundesverband der beamteten Tierärzte besteht aus den Ländervereinigungen der Tierärzte im öffentlichen Dienst. Er vertritt deren berufspolitischen Belange "gegenüber dem Gesetzgeber, Behörden, Arbeitgebern, anderen Verbänden und der Öffentlichkeit" (§ 2 Satzung des Bundesverbands der beamteten Tierärzte). Zudem werden Fortbildungsveranstaltungen durchgeführt, Verbindungen zu anderen Berufsorganisationen im In- und Ausland gepflegt und nicht zuletzt wird der Gesetzgeber in allen fachlichen und beruflichen Fragen beraten, Gutachten für Behörden erstellt sowie Sachverständige benannt (§§ 1, 2 Satzung des Bundesverbands der beamteten Tierärzte).

Der Bundesverband der beamteten Tierärzte verfügt nur über zwei Organe, da er ein Dachverband von Landesverbänden ist. So gibt es den Vorstand, bestehend aus dem Präsidenten, seinen zwei Vizepräsidenten, dem Schatzmeister sowie der Schriftführerin und Frauenbeauftragten. Der Vorstand führt die laufenden Geschäfte des Verbands. Zudem besteht der erweiterte Vorstand, der sich aus dem Vorstand und den Vertretern der Mitgliedsorganisationen zusammensetzt. Er muß mindestens einmal im Jahr zusammentreten. Zu seinen Aufgaben gehört die

Wahl des Vorstandes und die Einsetzung von Arbeitskreisen und Ausschüssen (§§ 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11 Satzung des Bundesverbands der beamteten Tierärzte).

3.5.4. Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz

Die TVT wurde 1985 als "der Tierschutzverein der Tierärzte mit der Aufgabe, kompetenten, wirksamen und zielgerichteten Tierschutz zu praktizieren" gegründet (Broschüre: 10 Jahre TVT 1985-1995). Im Rahmen dessen nimmt die TVT auch Einfluß auf die Gesetz- und Verordnungsgebung, betreibt Öffentlichkeitsarbeit, berät Tierschutzorganisationen, Tierärzte, Veterinärbehörden und Tierheime (§ 2 Satzung TVT).

Die Organe der TVT sind der Vorstand und die Mitgliederversammlung. Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden, zwei Stellvertretern und drei Beisitzern. Die Amtsperiode beträgt vier Jahre. Die Mitgliederversammlung muß im Zeitraum von vier Jahren mindestens einmal stattfinden. Ihr obliegt die Wahl des Vorstandes (§§ 5, 6, 7 Satzung TVT). Die TVT hatte am 19.6.1997 exakt 626 Mitglieder (Broschüre: TVT - Ziele, Aufgaben, Organisation).

Die fachliche Arbeit innerhalb der TVT wird in zur Zeit insgesamt zehn Arbeitskreisen geleistet. Der Arbeitskreis 1 befaßt sich mit der Nutztierhaltung (Broschüre: TVT - Ziele, Aufgaben, Organisation). Er begutachtet verschiedene Haltungsformen und stellt darauf aufbauend Mindestanforderungen auf. Dabei gilt der Grundsatz, daß Maßnahmen zur Steigerung der Betriebseffizienz nicht auf Kosten des Wohlbefindens und der Unversehrtheit der Tiere gehen dürfen. Es werden Eingriffe - wie z.B. Kastrationen und Amputationen - oder Behandlungsmethoden untersucht. Der Arbeitskreis 1 gibt im Rahmen von Verordnungs- und Gesetzgebungsvorhaben Stellungnahmen ab und macht Änderungsvorschläge. Dies alles geschieht mit der Zielsetzung, "den Nutztieren schon jetzt unter den heutigen Wettbewerbsbedingungen (kompromißartig) ein Höchstmaß an Tierschutz zukommen zu lassen, darüber aber nicht die für die weitere Zukunft zu fordernden optimalen Haltungsbedingungen zu vernachlässigen" (Der praktische Tierarzt 4/1990: 6).

3.6. Zusammenfassung und Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde versucht, die aus der Hypothese abgeleitete Teilfrage, welche Akteure im Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik zu finden sind, zu beantworten. Die Hypothese legt nahe, daß dem DBV eine Vielzahl von unterschiedlich organisierten Tierschutzorganisationen gegenüberstehen, die aufgrund ihrer Interessenheterogenitäten nicht in der Lage sind, gemein-

sam zu handeln. Die Ergebnisse der Untersuchung der gesellschaftlichen Akteure sind in der folgenden Tabelle 3 zusammengefaßt:

Tabelle 3: Überblick über die Akteure und ihre Eigenschaften

	DBV	BVK	DTSchB	BMT
Ziele und Interessen	Einkommenssicherung	Einkommenssicherung	artgerechte Haltungsformen; noch andere Betätigungsfelder	artgerechte Haltungsformen; Verringerung der Tierzahlen; noch andere Betätigungsfelder
Art des Verbandes	Dachverband von Landesverbänden	Dem DBV angeschlossener Fachverband	Dachverband von Landesverbänden u. Tierschutzvereinen	Dachverband von Landesverbänden
Hierarchieebenen	4-5	1	3	2
Wahlmodus	Präsident wird vom Präsidium gewählt	Mitgliederversammlung wählt Vorstand	Präsidium wird von Mitgliederversammlung gewählt, Vorauswahl durch Gesamtvorstand.	Bundesvorstand wird von Jahreshauptversammlung gewählt
Finanzmittel	?	einige Tausend DM	1,- DM/Person	1,- DM/Person
Mitgliederzahl	495000-500000	ca. 150-200	ca. 600000	ca. 24000
Leistungen	Lobbyarbeit; Öffentlichkeitsarbeit; Verbandszeitschrift (Bundesebene). Hilfestellung bei Altersversorgung, Renten-, Unfall- und Krankenversicherung, Steuerangelegenheiten, juristischen Problemen, technische Informationen (Landesebene)	Verbandsrundschriften, Lobbyarbeit	Lobbyarbeit; wiss. Forschung; Beteiligung an Neuland; Rettungs- u. Forschungsstation; Regenwald- u. Artenschutzprojekt; Verbandszeitschrift; Pressemitteilungen für Vereine; Rechtsberatung; Seminare; Schulungen; Informationsmaterial; tierärztliche Beratung; Werbung; finanzielle Hilfe in Notsituationen	Lobbyarbeit, Verbandszeitschrift, Informationsmaterial, Demonstrationen u.ä., Unterstützung wissenschaftlicher Forschungsprojekte
Größe des hauptamtlichen Apparates	Hauptamtlicher Apparat umfaßt ca. 70 Mitarbeiter	Hauptamtlicher Apparat umfaßt den Geschäftsführer	16 Mitarbeiter in der Akademie, die Hälfte davon wissenschaftlich ausgebildet; 19 Mitarbeiter in der Bundesgeschäftsstelle.	9 Mitarbeiter, 4 mit wissenschaftlicher Ausbildung

	BVT	VgtM	AVT	MfT	AKTSchR
Ziele und Interessen	artgerechte Haltungsformen; Unterstützung bäuerlicher Landwirtschaft; noch andere Betätigungsfelder	artgerechte Haltungsformen; einziges Betätigungsfeld	Bis zur Durchsetzung der Tierrechte: artgerechtere Haltungsformen; noch andere Betätigungsfelder	Bis zur Durchsetzung der Tierrechte: artgerechtere Haltungsformen; noch andere Betätigungsfelder	machbare Verbesserungen der bisherigen Haltungsformen; noch andere Betätigungsfelder
Art des Verbandes	Dachverband von Landesverbänden; zusätzlich Einzelmitglieder	Verband mit Direktmitgliedschaft	Expertenrunde	Dachverband von Vereinen; zusätzlich Eigenmittel	Expertenrunde
Hierarchieebenen	2	1		2	
Wahlmodus	Vorstand wird von den Vereinen in der Mitgliederversammlung gewählt	Mitgliederversammlung wählt Vorstand	keine Mitgliederversammlung; kein Vorstand	Mitgliederversammlung wählt Vorstand	keine Mitgliederversammlung, kein Vorstand
Finanzmittel	48,- DM Einzelmitglieder; 0,80 DM/Person	30,- DM Einzelmitglieder; Vereine 100,- DM	Eigenmittel der Beteiligten	1,- DM/Person MfT-Verein; 0,50 DM/Pers-on sonst. Verein; 60,- DM Einzelmitglieder	Eigenmittel der Beteiligten
Mitgliederzahl	8000 Einzelmitglieder; ca. 35000 in den Mitgliedsvereine	16000 Mitglieder; 162 Vereine (Tierschutz-, Umweltschutzvereine, Jugendgruppen)	einige Aktive	50000-100000	einige Aktive
Leistungen	Zusammenarbeit mit Tengelmann, Erzeugergemeinschaften; Gutachten, Unterstützung wiss. Forschung; Deutschlandvertretung der WSPA; Verbandszeitschrift; Lobbyarbeit	Vereinsrundbrief; Informationsblätter; Filmverleih; Gutachten; Beratung von Landwirten; Kontrolle von Betrieben; Vorträge; Lobbyarbeit; Aktionen	Lobbyarbeit, Gesetzentwurf zum TSchG	Informationsmaterial; Veranstaltungen; Lobbyarbeit; Öffentlichkeitsarbeit	Gesetzentwurf zum Tierschutzgesetz
Größe des hauptamtlichen Apparates	5 Mitarbeiter	6 Mitarbeiter; 1 Agrarwissenschaftler	Rechtsanwälte, Verhaltensforscher	2 Vollzeitkräfte, 1 Halbzzeitkraft	Kommentatoren des TSchG; Ministerialbeamte; Anwälte

	Bundestierärztekammer	Bundesverband praktischer Tierärzte	Bundesverband der beamteten Tierärzte	TVT
Ziele und Interessen	Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsorganisationen und ausländischen Verbänden; Vertretung der Interessen der Tierärzte ggü. Gesetzgeber, Verwaltung, Öffentlichkeit; Fortbildung;	Berufliche, wirtschaftliche und soziale Interessen seiner Mitglieder wahren. Förderung des Tierschutzes; Zusammenschluß aller praktischen Tierärzte;	Vertretung berufspolitischer Belange; Fortbildung; Verbindungen zu Berufsorganisationen im In- und Ausland; Beratung des Gesetzgebers; Gutachten erstellen; Sachverständige benennen.	Kompetenten, wirksamen und zielgerichteten Tierschutz praktizieren
Art des Verbandes	Dachverband der Kammern und berufsständischer Vereine	Dachverband von Landesverbänden; Mitgliederversammlung besteht aus Einzelmitgliedern	Dachverband von Landesverbänden	Verband mit Direktmitgliedschaft
Hierarchieebenen	2	4	2	1
Wahlmodus	Delegiertenversammlung wählt Präsidium	Mitgliederversammlung wählt Präsidium	Erweiterter Vorstand wählt Vorstand	Mitgliederversammlung wählt Vorstand
Finanzmittel	1,6 Mio. DM/Jahr			
Mitgliederzahl	17 Kammern, 14 Berufsvereinigungen	75 % aller praktischen Tierärzte		626 Mitglieder
Leistungen	Lobbyarbeit	Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Standesorganisationen; Vertretung der Verbandsforderungen ggü. staatlichen Institutionen und landwirtschaftlichen Organisationen; Rechtsberatung; Fortbildung; Öffentlichkeitsarbeit		Lobbyarbeit; Gutachten; Festlegung von Mindestanforderungen an Haltungsformen;
Größe des hauptamtlichen Apparates		9 Mitarbeiter in der Geschäftsstelle		

(Quelle: eigene Darstellung)

Die Organisationen der Tierschützer unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Organisationsform sehr stark. So gibt es durchorganisierte und hierarchisierte Mitgliederverbände einerseits und Expertenrunden ohne jede organisatorische Regelung andererseits. Zudem fällt auf, daß es bei den Tierschützern nur einen Spezialverband für den Bereich der Nutztierhaltung gibt. Dies erinnert an ein pluralistisches Verbändesystem nach der Definition Schmitters: es existieren verschiedene, freiwillige, in Wettbewerb stehende, (teilweise) nicht hierarchische und in Bezug auf ihr Interesse autonome Gruppen. Aufgrund ihrer Vielzahl kann keine dieser Gruppen ein Repräsentationsmonopol für sich beanspruchen (vgl. 2.6.1.1. Pluralismus).

Zusätzlich zu den Organisationen der Tiernutzer und Tierschützer sind Tierärzteverbände als Akteure in Erscheinung getreten, die alle gut durchorganisiert sind. Alle hier relevanten Verbände der Tierärzte sind Mitglied in der Bundestierärztekammer. Außerdem vertritt die Bundestierärztekammer die Landestierärztekammern, bei denen alle Tierärzte Mitglied sind. Insofern vereinigt die Bundestierärztekammer die wichtigsten Elemente der Korporatismusdefinition von Schmitter auf sich: Sie verfügt über ein Repräsentationsmonopol, kein anderer Verband steht mit ihr in Wettbewerb, sie verfügt über eine hierarchische Struktur und hat faktisch staatliche Anerkennung³⁶ (vgl. 2.6.1.2. Neokorporatismus). Trotzdem ist die Einbindung der Fachverbände der Tierärzte in die Bundestierärztekammer nicht so stark, wie die Einbindung der Fachverbände der Tiernutzer in den DBV. So verfügt jeder Tierärzteverband über einen eigenen Verbandsapparat mit eigener Geschäftsstelle. Die Bundestierärztekammer sitzt in Bonn, die TVT in Hamburg, der Bundesverband der beamteten Tierärzte in Lichtenfels (Franken) und der Bundesverband praktischer Tierärzte in Frankfurt/Main. Hinzu kommt, daß keiner der Tierärzteverbände auf den Bereich Nutztierhaltung spezialisiert ist, sondern sie kümmern sich - mit der Ausnahme der TVT, die ein Tierschutzverein der Tierärzte ist und umfassenden Tierschutz betreibt - in erster Linie um die Belange der Tierärzte.

Der DBV gilt aufgrund seines Repräsentationsmonopols, seiner ausgeprägten internen Hierarchie, seiner selektiven Anreize, mit denen er seine Mitglieder an sich bindet und auch wegen der staatlichen Anerkennung, die ihm zukommt, ebenfalls als korporatistischer Verband. Die große Anzahl seiner Hierarchieebenen und die Tatsache, daß die Verbandsspitze nicht von der Mitgliederversammlung, sondern vom Präsidium, bestehend aus den Präsidenten der Landesbauernverbände, gewählt wird, weist auf ein weiteres korporatistisches Element hin. Die Basis

³⁶ Im letzten Kapitel dieser Arbeit wird überprüft, welche Gruppe die größten Einflußchancen bei staatlichen Institutionen hat. Die Organisationen der Tierärzte finden bei diesen immer Gehör.

ist von der Spitze des Verbandes entkoppelt. Dies ermöglicht, daß Mitgliedschafts- und Einflußlogik die Arbeitsweise des Verbandes bestimmen (vgl. 2.6.1.2. Neokorporatismus). Die interne Arbeitsteilung - verdeutlicht durch die Existenz von Fachverbänden - ermöglicht zudem eine Spezialisierung bis hin zu einzelnen Tierarten.

Fragt man nach den Interessen der einzelnen Verbände, so fällt auf, daß die Organisationen der Tiernutzer ihr Interesse an ihrer Einkommenssicherung betonen. Die Organisationen der Tierschützer fordern alle artgerechte Haltungsformen für Nutztiere, aber jeder Verband betont hierbei einen weiteren Aspekt: die Durchsetzung der Tierrechte, die Verringerung des Fleischkonsums oder die Unterstützung bäuerlicher Landwirtschaft etc. Die Interessen der Tierärzte liegen in erster Linie bei der Wahrung ihrer berufsständischen Interessen. Die TVT bildet hier eine Ausnahme, da sie sich ausschließlich auf Tierschutz konzentriert.

In der Hypothese wird den Tierschützern Heterogenität und Pluralität ihrer Organisationen und Interessen unterstellt. Dies kann hier bejaht werden. Die Abstimmungsschwierigkeiten, die die Tierschutzorganisationen bei der Abfassung der Gemeinsamen Stellungnahme zur Novellierung des TSchG hatten, untermauert dies noch (Interview 5.5.1997). Den "Vertretern der Kapitalinteressen", also den Tiernutzern (vgl. 2.6.2. Probleme der Interessenvermittlung), wurde unterstellt, daß ihre Organisationen aufgrund des starken kapitalistischen Interesses an einem Strang ziehen. Dies kann ebenfalls bejaht werden. Zudem konnte dargelegt werden, daß durch die Angliederung der anderen Organisationen der Tiernutzer an den DBV die Abstimmung von Strategien zum gemeinsamen Vorgehen und Ausgleich von möglichen Interessenunterschieden unkompliziert verbandsintern erfolgt. Dies würde dem DBV und seinen Fachverbänden im Sinne des Transaktionskostenansatzes Vorteile bringen, da sie mit wesentlich geringeren Abstimmungs- und Informationskosten (Transaktionskosten) agieren können, als dies die Organisationen der Tierschützer können, wenn sie gemeinsam vorgehen wollen. Bei all dem sollte aber nicht die Gruppe der tierärztlichen Organisationen vergessen werden. Die Existenz einer weiteren Akteursgruppe stellt die Hypothese, soweit sie bisher untersucht wurde, in Frage. Man kann nicht mehr davon ausgehen, daß sich im Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik Tiernutzer und Tierschützer gegenüberstehen, denn es gibt ja noch die Tierärzte.

Wie das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik genau ausgestaltet ist, wird im nachfolgenden Kapitel geschildert.

4. Beziehungen zwischen den Akteuren - Struktur des Netzwerks

In Anlehnung an die zweite aus der Hypothese abgeleitete Teilfrage sollen im folgenden die Verbindungen zwischen den Akteuren und damit die Struktur des Netzwerks bestimmt werden. Auf einige besonders starke Verbindungen, nämlich organisatorische Verflechtungen, wurde bereits im vorangegangenen Kapitel hingewiesen. Im nachfolgenden werden die Grenzen des Netzwerkes identifiziert, seine Differenzierung in Subnetzwerke festgestellt und die Verbindungen zwischen den Akteuren untersucht.

4.1. Die Größe des Netzwerks

Auf die Größe des Netzwerkes wurde bereits im Kapitel über die Anzahl der Akteure eingegangen. Bisher konnte nur eine ungefähre Größenordnung angegeben werden. Die genauere Abgrenzung wird im folgenden Abschnitt vorgenommen.

4.2. Die Grenzen des Netzwerks

Um die Grenzen des Netzwerks der Nutztierhaltungspolitik festzustellen, wurden zuerst Ereignisse im Rahmen der Nutztierhaltungspolitik bestimmt, nämlich die TSchG-Novellierung und der Erlaß der Kälberhaltungsverordnung. Anhand der Verteilerlisten des BMELF und des Bundestages für Einladungen zu Anhörungen und zur Abgabe von Stellungnahmen wurden Organisationen identifiziert, die sich mit Nutztierhaltung beschäftigen. Zu diesen gesellschaftlichen Akteuren kommen die staatlichen Akteure hinzu. Handelt es sich um ein Gesetz, so sind das BMELF, die Bundesregierung, der Bundestag, der Bundesrat und unter Umständen der Vermittlungsausschuß beteiligt. Bei dem Erlaß einer Rechtsverordnung sind das BMELF, der Bundesrat und die Tierschutzkommission beteiligt. Die Ergebnisse dieser Vorgehensweise wurden bereits in dem Abschnitt über die Anzahl der Akteure dargelegt. Das Entscheidende ist, daß auf diese Weise ein relevantes Akteursset identifiziert wurde, dessen Beziehungen das zu untersuchende Netzwerk definiert (Laumann/Knoke 1987: 96). Problematisch an diesem Vorgang ist allerdings, daß in diesem Akteursset Organisationen enthalten sein können, die nicht am Netzwerk teilnehmen. So kann es sein, daß eine Organisation aufgrund der Tatsache, daß sie sich irgendwann einmal in die Verbändeliste des Bundestages eintragen ließ, nun auf den Verteilerlisten des BMELF und des Bundestages steht und demzufolge auch immer eingeladen wird, ohne daß diese Organisation jemals bei Anhörungen erscheint oder eine Stellungnahme abgibt. Die Grenzen eines Netzwerkes sind damit also nicht ausreichend beschrieben.

Nach Kenis und Schneider ergeben sich die Grenzen eines Netzwerks aus einem Prozeß des gegenseitigen Wiedererkennens. Ein Akteur im Netzwerk identifiziert einen anderen Akteur als zum Netzwerk gehörig. Gründe hierfür könnten sein, daß einer für den anderen eine bestimmte Funktion (*functional relevance*) erfüllt. Dies könnte z.B. sein, daß man nur zusammen Einfluß auf einen dritten Akteur ausüben kann. Es könnte sein, daß ein Akteur Ressourcen bereit hält, auf den der andere Akteur angewiesen ist. Diese Ressourcen können u.a. Expertise oder Unterstützung (finanziell und ideell) sein. Hinzu kommt die strukturelle Einbettung (*structural embeddedness*) eines jeden Akteurs (vgl. 2.2. Eine Definition von Netzwerken).

Auf die Frage, welche Organisationen bei der Novellierung des Tierschutzgesetzes und bei dem Erlass der Kälberhaltungsverordnung ihrer Einschätzung nach wichtige bzw. unwichtige Akteure waren, haben die Interviewpartner Antworten gegeben, die im nun tabellarisch dargestellt werden:

Tabelle 4: Relevanz der Akteure: Wer ist wichtig?

	unwichtige Akteure	wichtige Akteure	Als wichtige und als unwichtige Akteure bezeichnete Organisationen
TSchG 1986	AG Deutscher Schweineerzeuger; Förderverein für das SALEM-Tierhilfe-Institut; Interessengemeinschaft Mensch und Tier; Verband der Landwirtschaftskammern; WSPA	BVT; AKTSchR; BMT; Bundesverband praktischer Tierärzte; DBV; DTSchB; VgtM; Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft; BMELF; Bundesregierung; Bundestag, Landwirtschaftsausschuß; Bundesrat, Landwirtschaftsausschuß; Vermittlungsausschuß, Hessisches Sozialministerium ³⁷	AVT; AG der Verbraucher; AG Deutscher Tierzüchter;
Kälberhaltungsverordnung 1992	AKwissTSch, Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft; Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft; Fachverband der Futtermittelindustrie; Verband der Landwirtschaftskammern; WSPA	AG Deutscher Tierzüchter; Bundesverband der beamteten Tierärzte; BVK; Bundesverband praktischer Tierärzte; BVT, DBV; Bundestierärztekammer; DTSchB; TVT; VgtM; BMELF; Bundesrat	

(Quelle: Experteninterviews, Akteurslisten zur Tierschutzgesetznovellierung 1986 und zur Kälberhaltungsverordnung 1992, eigene Darstellung)

In einem kleinen Vorgriff auf den Abschnitt über eine Differenzierung in Sub-Netzwerke kann man innerhalb dieser Gruppierungen Unterteilungen danach vornehmen, ob es sich um staatli-

³⁷ Das hessische Sozialministerium hat im Rahmen der TSchG-Novellierung einen Gesetzentwurf eingebracht, der von einigen Tierschützern begrüßt wurde. Nach der Einschätzung des BMELF ist das Hessische Sozialministerium aber nicht wichtiger als andere Länderministerien (BMELF: 3). Dieser Gesetzentwurf blieb eine einmalige Sache.

che Akteure, Organisationen der Tierärzte, Tierschutzorganisationen oder Tiernutzerorganisationen handelt. Die Ergebnisse der Unterteilungen werden jeweils für die Tierschutzgesetznovellierung und für den Erlaß der Kälberhaltungsverordnung tabellarisch dargestellt.

Tabelle 5: Relevanz der Akteure bei der Tierschutzgesetznovellierung 1986 nach Subnetzwerken aufgeteilt

	unwichtige Akteure	wichtige Akteure	Als wichtige und als unwichtige Akteure bezeichnete Organisationen
staatliche Akteure		BMELF; Bundesregierung; Bundestag, Landwirtschaftsausschuß, Bundesrat, Landwirtschaftsausschuß; Vermittlungsausschuß, Hessisches Sozialministerium	
Organisationen der Tierärzte		Bundesverband praktischer Tierärzte	
Tierschutzorganisationen	Förderverein für das SALEM-Tierhilfe-Institut; Interessengemeinschaft Mensch und Tier; WSPA	AKTSchR; BVT; BMT; DTSchB; VgtM	AVT
Tiernutzerorganisationen	AG Deutscher Schweineerzeuger; Verband der Landwirtschaftskammern	DBV; Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft	AG Deutscher Tierzüchter
Sonstige			AG der Verbraucher

(Quelle: Experteninterviews; Akteursliste zur Tierschutzgesetznovellierung 1986; eigene Darstellung)

Tabelle 6: Relevanz der Akteure bei der Kälberhaltungsverordnung 1992 nach Subnetzwerken aufgeteilt

Kälberhaltungsverordnung 1992	unwichtige Akteure	wichtige Akteure
staatliche Akteure		BMELF; Bundesrat
Organisationen der Tierärzte	Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft	Bundesverband der beamteten Tierärzte; Bundesverband praktischer Tierärzte; Bundestierärztekammer; TVT
Tierschutzorganisationen	AKwissTSch; WSPA	BVT; BMT; DTSchB; VgtM
Tiernutzerorganisationen	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft; Fachverband der Futtermittelindustrie; Verband der Landwirtschaftskammern	AG Deutscher Tierzüchter; BVK; DBV

(Quelle: Experteninterviews; Akteursliste zur Kälberhaltungsverordnung 1992; eigene Darstellung)

Betrachtet man sich die Tabellen 5 und 6 genauer, fällt auf, daß jede staatliche Institution stets zu den wichtigen Akteuren gerechnet wird, ebenso jede Landesorganisation der Tierärzte

(Ausnahme: Deutsche Veterinärmedizinische Gesellschaft³⁸). Die staatlichen Akteure monopolisieren die Rechtsetzungskompetenz, während die Tierärzte Expertise monopolisieren. Dies sind jeweils Ressourcen, ohne die die anderen Akteure ihre Ziele nicht durchsetzen können und um die sie konkurrieren (Scharpf 1991: 629-630; vgl. 2.5.1. Ressourcenabhängigkeitsansatz und interorganisationale Beziehungen). Bei den Organisationen des Tierschutzes fällt auf, daß vier Organisationen für wichtige Akteure sowohl bei der Kälberhaltungsverordnung als auch bei der Tierschutzgesetznovellierung gehalten werden, bei der TSchG-Novellierung noch ergänzt um die "Ausnahmeorganisation" von Frau Händel. Der DBV als Hauptrepräsentant landwirtschaftlicher Interessen wird je nach Thema um einen oder mehreren Fachverband landwirtschaftlicher Interessen ergänzt, die sowohl als wichtig oder als unwichtig eingestuft werden. Wäre statt dem Erlaß der Kälberhaltungsverordnung der Erlaß der Hennenhaltungsverordnung untersucht worden, so wäre erneut der Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft in Erscheinung getreten (Interview 28.4.1997).

Die Grenzen des Netzwerkes der Nutztierhaltungspolitik sind demzufolge nicht monopolistisch und geschlossen, denn je nach Bedarf kann ein spezialisierter Verband in einem Teilbereich an Einfluß gewinnen (Interview 29.4.1997; siehe auch Tabelle 4; Tabelle 5; Tabelle 6; AKTSchR, Fachverbände der Landwirtschaft). Trotzdem scheint es einen "harten Kern" - bestehend aus den "wichtigen Akteuren" - zu geben, der relativ stabil ist, so daß man auch nicht davon ausgehen kann, daß die Grenzen des Netzwerkes fließend und offen sind. Dies wird dadurch gestützt, daß jeder gesellschaftliche Akteur auf die Frage nach dem Zugang zu den politischen Entscheidungszentren³⁹ geantwortet hat, daß die Erlangung des Zugangs kein Problem darstellt (exemplarisch: Interview 25.4.1997). Auch das BMELF bestätigt, daß jeder zu allen Gesetzesvorhaben und Rechtsverordnungen seine Meinung kundtun kann. Dies ermöglicht es vielen Organisationen, sich im Sektor Nutztierhaltungspolitik zu engagieren. Aber obwohl es mehr oder weniger jedem frei steht, sich zu äußern, wird nicht jede Äußerung - sprich Stellungnahme u.ä. - berücksichtigt (Interview 29.4.1997). Es werden nur Stellungnahmen berücksichtigt, die fachlich qualifiziert sind und die auch politisch machbar sind. Hier kann es auch vorkommen, daß der Bundesminister oder der Abteilungsleiter die Berücksichtigung eines

³⁸ Hierbei handelt es sich um eine rein wissenschaftlich orientierte Organisation. Es war nichts über sie in Erfahrung zu bringen.

³⁹ Eine Funktion eines Netzwerkes ist die Ermöglichung des Zugangs zu politischen Entscheidungsprozessen. Wenn man nun fragt, für wen das Netzwerk diese Funktion erfüllt, hat man ein Kriterium, das Teilnehmer am Netzwerk von Nichtteilnehmern abgrenzt.

bestimmten Verbandes durchsetzt. Eine fachliche Qualifikation ist wahrscheinlicher, wenn der Verband, der die Stellungnahme abgibt, ein Verband mit Ressourcen ist und über wissenschaftliches Personal verfügt (Interview 29.4.1997).

Fachliche Qualifikation - Expertise - kann in einem Verband zwei Quellen haben: Ein Verband kann dadurch, daß er über große Finanzmittel, also finanzielle Ressourcen, verfügt, Fachwissen erwerben, indem er wissenschaftliches Personal einstellt. Diesen Weg sind der DBV/BVK, der DTschB, der BMT und der VgtM gegangen. Die andere Möglichkeit besteht darin, daß sich in der Spitze der Verbandshierarchie, im Präsidium oder im Vorstand, wissenschaftlich ausgebildete Personen befinden. Die Verbandsführung trägt die Verantwortung für den Verband und sein Handeln. Aus diesem Grund kann ein wichtiges Dokument erst dann verschickt werden, wenn die Verbandsführung dem Dokument zugestimmt hat. Wenn in der Verbandsspitze wissenschaftlich einschlägig ausgebildete Personen vertreten sind, werden diese wissenschaftliche Kriterien an z.B. Stellungnahmen zu Gesetz- und Verordnungsentwürfen anlegen und der Stellungnahme erst dann zustimmen, wenn diese fachlich korrekt formuliert ist. Über diese Quelle von Expertise verfügen die AVT, AKTSchR und die MfT⁴⁰. Die Organisationen der Tierärzte sind ein Spezialfall dieser Quelle von Expertise, denn jedes einzelne Mitglied dieser Organisationen ist Fachfrau oder Fachmann. Es handelt sich hier um eine außergewöhnliche Ansammlung von Fachwissen (vgl. Tabelle 3: Überblick über die Akteure und ihre Eigenschaften).

In der Zusammenschau mit den Überlegungen zur Relevanz eines Akteure ergibt sich ein "**Kern-**"**Netzwerk** bestehend aus:

- allen staatlichen Akteuren: BMELF; Bundesregierung; Bundestag und der 10. Ausschuß des Bundestages; Bundesrat und dessen Landwirtschaftsausschuß; eventuell der Vermittlungsausschuß. Seit der Tierschutzgesetznovellierung von 1986 kommt noch die Tierschutzkommission hinzu.
- den Standesorganisationen der Tierärzte: Bundestierärztekammer; Bundesverband praktischer Tierärzte; Bundesverband der beamteten Tierärzte; TVT
- den großen Tierschutzorganisationen: DTschB; BVT; BMT; und dem Spezialverband auf diesem Sektor, dem VgtM

⁴⁰ Die einzige Organisation, über die hier keine Aussage getroffen werden kann, ist der BVT.

- und den Tiernutzerorganisationen: DBV und je nach Thema seine assoziierten Fachverbände

Um diesen Kern herum bestehen viele weitere Organisationen, die sozusagen eine Peripherie bilden. Von Zeit zu Zeit kann es passieren, daß so ein Akteur aus der Peripherie in den Kern des Netzwerkes eingebunden wird, eventuell durch Verbindungen zu Organisationen aus dem Kern des Netzwerkes (z.B. DBV - Arbeitsgemeinschaft Deutscher Schweineerzeuger). Als potentielle "Eindringlinge" kann man die als unwichtig bezeichneten Akteure sehen (vgl. Tabelle 4: Relevanz der Akteure).

4.3. Differenzierung in Sub-Netzwerke

Da der Umfang des Netzwerkes nun bekannt ist, stellt sich die Frage, ob es innerhalb des Netzwerkes Sub-Netzwerke oder Cliques von Akteuren gibt, so wie es die im Abschnitt über die Probleme der Interessenvermittlung formulierte Hypothese nahelegt. Diese geht davon aus, daß es sich hier um ein bipolares Netzwerk handelt. Bipolarität bedeutet hier nicht nur, daß sich bestimmte Gruppen von Akteuren gegenüberstehen, wobei die Akteure innerhalb der Gruppen stärker zusammenhängen, als außerhalb der Gruppen (formaler Aspekt). Es bedeutet auch, daß die Akteure einer Gruppe, Clique oder eines Sub-Netzwerkes gleiche oder doch zumindest ähnliche Ziele haben und die Ziele der verschiedenen Sub-Netzwerke unterschiedlich sind (inhaltlicher Aspekt) (Pappi 1987: 207). Der formale Aspekt der Sub-Netzwerke, d.h. ihre Verbindungen innerhalb des Subnetzwerkes und die Verbindungen zwischen den Subnetzwerken, werden im nächsten Teilkapitel behandelt, wenn versucht wird, alle Verbindungen im Netzwerk zu rekonstruieren.

Bereits am Anfang dieser Arbeit wurde auf die Interessendivergenz zwischen den Tiernutzern und den Tierschützern hingewiesen und der Ursprung dieses Gegensatzes deutlich gemacht. Im vorangegangenen Kapitel wurden bei jeder beschriebenen Organisation ihre Ziele in bezug auf die Nutztierhaltung problematisiert. Tabelle 3 (Überblick über die Akteure und ihre Eigenschaften) gibt einen Überblick über die Ziele der einzelnen Akteure. Aufgrund dessen lassen sich drei Gruppen mit ähnlichen oder gleichen Zielen bilden:

- DBV und BVK (stellvertretend für alle assoziierten Fachverbände) mit dem Ziel der Einkommenssicherung für die Landwirte.
- DTSchB, BMT, BVT, VgtM, AVT, MfT, AKTSchR und TVT mit dem Ziel, artgerechtere Haltungsformen als die momentan praktizierten zu erreichen.

- Bundestierärztekammer, Bundesverband praktischer Tierärzte und Bundesverband der beamteten Tierärzte mit dem Ziel, die Belange der Tierärzte vorzubringen.

Es wurden im Rahmen von drei Interviews Angaben zu der Frage gemacht, welche Verbände der Organisation inhaltlich nahestehen⁴¹. Die Einschätzungen der Interviewpartner sind im folgenden dargestellt:

Tabelle 7: Inhaltliche Nähe der Akteure

	Tierschutzgesetz	Kälberhaltungsverordnung
DBV/BVK	AG Deutscher Tierzüchter, DBV, Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft	AG Deutscher Tierzüchter, BVK, DBV, Verband der Landwirtschaftskammern
DTSchB	AKTSchR, BMT, BVT, VgtM	AKwissTSch, BMT, BVT, TVT, VgtM
BVT	AVT, BMT, DTSchB, WSPA	BMT, DTSchB, VgtM, WSPA

(Quellen: Akteurslisten; eigene Darstellung)

Diese Ergebnisse stützen die Resultate der Gruppierung der Ziele der unterschiedlichen Organisationen insofern, als daß kein Interviewpartner aus der Gruppe der Tierschützer eine Organisation der Tiernutzer als einen ihm inhaltlich nahestehenden Verband bezeichnet und auch der Interviewpartner beim Bauernverband keine Tierschutzorganisation als eine dem DBV nahestehende Organisation bezeichnet. Gleichwohl eröffnet sich hier ein neuer Aspekt, denn der DTSchB gibt als eine ihm inhaltlich nahestehenden Verband eine Organisation der Tierärzte, die TVT, an (siehe in den Feldern zur Kälberhaltungsverordnung).

Für den Sektor der Nutztierhaltungspolitik sind die Organisationen der Tierärzte sehr wichtig. Der Grund liegt in der Ungenauigkeit des Tierschutzgesetzes. Denn nur die Tierärzte haben die Kompetenz zu sagen, was eine dem Tierschutzgesetz entsprechende Haltungform ist und was nicht, da das Tierschutzgesetz keine genauen Festlegungen der Begriffs "artgemäß" (vgl. § 2 TSchG) und anderer unbestimmter Rechtsbegriffe vornimmt. Vor allem die Amtstierärzte, die Kontrollen von Tierhaltungen durchführen, sind hier wichtig. Im Rahmen der Gesetzesformulierung im Politikfeld Nutztierhaltung bringen die Tierärzte ihre Expertise ebenfalls ein (Interviews 28.4.1997, 30.4.1997).

Aufgrund der Mitgliedschaft aller Landestierärztekammern und der Fachverbände in der Bundestierärztekammer sind diese organisatorisch eng verflochten (vgl. Abschnitt Bundestierärztekammer). Die Frage ist nun, wie das Verhältnis der Gruppen untereinander gestaltet ist.

⁴¹ Hierbei wurde die Beschränkung auf drei zu nennende Verbände von keinem Interviewpartner eingehalten.

Von seiten der Tiernutzer wird betont, daß es sich bei den Tierärzten nicht um Gegner handelt, sondern um eine Gruppe⁴², mit der man sich sehr kritisch - und in letzter Zeit vermehrt - auseinandersetzen muß und die zwischen den Tiernutzern und den Tierschützern steht (Interview 28.4.1997). Das BMELF weist seinerseits auf die Wichtigkeit der Organisationen der Tierärzte hin, da es sich beim Tierschutzgesetz um ein Fachgesetz handelt (Interview 29.4.1997)⁴³. Die Tierschützer ihrerseits betonen, wie schon erwähnt, die inhaltliche Nähe, zumindest zur TVT, aber auch zur Bundestierärztekammer, die in ihren Positionen oft mit den Positionen der Tierschutzorganisationen übereinstimmt (Interviews 5.5.1997; 30.4.1997). Die TVT scheint eine Zwischenstellung zwischen dem Subnetzwerk der Tierärzte, dem sie durch organisationelle Verflechtung angehört, und dem Subnetzwerk der Tierschützer, dem sie aufgrund inhaltlicher Nähe angehört, einzunehmen.

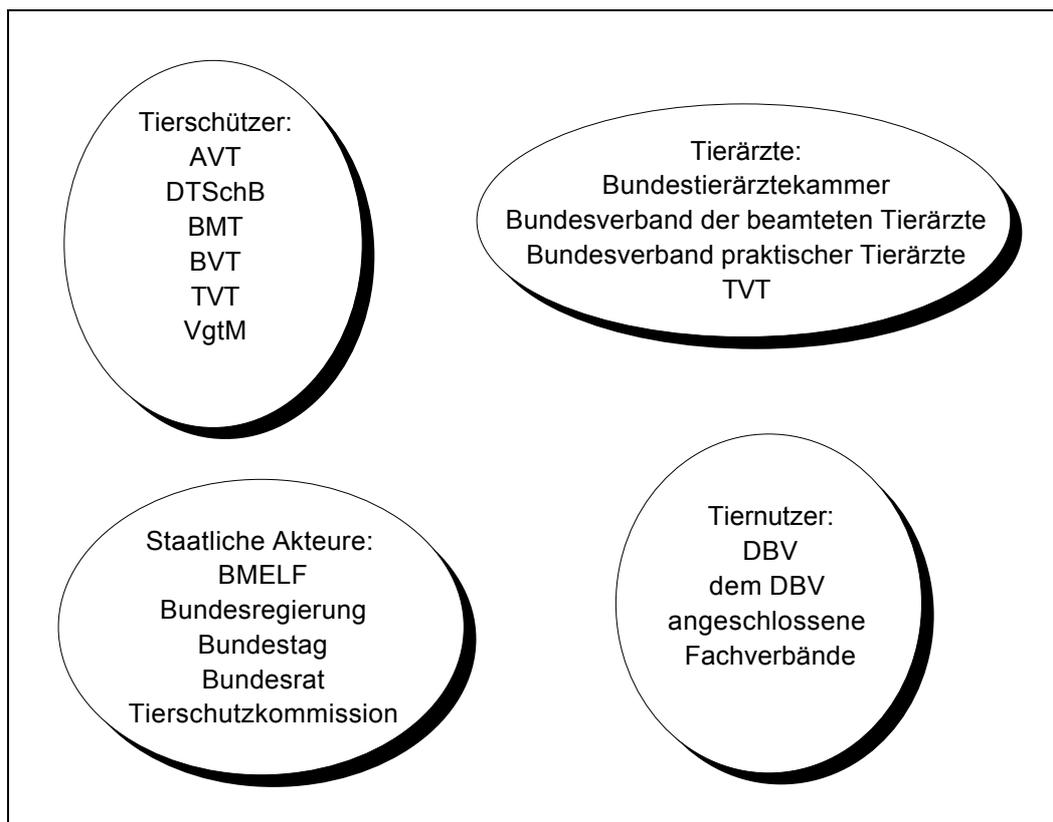
Betrachtet man Tabelle 7, so kann man feststellen, daß kein staatlicher Akteur als eine inhaltlich nahestehende Organisation eingestuft wurde. Das wird ergänzt um die Einschätzung des BMELF, daß es genau dann richtig liegt mit seinen Positionen, wenn es von allen Seiten angegriffen wird oder alle anderen Akteure gleichermaßen zufrieden sind. Eine inhaltliche Nähe zu einem bestimmten Verband oder einer Verbandsgruppe wird daher abgelehnt. In Übereinstimmung damit wird auch darauf hingewiesen, daß die ersten Ansprechpartner für das Referat Tierschutz im BMELF keine Verbände sind, sondern die Kollegen im Referat, das eigene Haus und daran anschließend die anderen Bundesressorts (Interview 29.4.1997). Staatliche Akteure lassen sich daher nicht in die bisher identifizierten Gruppen einordnen und bilden eine eigene Gruppe.

Aufgrund dieser Ergebnisse teilt sich das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik in vier Subnetzwerke (Es werden nur die als relevant eingestuften Akteure herangezogen). Die Mitglieder der Subnetzwerke sind der folgenden Darstellung zu entnehmen:

⁴² Ein Hinweis auf die Verflechtung der Organisationen der Tierärzte ist, daß außenstehende Akteure diese von Zeit zu Zeit als eine einzige Organisation oder Gruppe darstellen und nur in bestimmten Fällen die verschiedenen Organisationen differenzieren.

⁴³ Hier wird auch auf das Resultat des vorherigen Teilkapitels verwiesen, das (fast) alle Tierärzteorganisationen als wichtig einstuft.

Abbildung 1: Subnetzwerke in der Nutztierhaltungspolitik



(Quelle: eigene Darstellung)

4.4. Verbindungen der Akteure

Eine Ansammlung verschiedener Akteure, die sich in ihrer Zielsetzung ähnlich sind und deren Handeln auf einen bestimmten Punkt hin ausgerichtet ist (hier: Nutztiere und ihre Haltung), ist noch kein Netzwerk. Ein Netzwerk besteht erst dann, wenn zwischen den einzelnen Akteuren Verbindungen bestehen. Diese Verbindungen bilden zusammen mit den Akteuren die Struktur des Netzwerks. Sie dienen als Kommunikationskanäle, in denen Information, Expertise, Vertrauen und andere Policy-Ressourcen zwischen den Akteuren ausgetauscht werden (Kenis/Schneider 1991: 41; siehe auch Ressourcenabhängigkeitsansatz).

Im folgenden soll den Verbindungen der Akteure des Netzwerks der Nutztierhaltungspolitik nachgegangen werden. Die Hypothese legt nahe, daß es sich hier um ein bipolares Netzwerk handelt. Zudem geht die Hypothese davon aus, daß jeder Pol des Netzwerkes anders strukturiert ist. Die Existenz einer weiteren gesellschaftlichen Gruppe, der Tierärzte, stellt diesen Teil der Hypothese in Frage.

Um die Verbindungen der Akteure festzustellen, wurde nach den wichtigsten Ansprechpartnern der Organisation gefragt. Zudem wurde jeder Interviewpartner gefragt, mit welchen

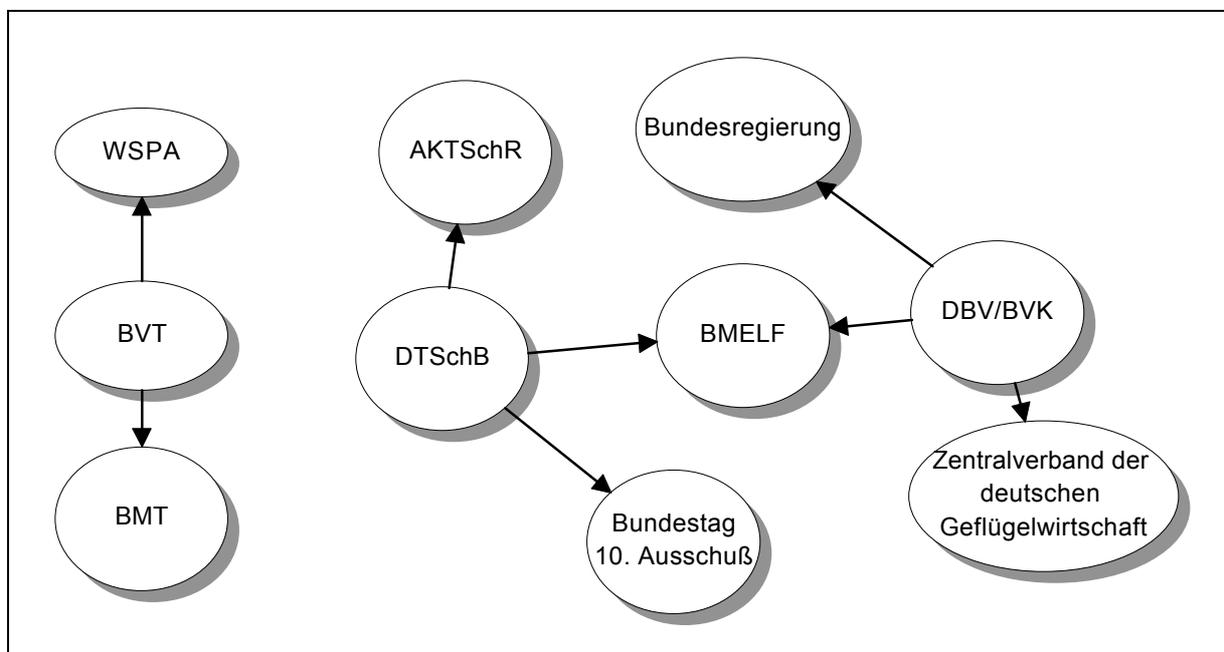
Gruppen seine Organisation Beziehungen unterhält. Die Frage nach den wichtigsten Ansprechpartnern wurde nur von drei Interviewpartnern für die Tierschutzgesetznovellierung und von vier Interviewpartnern für die Kälberhaltungsverordnung beantwortet. Für die Tierschutzgesetzgebung gestalteten sich die Antworten, wie in Tabelle 8 und in der Abbildung 2 dargelegt.

Tabelle 8: Wichtigste Ansprechpartner bei der Tierschutzgesetznovellierung 1986

Interviewpartner	Wichtigste Ansprechpartner
BVT	BMT; WSPA
DTSchB	AKTSchR, BMELF, Bundestag, 10. Ausschuß
DBV/BVK	DBV, Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft, BMELF, Bundesregierung

(Quelle: Experteninterviews, Akteurslisten; eigene Darstellung)

Abbildung 2: Die wichtigsten Ansprechpartner bei der Tierschutzgesetznovellierung



(Quelle: eigene Darstellung)

Der Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft ist ein dem DBV angeschlossener Fachverband, insofern sollte der Zentralverband korrekterweise mit dem DBV und dem BVK als ein Akteur betrachtet werden (Interview 28.4.1997). Die WSPA wird in Deutschland durch den BVT vertreten, insofern bestehen von vornherein organisatorische Verbindungen, so daß man nicht von autonomen Akteuren ausgehen kann (Interview 2.5.1997).

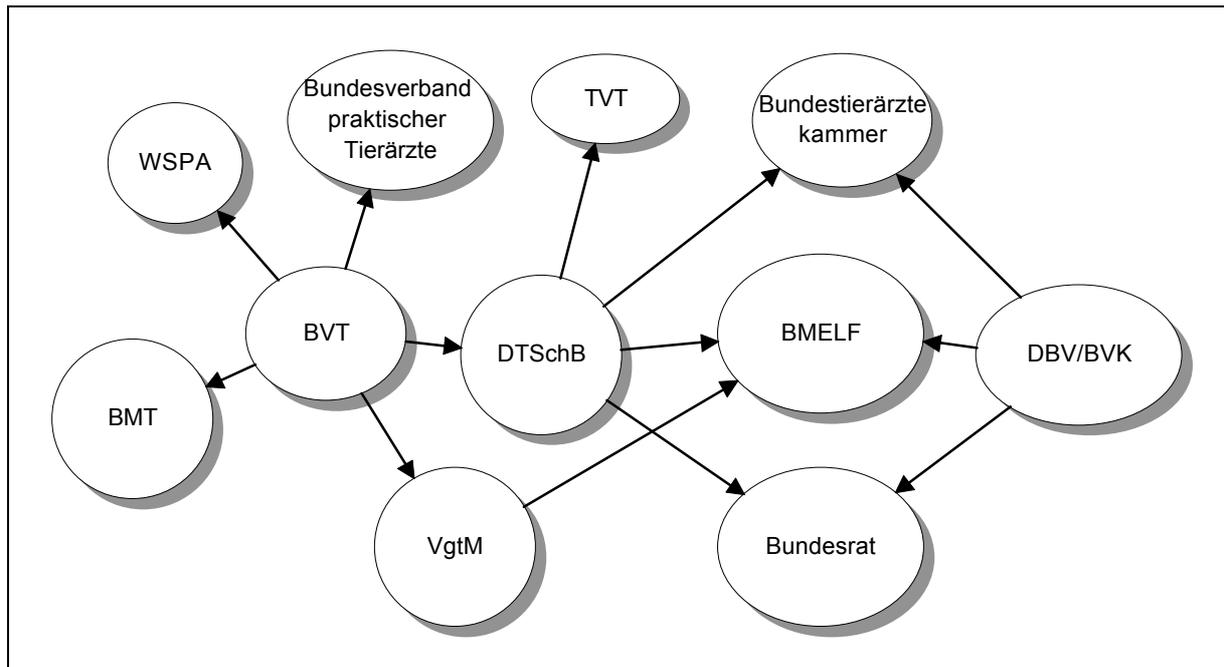
In bezug auf die Kälberhaltungsverordnung wurden von den Interviewpartnern folgende Akteure als wichtigste Ansprechpartner genannt (vgl. Tabelle 9 und Abbildung 3):

Tabelle 9: Wichtigste Ansprechpartner bei der Kälberhaltungsverordnung 1992

Interviewpartner	Wichtigste Ansprechpartner
BVT	Bundesverband praktischer Tierärzte, DTSchB, VgtM, WSPA, BMT
DTSchB	Bundestierärztekammer, TVT, BMELF, Bundesrat
DBV/BVK	DBV, Bundestierärztekammer, BMELF, Bundesrat
VgtM	BMELF

(Quelle: Experteninterviews; Akteurslisten; eigene Darstellung)

Abbildung 3: Die wichtigsten Ansprechpartner bei der Kälberhaltungsverordnung

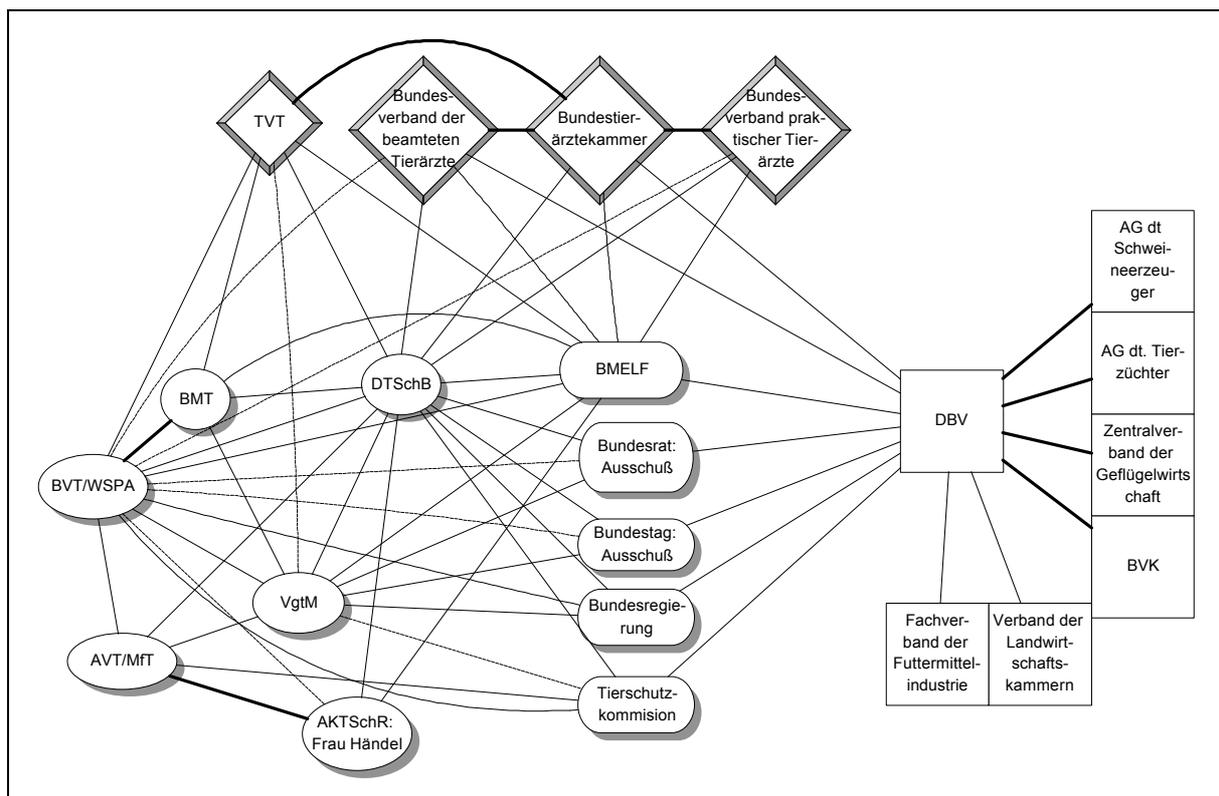


(Quelle: eigene Darstellung)

Die Darstellung der wichtigsten Ansprechpartner von nur vier Interviewpartnern kann kein vollständiges Bild des Netzwerkes ergeben. Deshalb soll aufgrund aller geführten Interviews versucht werden, die Beziehungen der Akteure untereinander darzustellen. Hierbei kann unter Umständen nicht immer eine Richtung der Beziehung angegeben werden und es kann auch keine Trennung in das Netzwerk der Tierschutzgesetznovellierung und der Kälberhaltungsverordnung vorgenommen werden. Es hat sich gezeigt, daß die Interviewpartner ihre Beziehungen zueinander unabhängig von Ereignissen beurteilen. Ereignisse wurden nur zu illustrativen Zwecken angeführt. Nach Auswertung aller geführten Interviews stellt sich die Situation wie in Abbildung 4⁴⁴ dar:

⁴⁴ Auf die Verbindungen der staatlichen Akteure untereinander wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit und aufgrund der Tatsache, daß diese Verbindungen hinlänglich bekannt sind, verzichtet.

Abbildung 4: Das Netzwerk in der Nutztierhaltungspolitik



(Quelle: eigene Darstellung)

gestrichelte Linien: gelegentlicher Kontakt
 durchgezogene Linien: dauerhafte Verbindungen
 dicke Linien: organisationale und / oder personelle Verflechtungen

Bei dieser Darstellung ist zu beachten, daß der DBV und seine Fachverbände organisatorisch eine Einheit bilden, daß aber jeder Verband als eigenständiger Akteur auftreten kann (Interview 28.4.1997). Die organisationellen Verquickungen der Tierärzte und ihrer Organisationen wurden bereits in vorherigen Teilkapiteln geschildert (4.3. Differenzierung in Sub-Netzwerke; 3.5.1. Die Bundestierärztekammer). Auf die Verbindungen der Tierschützer untereinander wird näher eingegangen.

Betrachtet man die Verbindungen der Tierschutzorganisationen, so fällt als erstes auf, daß der BMT und der BVT eine engere Verbindung haben, als die anderen Tierschutzorganisationen. Hier gibt es eine personelle Verquickung der beiden Verbände. Der erste Vorsitzende des BVT ist Mitglied im Beirat des BMT (Interviews 30.4.1997; 2.5.1997). Eine personelle Verquickung gab es auch zwischen dem AKTSchR und der AVT/MfT, denn der erste Vorsitzende der MfT war Mitglied des AKTSchR (Interview 25.4.1997).

Was man aus der Abbildung 4 nicht ablesen kann, sind die verschiedenen Kooperationen der größten vier Tierschutzorganisationen DTSchB, BMT, BVT, MfT, ergänzt um den VgtM.

Diese Kooperationen aufgrund eines bestimmten Ereignisses werden von den Beteiligten Tierschutzkoalition genannt. So gibt es eine Tierschutzkoalition, die zu erreichen versucht, daß der Tierschutz als Thema auf der Expo 2000 vertreten ist (Interview 13.5.1997). Alle fünf genannten Organisationen haben sich zudem zu einem "Aktionsbündnis Neubukow" zusammenschlossen (was in den Interviews ebenfalls als Tierschutzkoalition bezeichnet wurde), um gegen den Bau von Legehennenbatteriehaltungen für 800000 Legehennen in Neubukow vorzugehen (Flugblatt VgtM). Kooperation dieser Verbände gab es bereits bei der Tierschutzgesetzgebung 1986. Damals wurde von den Verbänden eine Gemeinsame Stellungnahme⁴⁵ abgegeben, um zu signalisieren, daß die Tierschutzorganisationen mit ihren Forderungen nicht weit auseinanderlagen. Diese gemeinsame Stellungnahme brachte einen enormen Arbeitsaufwand aufgrund von ständig notwendigen Abstimmungen mit sich. Hierbei kamen all die Probleme einer Kooperation von autonomen Akteuren zum Vorschein, denn wenn diese wirklich zusammenarbeiten wollen, dann müssen sie einen Teil ihrer Autonomie aufgeben und es muß strukturelle Verknüpfungen geben, weil ansonsten keine Reduzierung des Abstimmungsbedarfes eintritt. Aber mit Strukturen sind Persönlichkeiten und Ämter verbunden, wie z.B. Vorstandsposten. Diejenigen, die über eine strukturelle Reform zugunsten einer Kooperation entscheiden sollen, müssen eventuell ihre eigene Abschaffung beschließen. Da mit einem solchen Schritt aufgrund der Eigeninteressen der Personen in den Organisationen nicht zu rechnen ist, bleibt Kooperation vom guten Willen und den Sympathien, die die Personen in den Verbänden füreinander hegen, abhängig (Gemeinsame Stellungnahme der deutschen Tierschutzorganisationen zum Referentenentwurf zur Änderung des TSchG [Stand 14.05.1984]; Interviews 2.5.1997; 5.5.1997). Sympathien für bestimmte Personen sind eine recht dünne Basis für ein gemeinsames Vorgehen. Verschärft wird diese Situation noch dadurch, daß in manchen Verbänden die Vorstandschaft oft wechselt (wie z.B. in den letzten Jahren im VgtM).

4.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Insgesamt kann man sagen, daß das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik aus 16 Akteuren besteht, deren Zahl aufgrund der Hinzuziehung von Fachverbänden durch den DBV ansteigen kann (vgl. Darstellung des Netzwerks). Es bestehen vier Subnetzwerke. Das Subnetzwerk der

⁴⁵ Erstmals übersandt am 24.9.1984 mit den Unterzeichnern AVT, AG Deutscher Tierschutz (heute: BVT), Bundesverband der Tierversuchsgegner (MfT), BMT, DTschB, VgtM. Erneut übersandt am 2.10.1984, wobei der BMT als Unterzeichner fehlte (Gemeinsame Stellungnahme der Deutschen Tierschutzorganisationen zum Referentenentwurf zur Änderung des TSchG [Stand: 14.05.1984]).

Tiernutzer ist hierarchisch strukturiert und entspricht zum Großteil einem korporatistischen Verband. Das Subnetzwerk der Tierschützer besteht aus autonomen Akteuren, die auch auf ihre Unabhängigkeit bedacht sind. Insofern kann von einem pluralistischen Subnetzwerk gesprochen werden, was die Hypothese eines bipolaren Netzwerkes unterstützen würde (vgl. hierzu und zum folgenden die Ausführungen in "Zusammenfassung und Zwischenfazit" der Akteure).

Dies sind aber nicht die einzigen Akteure im Netzwerk. Die staatlichen Institutionen bilden ein eigenes Subnetzwerk. Weder die Tiernutzer noch die Tierschützer können eine besonders starke oder intensive Verbindung zu den staatlichen Institutionen für sich bestätigen. Zwar ist in der Literatur bekannt, daß der DBV einen besonders guten Draht zu "seinem" Ministerium hat, viele Kontakte zum entsprechenden Referat Tierschutz bestehen und der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten persönlichen Kontakt zum Präsidenten des DBV hält (vgl. Heinze 1992). Aber auch der DTSchB hat täglichen Kontakt zum Referat Tierschutz, und der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hält ebensolchen persönlichen Kontakt zum Präsidenten des DTSchB (Interview 5.5.1997). Zudem betont das BMELF, daß die wichtigsten Ansprechpartner für das Referat Tierschutz zuerst staatliche Institutionen sind (Interview 29.4.1997).

Ergänzt werden diese Subnetzwerke noch um das Subnetzwerk der Tierärzte. Deren Organisationen sind miteinander durch organisationelle Verflechtungen verbunden. Zudem haben sie eigene Ziele, die nicht mit den Zielen der Tiernutzer oder Tierschützer zu vergleichen sind. Aufgrund dessen handelt es sich hier um ein eigenständiges Subnetzwerk, das seine Expertise ins Gesamtnetzwerk einbringt. Eine Sonderrolle spielt die TVT, der "Tierschutzverein der Tierärzte", der organisationell in das Subnetzwerk der Tierärzte und inhaltlich in das Subnetzwerk des Tierschützer einzuordnen ist.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß es nicht wie vermutet zwei, sondern drei Subnetzwerke gibt, die versuchen, das Subnetzwerk der staatlichen Institutionen zu beeinflussen. Das Netzwerk ist sowohl formal als auch inhaltlich "multipolar". Die Ergebnisse sind im folgenden tabellarisch dargestellt:

Tabelle 10: Formale und Inhaltliche Aspekte der Subnetzwerke

	Formale Struktur des Netzwerks	Inhaltlicher Zusammenhang
Subnetzwerk der Tiernutzer	Korporatistische Verbandsstruktur nach Schmitter.	Einkommenssicherung für Landwirte.
Subnetzwerk der Tierschützer	Pluralistische Strukturen, autonome Akteure.	Artgerechtere Haltungsformen für Nutztiere.
Subnetzwerk der Tierärzte	Organisationelle Verflechtungen zwischen an sich autonomen Verbänden unter dem Dach der Bundestierärztekammer.	Förderung der Belange der Tierärzte.

(Quelle: eigene Darstellung)

Die Frage, die sich nun stellt, ist die Frage nach den Durchsetzungschancen: Welches Subnetzwerk kann sich mit seinen Interessen bei den staatlichen Institutionen durchsetzen? In diesem Kapitel wurden bereits die Vorbedingungen genannt, die gegeben sein müssen, damit ein Verband den Politikformulierungsprozeß beeinflussen kann. Seine Stellungnahme muß fachlich qualifiziert und sie muß politisch machbar sein.

5. Einfluß- und Durchsetzungschancen der Akteure

In diesem Kapitel soll die Frage beantwortet werden, ob gesellschaftliche Akteure mit ihren Interessen bei den politischen Institutionen Erfolg haben. Die Hypothese legt nahe, daß vor allem der DBV und die ihm angeschlossenen Fachverbände in der Lage sind, ihre Interessen und Ziele durchzusetzen und die Forderungen der Organisationen der Tierschützer aufgrund ihrer Uneinigkeit nicht berücksichtigt werden, (vgl. 2.6.2. Probleme der Interessenvermittlung). Da in den vorherigen Kapiteln festgestellt wurde, daß zu diesen Gruppen noch die Gruppe der tierärztlichen Standesorganisationen hinzukommt, werden auch deren Forderungen in die Analyse miteinbezogen.

Welche Forderungen haben die einzelnen Akteure nun erhoben? Wurden von unterschiedlichen Organisationen gleiche Forderungen erhoben? Welche Forderungen von welchen Akteuren gingen in das Tierschutzgesetz und in die Kälberhaltungsverordnung ein? Dies Fragen sollen im folgenden behandelt werden, nachdem die Vorgehensweise der Analyse und die Dokumentenlage dargestellt wurden.

5.1. Vorgehensweise

Methodisch wird folgendermaßen vorgegangen: Das Ergebnis des Entscheidungsfindungs- und Politikformulierungsprozesses wird verglichen mit den Forderungen, die die einzelnen gesellschaftlichen Akteure erhoben haben, um festzustellen, welche Forderungen sich im Gesetz (Ergebnis) wiederfinden. Dies entspricht einer Input-Output-Analyse, bei der "der Input A, den ein Kommunikator erhält, mit dem von ihm produzierten Inhalt A' (Output) verglichen" wird (Merten 1995: 235). Bei einem Vergleich der Aussagen A und A' sollen Ähnlichkeiten und Divergenzen identifiziert werden (Merten 1995: 235).

5.2. Die Dokumente

Basis der Analyse sind verschiedene Dokumente staatlicher und gesellschaftlicher Akteure. Ausgangspunkte sind das TSchG von 1986 und die Kälberhaltungsverordnung von 1992. Diesen Dokumenten werden andere Dokumente zugeordnet, die in der Entstehungsphase des Gesetzes und der Verordnung abgefaßt wurden. Bei diesen Dokumenten handelt es sich um Gesetz- und Verordnungsentwürfe des BMELF und um Stellungnahmen verschiedener gesellschaftlicher Akteure, die bereits im vorherigen Kapitel als wichtige Akteure identifiziert wurden und von denen eine Stellungnahme vorlag. Die Dokumente stammen aus dem Archiv des DTSchB und dem Archiv des DBV. Stellungnahmen zur Kälberhaltungsverordnung und der

Verordnungsentwurf wurden vom BMELF zur Verfügung gestellt (siehe Tabelle 11: Dokumente zum Tierschutzgesetz; Tabelle 12: Dokumente zur Kälberhaltungsverordnung).

Für die Analyse wurden folgende Dokumente herangezogen:

Tabelle 11: Dokumente zum Tierschutzgesetz

Dokument	Textstatus	Verfasser	Datum	Adressat
TSchG 1972	Gesetz	"Staat"	24.7.1972	"Gesellschaft"
Entwurf des BMELF zum TSchG	amtliches Dokument	BMELF	14.5.1984	Verbände
Drucksache 10/3158	Regierungsentwurf	Kabinett	10.4.1985	Bundestag, allgemein zugänglich
TSchG 1986	Gesetz	"Staat"	18.8.1986	"Gesellschaft"
Gemeinsame Stellungnahme der Tierschutzorganisationen Zum Entwurf Stand 14.5.1984	Stellungnahme	AVT/BVT/ (BMT)/ DTSchB/Vgt M	24.9.1984; 2.10.1984	BMELF
Stellungnahme des DTSchB	Stellungnahme	DTSchB	23./24.10.1985	10. Ausschuß des Deutschen Bundestages
Überarbeiteter Änderungsvorschlag des DTSchB	Gesetzesentwurf	DTSchB	ohne Datum	alle staatlichen Entscheidungsträger
Stellungnahme der ADT/BVT zum Entwurf Stand 14.5.1984	Stellungnahme	ADT (heute BVT)	ohne Datum	BMELF
Stellungnahme des BMT zum Entwurf Stand 14.5.1984	Stellungnahme	BMT	4.7.1984	BMELF
Stellungnahme der WSPA zum Entwurf Stand 14.5.1984	Stellungnahme	WSPA	27.5.1984	nicht feststellbar
Stellungnahme des AKTSchR zu 10/3158 - Vergleich zum Vorschlag des AKTSchR	Stellungnahme	AKTSchR	ohne Datum	nicht feststellbar
Stellungnahme der AVT zu 10/3158	Stellungnahme	AVT	ohne Datum	10. Ausschuß des Deutschen Bundestages
Stellungnahme des VgtM zum Entwurf Stand 14.5.1984	Stellungnahme	VgtM	19.7.1984 (15.11.84)	BMELF (Kabinett)
Stellungnahme des DBV zu 10/3158	Stellungnahme	DBV	16.10.1985	10. Ausschuß des Deutschen Bundestages
Stellungnahme der AG Deutscher Tierzüchter zu 10/3158	Stellungnahme	AG Deutscher Tierzüchter	15.10.1985	10. Ausschuß des Deutschen Bundestages
Stellungnahme des Zentralverbands der Deutschen Geflügelwirtschaft zu 10/3158	Stellungnahme	Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft	15.10.1985	10. Ausschuß des Deutschen Bundestages
Stellungnahme des Bundesverbands praktischer Tierärzte zu 10/3158	Stellungnahme	Bundesverband praktischer Tierärzte	10.4.1985	10. Ausschuß des Deutschen Bundestages

Bei der Analyse des TSchG wurde als "Referenzpunkt", an dem sich - neben den Gesetzesentwürfen zur Novellierung des Gesetzes - ebenfalls Kritik entzündete, das TSchG von 1972 mit einbezogen. Zu diesem Tierschutzgesetz wurden in der Novellierungsphase verschiedene Entwürfe gefertigt. Der zweite Referentenentwurf (Stand 14.5.1984) ist in den für die Nutztierhaltung relevanten Paragraphen identisch mit dem Regierungsentwurf (Drucksache 10/3158 vom

10.4.1985). Das hat den Vorteil, daß Stellungnahmen gesellschaftlicher Akteure, die zum Referentenentwurf abgegeben wurden, sachlich auch für den Regierungsentwurf zutreffen und umgekehrt. Die Vergleichbarkeit der verschiedenen Stellungnahmen ist damit gewährleistet und es ist möglich, ein breites Spektrum an Stellungnahmen in die Analyse miteinzubeziehen, unter anderem auch eine Stellungnahme einer Landesorganisation der Tierärzte.

Für die Analyse im Rahmen der Kälberhaltungsverordnung wurden folgende Dokumente herangezogen.

Tabelle 12: Dokumente zur Kälberhaltungsverordnung

Dokument	Textstatus	Verfasser	Datum	Adressat
Kälberhaltungsverordnung	Verordnung	BMELF	1.12.1992	Kälberhalter
Entwurf der Kälberhaltungsverordnung Stand 27.3.1992	Verordnungsentwurf	BMELF	27.3.1992	Verbände
Tierschutzkommissionsvotum	amtliches Dokument	Tierschutzkommission	1.6.1992	BMELF
Stellungnahme des DTSchB zum Entwurf Stand 27.3.1992	Stellungnahme	DTSchB	29.4.1992	BMELF
Stellungnahme des BMT zum Entwurf Stand 27.3.1992	Stellungnahme	BMT	15.4.1992	BMELF
Stellungnahme des DBV zum Entwurf Stand 27.3.1992	Stellungnahme	DBV	12.5.1992	BMELF
Stellungnahme des BVK zum Entwurf Stand 27.3.1992	Stellungnahme	BVK	11.5.1992	BMELF
Stellungnahme der TVT zum Entwurf Stand 27.3.1992	Stellungnahme	TVT (Arbeitskreis 1: Nutztierhaltung)	4.5.1992	BMELF
Stellungnahme der Deutschen Tierärzteschaft zum Entwurf Stand 27.3.1992	Stellungnahme	Deutsche Tierärzteschaft (heute: Bundestierärztekammer)	3.5.1992	BMELF

Bei der Untersuchung der Kälberhaltungsverordnung wurde nur auf den zweiten Verordnungsentwurf Bezug genommen. Die Einbeziehung des ersten Entwurfes war wegen mangelnder Vergleichbarkeit nicht möglich. Da zu diesem Entwurf zudem keine Stellungnahmen von Tiernutzerorganisationen und keine Stellungnahmen von Landesorganisationen der Tierärzte vorlagen, wäre es auch nicht möglich gewesen, auf die Fragestellung bezogene Schlüsse zu ziehen. Stellungnahmen sind Dokumente, die in der Absicht verfaßt wurden, die Interessen der Akteure - teilweise als Forderungen - zu artikulieren. Hierbei ist zu beachten, daß nicht alle Interessen eines Akteurs Niederschlag in den Dokumenten finden (Reh 1995: 217). Vieles wird mit den Referenten im BMELF oder mit dem Bundeslandwirtschaftsminister bei informellen Treffen abgesprochen (Interview 28.4.1997). Da dies allerdings oft schwer feststellbar ist - zumal wenn, wie im Falle der TSchG-Novellierung, über zehn Jahre vergangen sind - wird hier trotz der Selektivität der schriftlichen Dokumente hauptsächlich auf diese zurückgegriffen. Zu beachten ist weiterhin, daß hier jeweils nur Ausschnitte des Programmformulierungs- und Ent-

scheidungsprozesses betrachtet werden und die Akteure in der Regel auch zu anderen Zeitpunkten versucht haben, auf die Formulierung des Gesetzes und der Verordnung Einfluß zu nehmen. Die Selektivität und die Ausschnitthaftigkeit der Dokumente schränkt die Aussagekraft der Analyseergebnisse ein. Da aber Interessen und Ziele eines korporativen Akteurs relativ stabil sind und sich nur durch langwierige Lernprozesse aufgrund von Erfahrungen und der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen verändern, werden die Aussagen, die die gesellschaftlichen Akteure in ihren Stellungnahmen machen, als beispielhaft für den gesamten Programmformulierungsprozeß betrachtet (Sabatier 1993: 120-123).

Alle Aussagen und Zitate von Akteuren, die im folgenden angeführt werden, sind den oben genannten Dokumenten entnommen (vgl. Tabelle 11: Dokumente zum Tierschutzgesetz; Tabelle 12: Dokumente zur Kälberhaltungsverordnung)

5.3. Einfluß- und Durchsetzungschancen beim TSchG 1986

Für das TSchG wurden sechs Sachverhalte, d.h. 6 Paragraphen bzw. Teile dieser Normen, untersucht. Hierbei handelt es sich um § 2 Abs. 1, § 16 a (ehemals 2 Abs. 2), § 2 Abs. 3, § 2 a Abs. 1 (ehemals 13 Abs. 1), § 5 Abs. 3, § 6. Dies sind die relevanten Bestimmungen für die Nutztierhaltungspolitik. Im folgenden werden die Gesetzentwürfe dem erlassenen Gesetz gegenübergestellt und die Forderungen und Positionen der Akteure zu den einzelnen Sachverhalten dargelegt.

5.3.1. § 2 Abs. 1 TSchG: Die Tierhalternorm

Tabelle 13: § 2 Abs. 1 TSchG

TSchG alt ('72) § 2 Abs. 1	BMELF-Entwurf (identisch 10/3158) 14.5.84	TSchG neu § 2 Abs. 1
Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, 1. muß dem Tier angemessene artgemäße Nahrung und Pflege sowie eine verhaltensgerechte Unterbringung gewähren. 2. darf das artgemäße Bewegungsbedürfnis nicht dauernd und nicht so einschränken, daß dem Tier vermeidbare Schmerzen Leiden oder Schäden zugefügt werden.	Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, 1. muß das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen. 2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, daß ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden und Schäden zugefügt werden.	Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, 1. muß das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen. 2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, daß ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden.

Der Änderungsvorschlag der Regierung stieß sowohl bei den Tierschutzorganisationen als auch bei den Tiernutzerorganisationen auf Kritik. Für die Tierschutzorganisationen legalisierte

der Entwurf des § 2 Abs. 1 die bisher nach dem TSchG von 1972 verbotenen neuzeitlichen Haltungssysteme, wie z.B. die Käfighaltung von Legehennen, da nach dem Entwurf Bewegungseinschränkungen nur dann verboten wurden, wenn das Leiden der Tiere nachgewiesen war (siehe auch Lorz 1987: 103-104). Demgegenüber erhoben die Tierschutzorganisationen die Forderung, daß das Bewegungsbedürfnis eines Tieres "nicht längere Zeit" / nicht "länger als nur vorübergehend" eingeschränkt werden darf (Gemeinsame Stellungnahme, Stellungnahme und Änderungsvorschlag DTSchB, Stellungnahme AVT, VgtM). Der BMT und die WSPA hatten zu diesem Änderungsvorschlag nicht Stellung genommen. Der BVT (ehemals ADT) stimmte dem Entwurf zu.

Die Tiernutzer kritisierten andere Sachverhalte. Die drei Tiernutzerorganisationen DBV, AG Deutscher Tierzüchter (AG) und Zentralverbands der Deutschen Geflügelwirtschaft (Zentralverband) die eine Stellungnahme abgegeben hatten, bemängelten die Ersetzung unbestimmter Rechtsbegriffe durch andere unbestimmte Rechtsbegriffe. So sollte "artgemäß" durch "seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend" und "artgemäßes Bewegungsbedürfnis" durch "artgemäße Bewegung" ersetzt werden. Das würde zu Auslegungsschwierigkeiten führen. Der Kommentar zum TSchG von 1986 geht davon aus, daß der Begriff der Artgemäßheit und die Formulierung "seiner Art entsprechend" das gleiche bedeuten (Lorz 1987: 98). Die AG und der Zentralverband wiesen auch darauf hin, daß der Begriff "artgemäß" nur in Nr. 1, nicht aber in Nr. 2 ersetzt werden sollte, was ebenfalls nach ihrer Ansicht zu Interpretationsschwierigkeiten führen würde. Zudem wies die AG noch darauf hin, daß das Zusatzwort "dauernd" in Nr. 2 wichtig wäre, da es sonst nicht möglich wäre, den Bewegungsraum eines Tieres vorübergehend einzuschränken.

Auffallend ist hier, daß in den Stellungnahmen der AG und des Zentralverbands ganze Textstellen Wort für Wort identisch sind, was darauf schließen läßt, daß ursprünglich nur eine Stellungnahme existierte. Dies läßt sich auch in den Abschnitten zu anderen Sachverhalten feststellen, wobei sich auch identische Passagen in der Stellungnahme des DBV finden lassen.

Der Bundesverband praktischer Tierärzte machte zu § 2 Abs. 1 keine Aussagen.

Alle Forderungen, egal ob von den Tierschützern oder den Tiernutzern erhoben, beeinflussten nicht das endgültige Gesetz, denn der Entwurf und das verabschiedete Gesetz sind identisch.

5.3.2. § 2 Abs. 2 (altes) TSchG oder § 16 a Nr. 1 (neues) TSchG: Anordnungsbezugnis der zuständigen Behörde

Tabelle 14: § 2 Abs. 2 (altes) TSchG oder § 16 a Nr. 1 (neues) TSchG

TSchG alt (72) § 2 Abs. 2	BMELF-Entwurf 14.5.84 (identisch. 10/3158) § 2 Abs. 2	TSchG '86 § 16 a (Verschiebung § 2 Abs. 2 nach § 16 a)
Die zuständige Behörde ist befugt, im Einzelfall Maßnahmen anzuordnen, die zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Anforderungen erforderlich sind.	Die zuständige Behörde kann im Einzelfall die zur Erfüllung der Anforderungen des Absatzes 1 erforderlichen Maßnahmen anordnen.	Die zuständige Behörde <u>trifft die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen</u> . Sie kann insbesondere 1. im Einzelfall die zur Erfüllung des § 2 erforderlichen Maßnahmen anordnen.(...)

Zu diesem Änderungsantrag haben sich zwei Akteure geäußert. So forderte der BMT, daß aus der Ermächtigung zum Handeln im TSchG von 1972 und dem Gesetzentwurf eine Verpflichtung werden sollte. Die vorgeschlagene Formulierung lautet folgendermaßen: "...Sie ist verpflichtet, Verstöße gegen die in Abs. 2 genannten Verbote unverzüglich einzuschreiten.", wobei der BMT einen neuen Abs. 2 vorgeschlagen hatte, der Käfig-, Anbinde- und Boxenhaltung verbieten sollte. Der VgtM ging in seinen Änderungsvorschlägen nicht so weit. Sein Ziel war, durch die Streichung von "im Einzelfall" frühere Interpretationen insoweit zu entkräften, daß der § 2 Abs. 2 nur für einzelne Tiere, nicht aber für einen Betrieb oder eine Haltungsform gelten soll.

Außer bei diesen beiden Tierschutzorganisationen lassen sich in den Stellungnahmen der anderen Organisationen zu § 2 Abs. 2 keine Aussagen finden. Wie es zur Verschiebung des Abs. 2 in den § 16 a kam, ist aufgrund der untersuchten Dokumente nicht feststellbar. Ebenso wenig läßt sich anhand der Dokumente feststellen, wie es zur Erweiterung der Ermächtigung auf die Verhinderung zukünftiger Verstöße kam. Laut Kommentar zum Tierschutzgesetz geht die Neuregelung auf den Bundesrat (Drucksache 524/84) und auf den Vermittlungsausschuß (Drucksache 10/5617) zurück (Lorz 1987: 279-280). Das untersuchte Netzwerk hingegen hat an dieser Norm kaum Interesse gezeigt und hat hier, soweit feststellbar, keinen Einfluß ausgeübt.

5.3.3. § 2 Abs. 3 (altes) TSchG oder § 16 a Nr. 2 (neues) TSchG: Maßnahmen bei schlechter Tierhaltung

Tabelle 15: § 2 Abs. 3 (altes) TSchG oder § 16 a Nr. 2 (neues) TSchG

TSchG alt (72) § 2 Abs. 3	Drucksache 10/3158 (identischer Entwurf 14.5.84)	TSchG '86 (-> Abs. 3 in § 16 a integriert)
<p>Tiere, die nach dem Gutachten des beamteten Tierarztes in Haltung, Pflege oder Unterbringung erheblich vernachlässigt sind, können von der zuständigen Behörde dem Halter fortgenommen und so lange auf dessen Kosten anderweitig pfleglich untergebracht werden, bis eine ordnungsgemäße Haltung, Pflege und Unterbringung der Tiere durch den Halter gewährleistet ist.</p>	<p>Die zuständige Behörde kann ein Tier, das nach dem Gutachten des beamteten Tierarztes mangels Erfüllung der Anforderungen des Abs. 1 erheblich vernachlässigt ist, dem Halter fortnehmen und so lange auf dessen Kosten anderweitig pfleglich unterbringen, bis eine den Anforderungen des Abs. 1 entsprechende Haltung des Tieres durch den Halter sichergestellt ist. Kann das Tier nach dem Urteil des beamteten Tierarztes nur unter nicht behebbaren erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden weiterleben, so kann die Behörde es auf Kosten des Halters <u>töten</u> lassen.</p>	<p>Die zuständige Behörde trifft die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Sie kann insbesondere ... 2. ein Tier, das nach dem Gutachten des beamteten Tierarztes mangels Erfüllung der Anforderungen des § 2 erheblich vernachlässigt ist, dem Halter fortnehmen und so lange auf dessen Kosten anderweitig pfleglich unterbringen, bis eine den Anforderungen des § 2 entsprechende Haltung des Tieres durch den Halter sichergestellt ist. Kann das Tier nach dem Urteil des beamteten Tierarztes nur unter nicht behebbaren Schmerzen, Leiden oder Schäden weiterleben, so kann die Behörde es auf Kosten des Halters <u>schmerzlos töten</u> lassen, ...</p>

In der gemeinsamen Stellungnahme der Tierschutzorganisationen forderten die Unterzeichner, daß "neben den beamteten Tierärzten auch andere Gutachter, z.B. Verhaltensforscher zur Begutachtung von Haltungssystemen" herangezogen werden können. Weitere Forderungen der Tierschützer bezogen sich auf den Grad der Vernachlässigung eines Tieres. In dem Änderungsvorschlag zum Tierschutzgesetz des DTSchB fehlte das Wort "erheblich" vor "vernachlässigt". Der BVT schlug vor, eben dieses Wort "erheblich" vor "vernachlässigt" zu streichen. Zudem forderte der BVT, in Satz 2 "erheblich" vor "Schmerzen" zu streichen, da die Möglichkeit bestehen sollte, ein Tier aus Gründen des Tierschutzes zu töten, wenn es ansonsten den Rest seines Lebens unter nicht behebbaren Schmerzen, Leiden oder Schäden verbringen müßte. Die WSPA vermißte im Gesetzentwurf einen "Hinweis darauf, daß der Tierhalter bei Erkrankung oder Verletzung eines Tieres unverzüglich die Behandlung durch einen Tierarzt veranlassen muß".

Die Tiernutzerorganisationen äußerten sich nicht zu § 2 Abs. 3 (altes) TSchG, wohl aber der Bundesverband praktischer Tierärzte. Er wollte das Wort "töten" durch die Worte "schmerzlos

einschläfern" ersetzen, da es auch "nicht tierschutzgerechte Tötungsarten wie etwa ertränken, Blutentzug, erschießen" gibt.

Betrachtet man die Endfassung des § 16 a Nr. 2 TSchG, so fällt auf, daß von den Forderungen der Tierschützer nichts übernommen wurde, wohl aber die Forderung des Bundesverbands praktischer Tierärzte Berücksichtigung fand. In der Endfassung steht nicht mehr "töten" sondern "schmerzlos töten". Dies bedeutet, daß § 16 a Nr. 2 den Bestimmungen des § 4 Abs. 1 entsprechen muß. Eine Tötung ist demnach als schmerzlos anzusehen, wenn das Tier vorher betäubt wurde (Lorz 1987: 153; 284).

5.3.4. § 13 Abs. 1 (altes) TSchG oder § 2 a Abs. 1 (neues) TSchG: Erlaß von Rechtsverordnungen zum Schutz von Tieren bei Haltungen nach § 2 TSchG

Tabelle 16: § 13 Abs. 1 (altes) TSchG oder § 2 a Abs. 1 (neues) TSchG

TSchG alt § 13 Abs. 1	Drucksache 10/3158 (identisch mit Entwurf 14.5. 84) § 2 a Abs. 1	TSchG neu § 2a Abs. 1 (identisch mit 10/3158 und BMELF-Entwurf 14.5.84)
<p>Der Bundesminister wird ermächtigt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit dies zum Schutz der Tiere erforderlich ist, Vorschriften über deren Haltung, Pflege und Unterbringung zu erlassen. Die Rechtsverordnung kann insbesondere Vorschriften enthalten über</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Art und Umfang einer Beschränkung der natürlichen Bewegungs- oder Gemeinschaftsbedürfnisse von Tieren, 2. Anforderungen an Räume, Käfige, andere Behältnisse oder sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren sowie an die Beschaffenheit von Anbinde- und Fütterungsvorrichtungen, 3. Anforderungen an Lichtverhältnisse, Lufttemperatur, Luftfeuchte, Luftbewegungen sowie Frischluftzufuhr bei der Unterbringung von Tieren, 4. Wartung und Pflege sowie Überwachung von Tieren durch den Tierhalter oder Betreuer. 	<p>Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister) wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 näher zu bestimmen und dabei insbesondere Vorschriften zu erlassen über Anforderungen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit oder der Gemeinschaftsbedürfnisse der Tiere, 2. an Räume, Käfige, andere Behältnisse und sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren sowie an die Beschaffenheit von Anbinde-, Fütterungs- und Tränkvorrichtungen, 3. hinsichtlich der Lichtverhältnisse und des Raumklimas bei der Unterbringung der Tiere, 4. an die Pflege einschließlich der Überwachung der Tiere; hierbei kann der Bundesminister auch vorschreiben, daß Aufzeichnungen über die Ergebnisse der Überwachung zu machen, aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen sind. 	<p>Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Bundesminister) wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 näher zu bestimmen und dabei insbesondere Vorschriften zu erlassen über Anforderungen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit oder der Gemeinschaftsbedürfnisse der Tiere, 2. an Räume, Käfige, andere Behältnisse und sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren sowie an die Beschaffenheit von Anbinde-, Fütterungs- und Tränkvorrichtungen, 3. hinsichtlich der Lichtverhältnisse und des Raumklimas bei der Unterbringung der Tiere, 4. an die Pflege einschließlich der Überwachung der Tiere; hierbei kann der Bundesminister auch vorschreiben, daß Aufzeichnungen über die Ergebnisse der Überwachung zu machen, aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen sind.

In der gemeinsamen Stellungnahme brachten die Tierschutzorganisationen zum Ausdruck, daß nach ihrer Meinung die Definition einer "verhaltensgerechten Unterbringung" nicht allein im Ermessen des Bundeslandwirtschaftsministers liegen sollte. Vielmehr forderten sie eine Änderung der Bestimmung dahingehend, daß der Bundeslandwirtschaftsminister nur "unter Hinzuziehung von Verhaltensforschern und Agrarwissenschaftlern, die von den Tierschutzorganisationen benannt" wurden, "die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 Abs. 1 näher zu bestimmen und damit nicht zu vereinbarende Haltungsformen zu untersagen." In die gleiche Richtung ging der VgtM, nach dessen Meinung es "nicht vertretbar (wäre), wenn der Bundeslandwirtschaftsminister mit einer industriell orientierten Auslegung des Begriffs der verhaltensgerechten Unterbringung den Erkenntnissen der Fachethologen nicht entsprechen würde." Zusätzlich dazu forderte der DTSchB in seinem Änderungsvorschlag eine Zulassungspflicht für besondere Haltungsarten und serienmäßig hergestellte Ein- und Vorrichtungen zur Unterbringung, Versorgung und Beförderung von Tieren, wie z.B. Käfigbatterien. Die AVT forderte, die Verordnungsermächtigung in einen bindenden Auftrag zum Erlaß von Verordnungen umzuformen und mit § 2 TSchG nicht zu vereinbarende Haltungsarten zu verbieten. Bis auf den BVT, der dem Gesetzentwurf zustimmte, äußerten sich andere Tierschutzorganisationen nicht zu diesem Sachverhalt.

Die Ziele des Bundesverbands praktischer Tierärzte gingen in eine ähnliche Richtung wie die Forderungen, die die Tierschutzorganisationen in ihrer gemeinsamen Stellungnahme erhoben. Sie schlugen vor, daß der Bundeslandwirtschaftsminister Rechtsverordnungen unter Hinzuziehung einer Sachverständigenkommission erlassen sollte. Der Änderungsvorschlag für den Gesetzestext lautete folgendermaßen: "Der Bundesminister... erläßt unter Hinzuziehung von Sachverständigenkommissionen zur Gewährleistung der artgerechten Haltung, Pflege und Unterbringung von Tieren Rechtsverordnungen, die die Anforderungen nach § 2 Abs. 1 näher bestimmen und dabei insbesondere Vorschriften enthalten über Anforderungen...".

Der DBV und die AG Deutscher Tierzüchter äußerten sich zu der Neuerung, daß es in Zukunft möglich sein sollte, Tierhalter dazu zu verpflichten, Aufzeichnungen über die Überwachung der Tiere zu machen. Vom DBV wurde darauf hingewiesen, daß diese Aufzeichnungen durch die Kontrollbehörden kaum nachprüfbar wären und somit der Zweck der Regelung in sein Gegenteil verkehrt würde. Aus diesem Grund lehnte der DBV diese Passage des Gesetzentwurfes ab. Die AG betonte, daß Vorschriften zur Aufzeichnung von Überwachungsergebnissen in Familienbetrieben leicht zur Farce geraten und wenig dazu beitragen würden, die anderen Vorschriften einzuhalten, weshalb eine Streichung dieser Passage verlangt wurde. Zudem forderten die

AG und der Zentralverband der Deutschen Geflügelzüchter, daß aus § 2 a Abs. 1 Nr. 1 eindeutig hervorgeht, daß durch die zu erlassenden Verordnungen "Beschränkungen" der "Bewegungsfreiheit" geregelt werden sollten. Beide schlugen die gleiche Neuformulierung des Gesetzestextes vor: "1. hinsichtlich einer Beschränkung der Bewegungsfreiheit oder der Gemeinschaftsbedürfnisse der Tiere."

Auffällig ist, daß sowohl Tierschutzorganisationen als auch die Organisation der Tierärzte Vorschläge unterbreiten, die bei ihrer Verwirklichung die Programmformulierungskompetenz des Bundeslandwirtschaftsministers und damit auch seines Ministeriums beschneiden. Weiterhin fällt auf, daß mit der Einrichtung der Tierschutzkommission beim Bundeslandwirtschaftsminister (§ 16 b TSchG von 1986) dieser Forderung insoweit nachgegeben wurde, als daß der Bundesminister vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Tierschutzkommission anhören muß. Da dieses Gremium aber nur beratende Funktion hat, stellt sich - auch in Anbetracht seiner Zusammensetzung (siehe Akteurskapitel) - für die Tierschutzorganisationen die Frage, ob sie ihre Forderung durch die Einrichtung der Tierschutzkommission verwirklicht sehen. In aller Regel kritisieren Organisationen der Tierschützer an der Tierschutzkommission vor allem, daß Tierschutzorganisationen zwar nominell in der Überzahl sind, daß aber durch die Berufungspraxis für die wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission die Seite der Tiernutzer gestärkt würde. Dadurch fühlen sich die Tierschutzorganisationen benachteiligt (Interviews 30.4.1997; 13.5.1997). Die Konzeption der Tierschutzkommission kommt der Forderung der Ärzteorganisation nach einer Sachverständigenkommission am nächsten, wenngleich die von dieser Organisation vorgeschlagene Gesetzesformulierung nicht übernommen wurde.

Weiterhin fällt auf, daß die von den Tiernutzerorganisationen erhobenen Forderungen nicht erfüllt wurden.

5.3.5. § 5 Abs. 3 TSchG: Betäubungslose Manipulation am Tier

Tabelle 17: § 5 Abs. 3 TSchG

TSchG alt ('72) § 5 Abs. 3	Drucksache 10/3158 (identisch Entwurf 14.5.84)	TSchG '86
<p>Eine Betäubung ist ferner nicht erforderlich,</p> <p>1. für das Kastrieren von unter zwei Monaten alten männlichen Rindern und Schweinen <u>und von nicht geschlechtsreifen männlichen</u> Ziegen, Schafen und Kaninchen, sofern kein von der normalen anatomischen Beschaffenheit abweichender Befund vorliegt,</p> <p>2. für das Enthornen <u>von unter vier Monaten alten Rindern sowie für das Enthornen von Rindern bis zu einem Alter von zwei Jahren mittels elastischer Ringe</u>,</p> <p>3. für das Kürzen des Schwanzes von unter vier Tagen alten Ferkeln sowie von unter acht Tagen alten Lämmern,</p> <p>(4. -> Hunde)</p> <p>5. für das Kürzen von Hornteilen des Schnabels beim Geflügel.</p>	<p>Eine Betäubung ist ferner nicht erforderlich,</p> <p>1. für das Kastrieren von unter zwei Monate alten männlichen Rindern, Schweinen, Ziegen, Schafen und Kaninchen, sofern kein von der normalen anatomischen Beschaffenheit abweichender Befund vorliegt.</p> <p>2. Für das Enthornen oder das Verhindern des Hornwachstums bei unter <u>vier Wochen</u> alten Rindern.</p> <p>3. für das Kürzen des Schwanzes von unter vier Tagen alten Ferkeln sowie von unter acht Tagen alten Lämmern.</p> <p>Nr. 4 und 5 gestrichen</p>	<p>Eine Betäubung ist ferner nicht erforderlich,</p> <p>1. für das Kastrieren von unter zwei Monate alten männlichen Rindern, Schweinen, Ziegen, Schafen und Kaninchen, sofern kein von der normalen anatomischen Beschaffenheit abweichender Befund vorliegt.</p> <p>2. Für das Enthornen oder das Verhindern des Hornwachstums bei unter <u>sechs Wochen</u> alten Rindern.</p> <p>3. für das Kürzen des Schwanzes von unter vier Tagen alten Ferkeln sowie von unter acht Tagen alten Lämmern,</p> <p><u>4. für das Kürzen des Schwanzes von unter acht Tagen alten Lämmern mittels elastischer Ringe</u></p> <p>(5. -> Hunde)</p> <p>6. <u>für das Kürzen von Hornteilen des Schnabels beim Geflügel</u></p>

Die betäubungslose Amputation von Körperteilen bei Tieren wurde von den Tierschutzorganisationen hart bekämpft. Fast jede Organisation hat dazu eine Aussage getroffen. Hauptkritikpunkt war dabei, daß Nutztiere nach Ansicht der Tierschützer durch diese Amputationen Haltungssystemen angepaßt werden sollten, die für nicht artgerecht gehalten wurden und daher verboten werden sollten. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme kritisierten sie vor allem das Schwanzkupieren bei Ferkeln und das Schnabelkürzen bei Geflügel. Der Änderungsvorschlag des DTSchB sah für diese Eingriffe ein ausdrückliches Verbot vor. Auch der VgtM erhob diese Forderungen. Zudem wurde das betäubungslose Kastrieren von unter zwei Monate alten landwirtschaftlichen Nutztieren als tierschutzwidrig betrachtet. Der DTSchB forderte ein generelles Verbot solcher Eingriffe ohne Betäubung und für die WSPA war betäubungslose Kastration nicht akzeptabel. Der BVT forderte die komplette Streichung des § 5 Abs. 3 TSchG. Nur der BMT und die AVT gaben zu diesen Punkten keine Stellungnahme ab. Die einzige Organisation, die in § 5 Verbesserungen sah, war der AKTSchR, der sein Urteil aber nicht begründete.

Die Forderungen der Tiernutzerorganisationen konzentrierten sich auf das Enthornen von Rindern. Die vorgesehene Frist von vier Wochen, innerhalb derer das Enthornen oder das Verhin-

dem des Hornwachstums ohne Betäubung erlaubt bleiben sollte, wurde für nicht praxisgerecht gehalten, da laut DBV und AG Deutscher Tierzüchter der Hornansatz erst nach drei Wochen erkennbar ist. Der DBV forderte daher die Verlängerung der Frist auf acht Wochen. Abgesehen davon akzeptierte die AG die Festlegung der Frist zur betäubungslosen Kastration von männlichen Ziegen und Schafen auf zwei Monate. Der Zentralverband machte zu diesem Paragraphen keine Aussage.

Der Bundesverband praktischer Tierärzte äußerte sich nicht zu diesem Thema.

Trotz der Einigkeit im Lager der Tierschützer schafften diese es nicht, ihre Forderungen durchzusetzen. Anders die Organisationen der Tiernutzer. Zwar wurde die Vierwochenfrist zum Enthornen von Rindern nicht auf acht Wochen sondern nur auf sechs Wochen ausgedehnt, aber im Vergleich mit den Tierschützern, die kein einziges Zugeständnis für sich verbuchen konnten, war dies ein Erfolg.

5.3.6. § 6 TSchG: Amputationsverbote

Tabelle 18: § 6 TSchG

TSchG alt ('72) § 6	Drucksache 10/3158 (identisch Entwurf 14.5.84)	TSchG '86
<p>Verboten ist die vollständige oder teilweise Amputation von Körperteilen eines Wirbeltieres, soweit diese nicht nach anderen Rechtsvorschriften vorgeschrieben ist. Das Verbot gilt nicht,</p> <p>1. wenn der Eingriff im Einzelfall nach tierärztlicher Indikation geboten ist,</p> <p>2. wenn der Nutzungszweck des Tieres den Eingriff erforderlich macht und dem Eingriff tierärztliche Bedenken im Einzelfall nicht entgegenstehen oder ein Fall des § 5 Abs. 3 vorliegt oder</p> <p>(3. -> Tierversuche)</p> <p>Eingriffe nach Satz 2 sind durch einen Tierarzt vorzunehmen; in den Fällen der Nummer 3 und des § 5 Abs. 3 können Sie auch von anderen Personen vorgenommen werden, die die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten haben.</p>	<p>§ 6 Abs. 1: Verboten ist das vollständige oder teilweise Amputieren von Körperteilen oder das vollständige oder teilweise Entnehmen oder Zerstören von Organen oder Geweben eines Wirbeltieres. Das Verbot gilt nicht, wenn</p> <p>1. der Eingriff im Einzelfall nach tierärztlicher Indikation geboten ist,</p> <p>2. der Eingriff im Einzelfall für die vorgesehene Nutzung des Tieres, ausgenommen eine Nutzung für Tierversuche, unerlässlich ist und tierärztliche Bedenken nicht entgegenstehen.</p> <p>3. ein Fall des § 5 Abs. 3 vorliegt,</p> <p>(4. -> Tierversuche)</p> <p>Eingriffe nach Satz 2 Nr. 1 und 2 sind durch einen Tierarzt vorzunehmen; Eingriffe nach Satz 2 Nr. 3 können auch durch eine andere Person vorgenommen werden, die die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten hat.</p> <p>§ 6 Abs. 2: Verboten ist, beim Amputieren oder Kastrieren elastische Ringe zu verwenden.</p>	<p>§ 6 Abs. 1: Verboten ist das vollständige oder teilweise Amputieren von Körperteilen oder das vollständige oder teilweise Entnehmen oder Zerstören von Organen oder Geweben eines Wirbeltieres. Das Verbot gilt nicht, wenn</p> <p>1. der Eingriff im Einzelfall nach tierärztlicher Indikation geboten ist,</p> <p>2. der Eingriff im Einzelfall für die vorgesehene Nutzung des Tieres, ausgenommen eine Nutzung für Tierversuche, unerlässlich ist und tierärztliche Bedenken nicht entgegenstehen.</p> <p>3. ein Fall des § 5 Abs. 3 vorliegt,</p> <p>(4. -> Tierversuche)</p> <p>Eingriffe nach Satz 2 Nr. 1 und 2 sind durch einen Tierarzt vorzunehmen; Eingriffe nach Satz 2 Nr. 3 können auch durch eine andere Person vorgenommen werden, die die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten hat.</p> <p>§ 6 Abs. 2: Verboten ist, beim Amputieren oder Kastrieren elastische Ringe zu verwenden; <u>dies gilt nicht im Falle des § 5 Abs. 3 Nr. 4.</u></p>

In § 6 werden die Verbote für die Amputation von Körperteilen von Tieren geregelt, wobei Abs. 1 Nr. 3 die Fälle des § 5 Abs. 3 (siehe 5.3.5. § 5 Abs. 3 TSchG) erlaubt. Aus diesem Grund wurden bei § 6 teilweise gleiche Forderungen, wie bei § 5 Abs. 3, erhoben. So wurde in der gemeinsamen Stellungnahme der Tierschutzorganisationen das Verbot von Eingriffen, die ein Tier "einer schlechten Haltungsart künstlich" anpassen, speziell das Verbot des Schwanzkupierens bei Ferkeln und das Verbot des Schnabelkürzens bei Geflügel, verlangt. Der DTSchB ging darüber noch hinaus, indem er ein "generelles Amputationsverbot auch für landwirtschaftliche Nutztiere, wenn kein zwingender medizinischer Grund vorliegt" forderte. In Übereinstimmung mit dem AKTSchR wurde vom DTSchB in seinem Änderungsvorschlag ein Verbot für die Verhinderung von Laut- und Schmerzäußerungen, z.B. durch Zerstören der Stimmorgane, vorgeschlagen. Zusätzlich sollte nach dem Willen des DTSchB die Anwendung von Nervengiften ohne gleichzeitige Betäubung des Tieres verboten werden. In Anbetracht dessen, daß der BVT eine Streichung des § 5 Abs. 3 durchsetzen wollte, sollte auch § 6 Abs. 1 Nr. 3 wegfallen. Kritisiert wurde zudem, "daß Eingriffe nach § 5 Abs. 3 von Personen durchgeführt werden dürfen, die nicht Tierärzte sind". Die WSPA bezog sich in ihren Äußerungen auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 und wies darauf hin, daß die Erlaubnis zum Eingriff in den Fällen, in denen es für die vorgesehene Nutzung unerlässlich ist, das vorangegangene Verbot illusorisch machen würde und verlangte aus diesem Grund die Streichung dieser Ausnahmebedingung. Einzig der VgtM schien mit dem § 6 zufrieden. Er hielt das Verbot der Amputation von Körperteilen für eine wichtige Verbesserung.

Thema der Tiernutzerorganisationen war hingegen das Verbot der Verwendung elastischer Ringe für Amputationen und Kastrationen (§ 6 Abs. 2 TSchG). Laut DBV und AG Deutscher Tierzüchter würden mit dem Verbot "wissenschaftlich anerkannte, praktisch bewährte sowie auch dem Schutz der Tiere dienende Methoden in Zukunft nicht mehr durchgeführt werden können". So wollte der DBV, daß elastische Ringe für das Kupieren von Lämmerschwänzen und der Schwänze von Rindern in der Rindermast weiterhin erlaubt blieb. Die AG forderte die Zulassung elastischer Ringe für das Kupieren der Schwänze und das Kastrieren bei bis zu acht Tage alten Lämmern. Nach Ansicht der AG könnte man diese Methode als die tierschutzgerechteste bezeichnen, da sie unblutig und bei unter acht Tagen alten Lämmern nur mit geringem Schmerz verbunden sei. Der Zentralverband der Geflügelwirtschaft äußerte sich nicht zu diesem Thema.

Der Bundesverband praktischer Tierärzte bezog sich auf § 6 Abs. 1 Nr. 2 und verlangte die Streichung der Ausnahmeregelung, da es nach Erfahrung der Tierärzte keine Nutzung gab, die eine Ausnahme vom Amputationsverbot rechtfertigen würde.

Das Ergebnis dieser Analyse sieht folgendermaßen aus: die Tierschützer haben trotz einheitlicher Forderungen nichts davon in den endgültigen Gesetzestext einbringen können. Auch die Tierärzte konnten ihr Anliegen nicht verwirklichen. Dagegen haben die Tiernutzerorganisationen erreicht, daß das Verbot der Verwendung elastischer Ringe bei bis acht Tage alten Lämmern aufgehoben wurde. Dies ist ein Erfolg für die Tiernutzerorganisationen.

5.4. Einfluß- und Durchsetzungschancen bei der Kälberhaltungsverordnung von 1992

Um die Einfluß- und Durchsetzungschancen der gesellschaftlichen Akteure beim Erlaß der Kälberhaltungsverordnung festzustellen, wurden die §§ 2, 3, 5, 6 und 9 Kälberhaltungsverordnung ausgewählt. Die Äußerungen der gesellschaftlichen Akteure wurden mit dem Entwurf der Kälberhaltungsverordnung und der erlassenen Verordnung synoptisch zusammengestellt. Die Analyseergebnisse werden im folgenden beschrieben.

5.4.1. § 2 Kälberhaltungsverordnung: Allgemeine Anforderungen an Ställe

Tabelle 19: § 2 Kälberhaltungsverordnung

Entwurf Kälberhaltungsverordnung 27.3.92 § 2	Kälberhaltungsverordnung '92 § 2
<p>Kälber dürfen nur in Ställen gehalten werden, die folgenden Anforderungen entsprechen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der Stall muß nach seiner Bauweise, seinem Material, seiner technischen Ausstattung und seinem Zustand so beschaffen sein, <u>daß von ihm keine vermeidbaren Gesundheitsschäden für die Kälber ausgehen und eine Deckung ihres Bedarfs möglich ist.</u> 2. Der Boden muß im ganzen Aufenthaltsbereich der Kälber und in den Treibgängen rutschfest und trittsicher sein. 3. Ein Boden mit Löchern, Spalten oder sonstigen Aussparungen muß so beschaffen sein, daß von ihm keine Gefahr von Verletzungen an Klauen oder Gelenken ausgeht; er muß der Größe und dem Gewicht der Tiere entsprechen. 4. Bei einem Spaltenboden darf die Spaltenweite höchstens 2,5 cm, bei elastisch ummantelten Balken oder bei Balken mit elastischen Auflagen höchstens 3,0 cm betragen. Die Spaltenweiten dürfen diese Maße infolge von Fertigungsungenauigkeiten um höchstens 0,3 cm überschreiten. Die Auftrittsbreite der Balken muß mindestens 8 cm betragen. 5. Der Boden muß im ganzen Liegebereich so beschaffen sein, daß er die Erfordernisse für das Liegen erfüllt, insbesondere, daß eine nachteilige Beeinflussung der Gesundheit der Kälber durch Wärmeableitung vermieden wird. 6. Außenwände, mit denen Kälber ständig in Berührung kommen können, müssen so beschaffen sein, daß eine stärkere Wärmeableitung vermieden wird. 7. <u>Seitenbegrenzungen bei Buchten und Ständen müssen durchbrochen sein.</u> 8. <u>Der Sichtkontakt zu anderen Kälbern darf nicht behindert sein.</u> 	<p>Kälber dürfen nur in Ställen gehalten werden, die folgenden Anforderungen entsprechen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Der Stall muß nach seiner Bauweise, seinem Material, seiner technischen Ausstattung und seinem Zustand so beschaffen sein, <u>daß bei den Kälbern keine vermeidbaren Gesundheitsschäden und keine Verhaltensstörungen verursacht werden. Durch geeignete bauliche Einrichtungen ist der Einfall von natürlichem Licht sicherzustellen.</u> 2. Der Boden muß im ganzen Aufenthaltsbereich der Kälber und in den Treibgängen rutschfest und trittsicher sein. 3. Ein Boden mit Löchern, Spalten oder sonstigen Aussparungen muß so beschaffen sein, daß von ihm keine Gefahr von Verletzungen an Klauen oder Gelenken ausgeht; er muß der Größe und dem Gewicht der Tiere entsprechen. 4. Bei einem Spaltenboden darf die Spaltenweite höchstens 2,5 cm, bei elastisch ummantelten Balken oder bei Balken mit elastischen Auflagen höchstens 3,0 cm betragen. Die Spaltenweiten dürfen diese Maße infolge von Fertigungsungenauigkeiten um höchstens 0,3 cm überschreiten. Die Auftrittsbreite der Balken muß mindestens 8 cm betragen. 5. Der Boden muß im ganzen Liegebereich so beschaffen sein, daß er die Erfordernisse für das Liegen erfüllt, insbesondere, daß eine nachteilige Beeinflussung der Gesundheit der Kälber durch Wärmeableitung vermieden wird. 6. Außenwände, mit denen Kälber ständig in Berührung kommen können, müssen so beschaffen sein, daß eine stärkere Wärmeableitung vermieden wird. 7. <u>Seitenbegrenzungen bei Boxen und Ständen müssen so durchbrochen sein, daß die Kälber Sichtkontakt zu anderen Kälbern haben können.</u>

Im Zusammenhang mit diesem Paragraphen forderte die bei jeder Verordnungsgebung zu hörende Tierschutzkommission, daß in Nr. 1 die "vermeidbaren Gesundheitsstörungen" um die "Verhaltensstörungen" ergänzt werden. Desweiteren sollte Nr. 3 um die Bestimmung ergänzt werden, daß ein so großer Teil der Bucht eingestreut sein muß, um allen Tieren die Möglichkeit zu geben, gleichzeitig liegen zu können.

Zum Verordnungsentwurf vom 27.3.1992 nahmen der DTSchB und der BMT Stellung. Der Tierschutzbund wies in Bezug auf § 2 Nr. 1 darauf hin, daß Ställe so zu gestalten sind, um eine Deckung des Bedarfs zu ermöglichen, wobei allerdings nicht gesagt wurde, was man unter der Bedarfsdeckung zu verstehen hat. Deshalb forderte der DTSchB eine genaue Definition. Eben-

so wurde dies für § 2 Nr. 5, wo die "Erfordernisse für das Liegen" nicht näher geregelt sind. Der DTSchB verlangte zudem, Spaltenböden und andere perforierte Böden zu verbieten, da diese bei den Kälbern zu Verhaltensproblemen führen. Statt perforierte Böden zu erlauben, sollte eine Verpflichtung eingefügt werden, Kälber jeden Alters auf festem Stallboden mit trockener Einstreu, besonders im Liegebereich, zu halten. Aufgrund dessen könnte § 2 Nr. 4 entfallen. In Bezug auf Nr. 8 der Vorschrift machte der DTSchB deutlich, daß Kälber ein stark ausgeprägtes Kontaktbedürfnis haben und forderte aus diesem Grund, die Vorschrift, nach der Kälber Sichtkontakt zu gewähren ist, umzuwandeln in eine Vorschrift, die Körperkontakt zu anderen Kälbern oder Rindern vorschreibt. Nach Ansicht des DTSchB dürfen Kälber auf keinen Fall einzeln gehalten werden. Auf diesen Sachverhalt wies auch der BMT hin, der betonte, daß Kälber Herdentiere sind und von daher den Körper- und Blickkontakt zu ihren Artgenossen brauchen, um keine Schäden davonzutragen. Zudem kritisierte der BMT die engen Platzverhältnisse in den Kälberställen der Intensivtierhaltungen.

Der DBV und der BVK als Fachverband nahmen zum Verordnungsentwurf Stellung. Die Forderungen des DBV und des BVK waren hier identisch. Beide verlangten, daß die Mindestbreite für Balken in Spaltenböden (Nr. 4) von 8 cm auf 5 cm reduziert wird, da ansonsten die Stallböden nicht sauberzuhalten wären und die Balken aufgrund der Verschmutzungen nicht mehr trittsicher wären.

Die Organisationen der Tierärzte, die sich zur Kälberhaltungsverordnung äußerten, waren die TVT und die Bundestierärztekammer. Die TVT begrüßte in § 2 Nr. 1 die Erwähnung der Bedarfsdeckung und schlug die Ergänzung des § 2 Nr. 1 mit der Formulierung "...und die Brandgefahr auf ein Minimum herabgesetzt wird." vor. Die Bundestierärztekammer schlug hinsichtlich der Vermeidung von Schäden über die Gesundheitsschäden hinaus für § 2 Nr. 1 folgende Fassung vor: "Der Stall muß... so beschaffen sein, daß die Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung sichergestellt sind." Für § 2 Nr. 3 wurde darauf hingewiesen, daß Verletzungsgefahren insbesondere durch Spaltenböden entstehen, die uneben verlegt und instabil sind. Eine Berücksichtigung dieses Sachverhaltes sollte durch die Einfügung eines Teilsatzes erreicht werden, der klar stellt, daß ein Spaltenboden eine stabile ebene Fläche bilden soll. Die Fassung des § 2 Nr. 4, die die ummantelten Böden näher beschreibt, wurde von der TVT begrüßt. Gleichzeitig wurden weitergehende Vorschriften in bezug auf die Ummantelung, v. a. hinsichtlich des Materials, der Oberflächenbeschaffenheit, der Mantelschichtdicke, der Haltbarkeit und des Wärmeschutzes gefordert. Ferner wurde vorgeschlagen, daß eine Kombination von Bodenflächen aus elastisch ummantelten und nicht ummantelten Betonrosten vorgeschrieben werden

soll für den Fall, daß Kälber längere Zeit allein auf ummantelten Spaltenböden gehalten werden sollen. Nur durch nicht ummantelte Böden kann nach Meinung der TVT ein ausreichender Klauenabrieb gewährleistet werden, um Verformungen zu vermeiden. In Bezug auf § 2 Nr. 5 verlangte die TVT, eine Vorschrift dahingehend, daß der Stallboden ausreichend trocken sein muß, da die Trockenheit eines Stallbodens für die Verhinderung der Entstehung von Krankheiten relevant ist. Die TVT hätte in § 2 Nr. 6 gerne das Wort "Außenwände" durch das Wort "Wände" ersetzt, da es generell um alle Wände gehen würde. Abschließend begrüßte die TVT die Regelungen des § 2 Nr. 7 und 8.

Tatsache ist, daß keine der hier dargestellten Forderungen und Vorschläge Eingang in die Verordnung fand. Im Gegenteil, die von DTSchB, TVT und Bundestierärztekammer gelobte Bedarfsdeckung war zwar im Entwurf der Verordnung, nicht aber in der rechtskräftigen Fassung des § 2 enthalten.

5.4.2. § 3 Kälberhaltungsverordnung: Allgemeine Anforderungen für das Halten von Kälbern

Tabelle 20: § 3 Kälberhaltungsverordnung

Entwurf Kälberhaltungsverordnung 27.3.92 § 3	Kälberhaltungsverordnung '92 § 3
<p>Kälber dürfen nur nach Maßgabe folgender Vorschriften gehalten werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Kälber müssen ungehindert liegen, aufstehen, sich hinlegen, eine natürliche Körperhaltung einnehmen und sich putzen sowie ungehindert Futter und Wasser aufnehmen können. 2. Die Kälber dürfen nicht mehr als unvermeidbar mit Harn und Kot in Berührung kommen. Ihnen soll ein trockener Liegebereich zur Verfügung stehen. 3. Maulkörbe dürfen nicht verwendet werden. 4. Anbindevorrichtungen dürfen nur verwendet werden, wenn hierdurch <u>keine vermeidbaren Schäden verursacht werden können</u>. 	<p>Kälber dürfen nur nach Maßgabe folgender Vorschriften gehalten werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Die Kälber müssen ungehindert liegen, aufstehen, sich hinlegen, eine natürliche Körperhaltung einnehmen, sich putzen sowie ungehindert Futter und Wasser aufnehmen können. 2. Die Kälber dürfen nicht mehr als unvermeidbar mit Harn und Kot in Berührung kommen. Ihnen muß ein trockener Liegebereich zur Verfügung stehen. 3. Maulkörbe dürfen nicht verwendet werden. 4. Anbindevorrichtungen dürfen nur verwendet werden, wenn hierdurch <u>keine Schmerzen oder vermeidbaren Schäden entstehen können</u>. 5. <u>Kranke oder verletzte Tiere müssen erforderlichenfalls in geeigneten Haltungseinrichtungen mit trockener und weicher Einstreu abgesondert werden können.</u>

Laut DTSchB wurde mit § 3 Nr. 1 dem natürlichen Bewegungsbedürfnis der Kälber keine Rechnung getragen. Wenn diese nicht die Möglichkeit zu Spiel und Erkundung hätten, würden sie Verhaltensstörungen entwickeln und Boxenteile belecken und beknabbern. Aus diesem Grund stimmte der DTSchB auch einer Anbindehaltung wie in Nr. 4 vorgesehen nicht zu. Der BMT beschränkte sich in diesem Zusammenhang auf Kritik, ohne konkrete Forderungen zu stellen.

DBV und BVK äußerten sich nicht zu § 3 dieser Norm.

Die TVT begrüßte "ausdrücklich die Ergänzung des letzten Teilsatzes ('...sich putzen...') und hielt diese Vorschrift für absolut unerläßlich. Ebenso wurde in Nr. 4 der Vorschrift die Verwendung des Begriffs "vermeidbare Schäden" begrüßt, da er wesentlich umfassender ist, als der Begriff "Verletzungen". In bezug auf § 3 Nr. 4 forderte die Bundestierärztekammer eine neue Fassung: "Anbindevorrichtungen dürfen nur verwendet werden, wenn hierdurch keine Beeinträchtigung des Ausruhverhaltens und keine Schäden verursacht werden können." Ferner sollte noch eine Nr. 5 eingefügt werden: "Kranke oder verletzte Tiere müssen erforderlichenfalls in geeigneten Stallungen mit trockener und weicher Einstreu abgesondert werden."

Mit Ausnahme dieser letzten Forderung der Bundestierärztekammer wurde beim Erlass der Kälberhaltungsverordnung keine der oben angeführten Forderungen berücksichtigt.

5.4.3. § 5 Kälberhaltungsverordnung: Besondere Anforderungen für das Halten von Kälbern im Alter von über zwei bis zu acht Wochen

Tabelle 21: § 5 Kälberhaltungsverordnung

Entwurf Kälberhaltungsverordnung 27.3.92 § 5	Kälberhaltungsverordnung '92 § 5
<p>Abs. 1: Kälber im Alter von über zwei bis zu acht Wochen dürfen einzeln in Ständen oder Boxen nur gehalten werden, wenn der Stand oder die Box</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. bei innen angebrachtem Trog mindestens 180 cm, 2. bei außen angebrachtem Trog mindestens 160 cm lang ist und 3. bei bis zum Boden und über mehr als die Hälfte der Stand- oder Boxenlänge reichenden Seitenbegrenzungen die frei verfügbare Stand- oder Boxenbreite mindestens 100 cm, in anderen Ständen mindestens 90 cm beträgt. <p>Abs. 2: Kälber im Alter von über zwei bis zu acht Wochen dürfen in Gruppen nur nach Maßgabe folgender Vorschriften gehalten werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Für jedes Kalb muß eine uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche von mindestens 1,3 qm vorhanden sein. Die einzelne Bucht muß mindestens 4 qm Bodenfläche haben. 2. Bei rationierter Fütterung, ausgenommen bei Abruffütterung und technischen Einrichtungen mit vergleichbarer Funktion müssen (...) alle Kälber gleichzeitig Futter aufnehmen können. 3. Bei überwiegender Flüssigfütterung zur freien Aufnahme müssen für jede Gruppe mindestens zwei Saugstellen vorhanden sein; dabei muß für jeweils höchstens 12 Kälber eine Saugstelle vorhanden sein (...). 	<p>Abs. 1: Kälber im Alter von über zwei bis zu acht Wochen dürfen einzeln in Ständen oder Boxen nur gehalten werden, wenn</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Stand oder die Box <ol style="list-style-type: none"> a) bei innen angebrachtem Trog mindestens 180 cm, b) bei außen angebrachtem Trog mindestens 160 cm lang ist und 2. die frei verfügbare Stand- oder Boxenbreite bei Ständen oder Boxen mit bis zum Boden und über mehr als die Hälfte der Stand- oder Boxenlänge reichenden Seitenbegrenzungen mindestens 100 cm, bei anderen Ständen oder Boxen mindestens 90 cm beträgt. <p>Abs. 2: Kälber im Alter von über zwei bis zu acht Wochen dürfen in Gruppen nur nach Maßgabe folgender Vorschriften gehalten werden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Für jedes Kalb muß eine uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche von mindestens 1,3 qm vorhanden sein. 2. Bei rationierter Fütterung, ausgenommen bei Abruffütterung und technischen Einrichtungen mit vergleichbarer Funktion müssen alle Kälber <u>der Gruppe</u> gleichzeitig Futter aufnehmen können. <p><u>Abs. 3: Auch wenn die Gruppe aus bis zu drei Kälbern besteht, muß die Bucht mindestens 4 qm Bodenfläche haben.</u></p>

Diese Regelung erlaubt für Kälber im Alter von über zwei bis zu acht Wochen sowohl Gruppen- als auch Einzelhaltung. Die Tierschutzkommission forderte dagegen für diese Altersgruppe ein grundsätzliches Gruppenhaltungsgebot.

Auch der DTSchB forderte die ausschließliche Gruppenhaltung für Kälber dieser Altersgruppe, denn auch in einer Herde würden sich Gruppen mit Kälbern bilden. Zu der Regelung der Gruppenhaltung von Kälbern in § 5 Abs. 2 verlangte der DTSchB eine Vergrößerung der Flächen pro Kalb, denn sie waren geringer bemessen, als die Fläche, die ein Kalb in Einzelhaltung zur Verfügung hat (1,3 m² in Gruppenhaltung entgegen 1,4 - 1,8 m² in Einzelhaltung, vgl. Maße § 5 Abs. 1). Nach Ansicht des DTSchB sollte die uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche für ein Kalb ab der dritten Lebenswoche mindestens 3,0 m² betragen und es sollte ein freier Zugang zu einem planbefestigten Laufhof oder einer Weide bestehen. Der BMT äußerte diesbezüglich nur Kritik an zu engen Ställen und an seiner Ansicht nach falschen Haltungsformen, ohne konkrete Forderungen zu stellen.

Im Gegensatz zum DTSchB befanden der DBV und der BVK, daß die vorgesehenen Abmessungen für Kälberställe unter Berücksichtigung der Zweckbestimmung der Tiere über den eigentlichen Platzbedarf hinausgingen und es so auch nicht möglich wäre, das nötige Kleinklima zu schaffen. So forderten beide Verbände eine Reduzierung der frei verfügbaren Stand- oder Boxenbreite von 100 cm auf 90 cm oder einer Mindestbreite des 0,8-fachen des Stockmaßes (§ 5 Abs. 1 Nr. 3). Diese Regelung würde Kälbermastbetrieben ermöglichen, die "vorhandenen Stallanlagen in der Vormastperiode für Tiere bis zu acht Wochen weiterhin zu nutzen" und sich flexibel an verschiedene Rinderrassen anzupassen. Zu § 5 Abs. 2 Nr. 3 schlugen der BVK und der DBV vor, die Zahl der Kälber pro Saugstelle von 12 auf 15 zu erhöhen, da dies aufgrund praktischer Erfahrungen ausreichend wäre.

Die TVT versuchte, eine Flexibilisierung der Bestimmung der Saugstellenanzahl zu erreichen (§ 5 Abs. 2 Nr. 3). Bei der möglichen Vielzahl verschiedener Flüssigfütterungstechniken "sollte eine ausreichende Anzahl von Saugstellen als eine von der jeweiligen Technik abhängige Größe gefordert werden. Die Bundestierärztekammer schlug für § 5 Abs. 2 Nr. 2 folgende Fassung vor: "Bei rationierter Fütterung... müssen alle Kälber der Gruppe gleichzeitig Futter aufnehmen können."

Wie man bei Betrachtung der Verordnung sieht, konnten sich die Tierschutzkommission und der DTSchB mit ihrer Forderung nach Abschaffung der Einzelhaltung von Kälbern dieser Altersgruppe nicht durchsetzen. Ebenso wenig konnte der DTSchB eine Vergrößerung der Flächenabmessungen für Gruppenhaltungen durchsetzen. Eine Bestimmung, die aber im Falle, daß

maximal drei Kälber in einer Gruppe gehalten werden, eine Vergrößerung der Fläche bedeutet, ist § 5 Abs. 3. Eine Box für maximal drei Kälber muß mindestens 4 m² groß sein und übersteigt damit die Gesamtbodenfläche, die drei Kälbern nach Abs. 2 Nr. 1 mindestens zustehen muß, um 10 cm² (1,3 m² x 3). Auch wenn nur zwei Kälber gemeinsam gehalten werden, muß ihre Box mindestens 4 m² groß sein. Es handelt sich hier also um eine Vergrößerung der Flächenabmessung, die in dieser Form aber nicht vom DTSchB (und auch nicht vom BMT) gefordert wurden.

Demgegenüber forderten BVK und DBV eine Verringerung der Flächenabmessungen, die nicht in die Kälberhaltungsverordnung übernommen wurden. Daneben forderten sie die Erhöhung der Anzahl der Kälber pro Saugstelle. Die TVT forderte in diesem Zusammenhang eine Flexibilisierung der Bestimmungen. In der Verordnung fehlt eine entsprechende Regelung, so daß nun jeder Kälberhalter, der Flüssigfutter an seine Tiere abgibt, die Anzahl der Tiere pro Saugstelle frei bestimmen kann. Das Fehlen der Regelung geht in voller Konsequenz über die Forderungen des DBV und des BVK hinaus. Anhand der Formulierung, die die TVT verwendet, kann man nicht abschätzen, ob der vollständige Wegfall dieser Regelung in ihrem Sinne ist, oder nicht.

Die Bundestierärztekammer hat ihr Ziel, die Einfügung des Begriffs "der Gruppe" erreicht. Ob es sich hier um eine redaktionelle Verbesserung handelte oder ob damit eine bestimmte Absicht verfolgt wurde, läßt sich nicht sagen, da die Bundestierärztekammer keine weiteren Erläuterungen abgab.

5.4.4. § 6 Kälberhaltungsverordnung: Besondere Anforderungen für das Halten von Kälbern im Alter von über acht Wochen

Tabelle 22: § 6 Kälberhaltungsverordnung

Entwurf Kälberhaltungsverordnung 27.3.92 § 6	Kälberhaltungsverordnung '92 § 6
<p>Abs. 1: Kälber im Alter von über acht Wochen dürfen nur in Gruppen gehalten werden, es sei denn, in dem Betrieb sind jeweils nicht mehr als fünf nach ihrem Alter für das Halten in einer Gruppe geeignete Kälber vorhanden.</p> <p>Abs. 2: Für das Halten von Kälbern im Alter von über acht Wochen in Gruppen gelten folgende Vorschriften:</p> <p>1. Für jedes Kalb muß eine uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche von mindestens 1,5 qm bei einem Lebendgewicht bis 150 kg vorhanden sein. <u>Die einzelne Bucht muß mindestens 6 qm Bodenfläche haben.</u></p> <p>2. Die Kälber dürfen nur während und nach der Fütterung und nur für höchstens eine Stunde angebunden oder durch Halsrahmen festgehalten werden.</p> <p>3. § 5 Abs. 2 Nr. 2 und 3 gilt entsprechend.</p> <p>Abs. 3: Kälber, die nach Abs. 1 nicht in Gruppen gehalten werden müssen, dürfen einzeln in Ständen oder Boxen gehalten werden, wenn der Stand oder die Box</p> <p>1. bei innen angebrachtem Trog mindestens 200 cm</p> <p>2. bei außen angebrachtem Trog mindestens 180 cm lang ist und</p> <p>3. bei bis zum Boden und über mehr als die Hälfte der Stand- oder Boxenlänge reichenden Seitenbegrenzungen die frei verfügbare Stand- oder Boxenbreite mindestens 120 cm, in anderen Ständen oder Boxen mindestens 100 cm, beträgt.</p>	<p>Abs. 1: Kälber im Alter von über acht Wochen dürfen nur in Gruppen gehalten werden, es sei denn,</p> <p>1. in dem Betrieb sind jeweils nicht mehr als fünf nach ihrem Alter <u>oder ihrem Körpergewicht</u> für das Halten in einer Gruppe geeignete Kälber vorhanden.</p> <p><u>2. andere Haltungsanforderungen sind für die Dauer einer Quarantäne zur Vermeidung von Ansteckungsrisiken notwendig.</u></p> <p>Abs. 2: Für das Halten von Kälbern im Alter von über acht Wochen in Gruppen gelten folgende Vorschriften:</p> <p>1. Für jedes Kalb muß eine uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche vorhanden sein, <u>die mindestens so bemessen ist, daß es sich ohne Behinderung umdrehen und hinlegen kann.</u> Für jedes Kalb mit einem Lebendgewicht bis 150 kg muß die uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche mindestens 1,5 qm groß sein.</p> <p>2. Die Kälber dürfen nur während und nach der Fütterung und nur für höchstens eine Stunde angebunden oder festgelegt werden.</p> <p>3. § 5 Abs. 2 Nr. 2 gilt entsprechend.</p> <p><u>Abs. 3: Auch wenn die Gruppe aus bis zu drei Kälbern besteht, muß die Bucht mindestens 6 qm Bodenfläche haben.</u></p> <p>Abs. 4: Kälber im Alter von über acht Wochen, die nach Abs. 1 nicht in Gruppen gehalten werden müssen, dürfen einzeln in Ständen oder Boxen nur gehalten werden, wenn</p> <p>1. der Stand oder die Box</p> <p>a) bei innen angebrachtem Trog mindestens 200 cm</p> <p>b) bei außen angebrachtem Trog mindestens 180 cm lang ist und</p> <p>2. die frei verfügbare Stand- oder Boxenbreite bei Ständen oder Boxen mit bis zum Boden und über mehr als die Hälfte der Stand- oder Boxenlänge reichenden Seitenbegrenzungen mindestens 120 cm, bei anderen Ständen oder Boxen mindestens 100 cm beträgt.</p>

In dieser Altersklasse ist Einzelhaltung von Kälbern nur noch dann erlaubt, wenn in einem Betrieb zu wenig Kälber für eine Gruppenhaltung vorhanden sind. Der DTSchB begrüßte diese Regelung und verlangte zugleich, daß bei Einzelhaltung nur Boxenhaltung gestattet blieb und Anbindehaltung verboten wurde (Abs. 1 und 3). In dieser Box sollte sich Tiefstreu befinden (Abs. 3). Desweiteren kritisierte der DTSchB das seiner Meinung nach zu geringe Platzangebot von 1,5 m² (Abs. 2 Nr. 1). Kälbern dieser Altersklasse sollten demnach mindestens 3,0 m² zur Verfügung stehen. Die in § 6 Abs. 2 Nr. 2 festgelegte Zeitbeschränkung für die Fixierung

während der Fütterung wird vom DTSCb auch für Kälber anderer Altersklassen gefordert. Die Forderungen des BMT sind nicht feststellbar, da er nur allgemeine Kritik übte.

Das Verbot der Einzelhaltung von Kälbern stieß beim DBV und beim BVK auf Kritik. So wurden erhebliche Zweifel angemeldet, "ob ein solcher Eingriff in die Tierhaltung erforderlich ist, um den Verhaltensansprüchen der Kälber und somit den tierschutzrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden", denn dem DBV und dem BVK waren keine ethologischen Erkenntnisse bekannt, die die ausschließliche Gruppenhaltung ab einem bestimmten Alter erforderlich machen würden. Mit Hinweis auf die EG-Richtlinie, die Einzel- und Gruppenhaltung zuläßt, wurde vorgeschlagen, beide Haltungsformen für Kälber über acht Wochen zuzulassen. Daneben wurde vom DBV und vom BVK kritisiert, daß die in Abs. 2 Nr. 1 vorgesehene Mindestfläche von 1,8 m² für Kälber mit einem Lebendgewicht, das 150 kg übersteigt, über die praktischen Erfordernisse hinausgeht⁴⁶. Vom BVK wurde vorgeschlagen, in der Verordnung, entsprechend der EG-Richtlinie, die Bodenfläche auf 1,5 m² pro Kalb festzulegen. Mit Hinweis auf die 1989 vom Bundesrat verabschiedete und von der EG gestoppte Verordnung wurde von DBV und BVK betont, daß bereits einige Kälbermastbetriebe mit Genehmigung der Behörden Gruppenhaltungen mit 1,5 m² pro Kalb eingerichtet hatten und ihnen eine erneute Umstellung nicht zugemutet werden konnte.

Die Organisationen der Tierärzte äußerten sich kaum zu diesem Paragraphen. Die TVT hieß lediglich die Differenzierung des Abs. 2 Nr. 1 gut, da sie einer früheren Forderung der TVT entsprach.

In § 6 Abs. 2 wurde ein Satz eingefügt, der vorschreibt, daß jedem Kalb eine uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche zur Verfügung stehen muß, die mindestens so bemessen sein muß, daß es sich ohne Behinderung umdrehen und hinlegen kann. Das bedeutet bei einem großen Kalb, dem eine Fläche von 1,5 m² zu klein ist, um sich umzudrehen und sich hinzulegen, daß ihm eine größere Bodenfläche zur Verfügung gestellt werden muß. Es wird allerdings keine absolute Größe genannt. Diese Vorschrift kann somit als ein Zugeständnis an die Tierschützer gewertet werden, indem Mindestkriterien für die Größe der Box festgelegt werden, die an den Platzbedürfnissen eines Kalbes orientiert sind. Gleichzeitig kann die Vorschrift als ein Zugeständnis an die Tiernutzer gewertet werden, da keine Größenangaben gemacht werden, die mindestens bei

⁴⁶ Aus dem Verordnungsentwurf geht nicht klar hervor, wie diese 1,8 m² zustande kommen. Sie könnten sich aus § 6 Abs. 3 Nr. 2 und 3 ergeben: Eine Box muß demnach 180 cm lang und 100 cm breit sein.

jedem Kalb ab einer bestimmten Größe oder einem bestimmten Gewicht eingehalten werden müssen.

Abgesehen davon sind andere Forderungen der gesellschaftlichen Akteure, wie die Forderung nach der Wiedereinführung der Einzelhaltung, die von den Organisationen der Tiernutzer erhoben wurden, nicht umgesetzt worden.

5.4.5. § 9 Kälberhaltungsverordnung: Fütterung und Pflege

Tabelle 23: § 9 Kälberhaltungsverordnung

Entwurf Kälberhaltungsverordnung 27.3.92 § 9	Kälberhaltungsverordnung '92 § 9
<p>Abs. 1: Für die Fütterung und Pflege der Kälber müssen ausreichend viele Personen mit den hierfür notwendigen Kenntnissen und Fähigkeiten vorhanden sein.</p> <p>Abs. 2: Es muß sichergestellt sein, daß eine für die Fütterung und Pflege verantwortliche Person das Befinden der Kälber mindestens einmal morgens und abends überprüft. Soweit notwendig, sind unverzüglich Maßnahmen für die Behandlung, Absonderung oder Tötung der Kälber zu ergreifen.</p> <p>Abs. 3: Spätestens vier Stunden nach der Geburt muß den Kälbern Biestmilch angeboten werden. Es muß sichergestellt sein, daß alle Kälber mit Futter und Wasser in ausreichender Menge und Qualität versorgt werden. Für Kälber bis zu einem Gewicht von 70 kg muß der Eisengehalt der Milchaustauschertränke mindestens 30 Milligramm je Kilogramm, bezogen auf einen Trockensubstanzgehalt von 88 vom Hundert, betragen. Auch bei schwereren Kälbern ist eine ausreichende Eisenversorgung sicherzustellen. Jedes über zwei Wochen alte Kalb muß jederzeit Zugang zu geeignetem Trinkwasser haben. Kälber müssen täglich mindestens zweimal gefüttert werden (...).</p> <p>Abs. 4: <u>Vom 15. Lebenstag des Kalbes an</u> muß Rauhfutter oder sonstiges rohfaserreiches strukturiertes Futter</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aufzuchtkälbern zur freien Aufnahme, 2. Mastkälbern in einer Menge von mindestens 100 gr. täglich; im Alter von mehr als acht Wochen mindestens 200 gr. täglich angeboten werden. <p>Abs. 5: Es muß sichergestellt sein, daß Mist und Gülle in zeitlich erforderlichen Abständen aus dem Stand und dem Liegebereich entfernt werden oder daß regelmäßig neu eingestreut wird. Erforderlichenfalls sind Ställe und Einrichtungsgegenstände, mit denen Kälber in Berührung kommen, insbesondere Tränkeinrichtungen, zu reinigen und zu desinfizieren.</p>	<p>Abs. 1: Für die Fütterung und Pflege der Kälber müssen ausreichend viele Personen mit den hierfür notwendigen Kenntnissen und Fähigkeiten vorhanden sein.</p> <p>Abs. 2: Es muß sichergestellt sein, daß eine für die Fütterung und Pflege verantwortliche Person das Befinden der Kälber mindestens einmal morgens und abends überprüft. Soweit notwendig, sind unverzüglich Maßnahmen für die Behandlung, Absonderung oder Tötung der Kälber zu ergreifen. <u>Soweit notwendig ist unverzüglich ein Tierarzt hinzuzuziehen.</u></p> <p>Abs. 3: Es muß sichergestellt sein, daß alle Kälber mit Futter und Wasser in ausreichender Menge und Qualität versorgt werden. Spätestens vier Stunden nach der Geburt muß den Kälbern Biestmilch angeboten werden. Für Kälber bis zu einem Gewicht von 70 kg muß der Eisengehalt der Milchaustauschertränke mindestens 30 Milligramm je Kilogramm, bezogen auf einen Trockensubstanzgehalt von 88 vom Hundert, betragen. Auch bei schwereren Kälbern ist eine ausreichende Eisenversorgung sicherzustellen. Jedes über zwei Wochen alte Kalb muß jederzeit Zugang zu geeignetem Trinkwasser haben. Kälber müssen täglich mindestens zweimal gefüttert werden.</p> <p>Abs. 4: Kälbern muß <u>spätestens vom achten Lebenstag an</u> Rauhfutter oder sonstiges rohfaserreiches strukturiertes Futter angeboten werden, und zwar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aufzuchtkälbern zur freien Aufnahme, 2. Mastkälbern im Alter bis zu acht Wochen mindestens 100 gr. täglich; im Alter von mehr als acht Wochen mindestens 200 gr. täglich. <p>Abs. 5: Es muß sichergestellt sein, daß Mist, <u>Jauche</u> und Gülle in zeitlich erforderlichen Abständen aus dem Stand und dem Liegebereich entfernt werden oder daß regelmäßig neu eingestreut wird. Erforderlichenfalls sind Ställe und Einrichtungsgegenstände, mit denen Kälber in Berührung kommen, insbesondere Tränkeinrichtungen, zu reinigen und zu desinfizieren.</p>

Die Tierschutzkommission empfahl für § 9 Änderungen in den Absätzen 4 und 5. In Absatz 4 sollten die Worte "oder sonstiges rohfaserreiches strukturiertes Futter" gestrichen werden. In Absatz 5 sollte hinter dem Wort "Mist" ein Komma und das Wort "Jauche" eingefügt werden.

Der DTSchB begrüßte die Vorschläge zu den Absätzen 1 und 2, ebenso die Festlegung des Eisengehaltes im Futter in Absatz 3. Hier kritisierte der DTSchB allerdings, daß Kälber nur zweimal am Tag gefüttert werden sollten, denn normalerweise nehmen Kälber drei- bis fünfmal am Tag Nahrung auf. Das Wort "zweimal" sollte daher durch "drei- bis fünfmal" ersetzt werden. Absatz 4 wurde vom DTSchB grundsätzlich positiv bewertet, wobei aber gefordert wur-

de, daß "nicht erst am 15. sondern schon mit dem achten Lebenstag damit begonnen werden" sollte, den Kälbern Rauhfutter anzubieten. Die Gabe von 100 gr. Rauhfutter wurde zudem als zu gering erachtet, um Folgeschäden wie etwa Blutarmut zu verhindern. In Absatz 5 sollten die Bestimmungen "in zeitlich erforderlichen Abständen" und "regelmäßig einstreuen" näher definiert werden. Der BMT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, daß unzulängliche Nahrung zu schweren Stoffwechselstörungen und zum krankhaften Unwohlsein führt. Aus diesem Grund würde die Verabreichung unzureichender Nahrung einen Verstoß gegen das TSchG darstellen.

Nach Ansicht des DBV und des BVK ist es praktisch kaum durchführbar, jedem Kalb in Einzelhaltung jederzeit Zugang zu geeignetem Trinkwasser zu gewähren, so wie in § 9 Abs. 3 gefordert wurde. Darüber hinaus wurde darauf hingewiesen, daß ein jederzeitiger Trinkwasserzugang nicht nötig wäre, da die Kälber mehrmals täglich mit Milchaustauschern und Wasser gefüttert würden. Der DBV wies zudem noch darauf hin, daß sich die vorgesehene Menge Rauhfutter, die den Mastkälbern anzubieten ist, "in einem Grenzbereich zur Produktion von rötlichem Kalbfleisch" bewegen würde und aus diesem Grunde Rauhfütterungen, die über diesen Vorschlag hinausgehen würden, auf jeden Fall vermieden werden sollten, da sich rötliches Kalbfleisch nicht verkaufen läßt.

Die TVT schlug für § 9 Abs. 2 Präzisierungen für die Überwachung, Untersuchung, Behandlung, Absonderung und gegebenenfalls Tötung der Tiere vor. Die Versorgung der Kälber mit Biestmilch, wie in Abs. 3 vorgesehen, wurde vom TVT begrüßt und für notwendig gehalten. Kritisiert wurde allerdings, daß die Verpflichtung zur Trinkwasserversorgung erst für Kälber ab zwei Wochen bestehen sollte, denn auch die Kälber unter zwei Wochen benötigen Trinkwasser und sollten deshalb nicht aus der Vorschrift ausgenommen werden. Dagegen begrüßte die TVT die Bestimmungen über das Rauhfutterangebot in Abs. 4 und die Hygiene im Stand- und Liegebereich der Kälber sowie des Stalles und der Stalleinrichtungen. Die Bundestierärztekammer hingegen schlug zu § 9 lediglich eine Änderung des Abs. 2 vor. Er sollte um den Satz "Gegebenenfalls ist unverzüglich ein Tierarzt hinzuzuziehen" ergänzt werden..

Die Stellungnahmen der Akteure hatten Auswirkungen auf die Endfassung des § 9. Die von der Tierschutzkommission geforderte Ergänzung des Abs. 5 um das Wort "Jauche" wurde umgesetzt, ebenso die Forderung des DTSchB, daß die Rauhfuttergabe bereits mit dem achten Lebenstag beginnen sollte. Eine weitere Beeinflussung des Verordnungstextes läßt sich auf die Bundestierärztekammer zurückführen. Ihre Forderung für die Ergänzung des Abs. 2, gegebenenfalls einen Tierarzt hinzuzuziehen, wurde fast wörtlich übernommen. Keinen Erfolg hatten

hingegen die Tiernutzerorganisationen, die TVT und der BMT, von denen kein Vorschlag Verwendung fand. Zudem haben der DTSchB und die Tierschutzkommission Forderungen hinsichtlich der Fütterungsfrequenz erhoben, die ebenfalls nicht umgesetzt wurden.

5.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde anhand verschiedener Dokumente untersucht, welche Forderungen von den einzelnen Akteuren erhoben worden sind, welche Akteure gleiche Forderungen erhoben haben und welche Forderungen in das Tierschutzgesetz und in die Kälberhaltungsverordnung Eingang gefunden haben.

Aufgrund der Ergebnisse der Dokumentenanalyse könnte man vermuten, daß die gesellschaftlichen Akteure so gut wie nichts durchsetzten, denn die Endfassungen des Gesetzes und der Verordnung sind weitgehend von den Gesetz- und Verordnungsentwürfen des Referats Tierschutz geprägt. Obwohl die Zugangschancen recht groß sind, erscheinen die tatsächlichen Einfluß- und Durchsetzungschancen sehr gering. Zu beachten ist allerdings, daß Akteure neben dem Abgeben von Stellungnahmen noch andere Möglichkeiten haben, ihren Einfluß auszuüben. So kann hier keine Aussage darüber gemacht werden, welche Absprachen bei informellen Treffen im Vorfeld der Abfassung der Gesetz- und Verordnungsentwürfe gemacht wurden oder ob an anderer Stelle im Politikformulierungsprozeß von gesellschaftlichen Akteuren Forderungen erhoben und durchgesetzt wurden⁴⁷. Hier sollte auch nicht festgestellt werden, was insgesamt von wem durchgesetzt wurde, sondern es sollten exemplarisch die Einflußchancen der verschiedenen Akteure erkannt werden.

Die Ergebnisse der Analyse bestätigen ein Resultat, zu dem man bereits durch die Untersuchung des Netzwerks gelangte. Dort wurden verschiedene Cliques oder Subnetzwerke von Akteuren identifiziert. Hier wurde anhand der Dokumente gezeigt, daß es zwischen den Akteuren innerhalb der Subnetzwerke inhaltlich keine oder nur geringe Unterschiede gibt. So haben verschiedene Tierschutzorganisationen zur Tierschutzgesetznovellierung eine gemeinsame

⁴⁷ Eine weitere Einschränkung der Geltung dieser Ergebnisse ergibt sich daraus, daß nur zwei Politikformulierungsprozesse untersucht wurden. Seit der Novellierung des TSchG 1986 wurden aber auch Verordnungen über den Schutz von Legehennen bei Käfighaltung und über den Schutz von Schweinen bei Stallhaltung erlassen. Unter Umständen gestalteten sich bei diesen Verordnungen die Einfluß- und Durchsetzungschancen anders. Das ändert aber nichts an der Relevanz der in dieser Arbeit identifizierten Gruppe der Tierärzte.

Stellungnahme abgegeben und Tierschutzorganisationen haben in ihren eigenen Stellungnahmen oft - allerdings nicht immer - ähnliche Forderungen gestellt. Bei den Tiernutzerorganisationen sind die Gemeinsamkeiten so groß, daß die Forderungen in den Stellungnahmen oft Wort für Wort übereinstimmen. Man kann davon ausgehen, daß im DBV eine Stellungnahme erstellt wird, die an die angeschlossenen Fachverbände, die ebenfalls eine Stellungnahme abgeben, weitergegeben wird. Die Fachverbände modifizieren diese Stellungnahme nur leicht in Satzbau und in den Erläuterungen, die Forderungen bleiben identisch. Das Netzwerk der Tierärzte bildet hier allerdings eine Ausnahme. Bei der Analyse des Tierschutzgesetzes stand nur eine Stellungnahme einer tierärztlichen Landesorganisation zur Verfügung, so daß für diesen Programmformulierungsprozeß keine Aussage darüber getroffen werden kann, ob es zwischen den Akteuren dieses Subnetzwerkes inhaltliche Übereinstimmungen gibt. Für den Erlaß der Kälberhaltungsverordnung konnten in keinem Fall gleiche oder ähnliche Forderungen im Rahmen eines Sachverhaltes festgestellt werden, was darauf hindeutet, daß die TVT und die Bundestierärztekammer bei der Erstellung ihrer Stellungnahmen nicht zusammengearbeitet haben, obwohl diese Organisationen aufgrund der organisationalen Verflechtungen und überlappender Mitgliedschaften ihrer Mitglieder eng miteinander verbunden sind.

Faßt man die Ergebnisse der Analysen zusammen, so ergibt sich folgendes Bild:

- Der Bundesverband praktischer Tierärzte konnte mit seinen Forderungen § 16 a Abs. 1 TSchG (§ 2 Abs. 3 alt) beeinflussen. Ebenso hatte der Bundesverband mit seiner Forderung nach der Einrichtung einer Sachverständigenkommission Erfolg (§ 2 a Abs. 1 TSchG). Auch in der Gemeinsamen Stellungnahme der Tierschutzorganisationen und in der Stellungnahme des VgtM wurde betont, daß der Bundeslandwirtschaftsminister nicht allein über Haltungsbedingungen entscheiden sollte. Die seit der Novellierung des TSchG bestehende Tierschutzkommission entspricht aber am ehesten den Forderungen des Bundesverbands praktischer Tierärzte.
- Der DBV und die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierzüchter konnten sich mit ihrer Forderung auf Verlängerung der Frist, innerhalb derer Rinder betäubungslos enthornt werden dürfen, durchsetzen, wenn sie auch keine Frist von acht Wochen sondern nur von sechs Wochen erhielten (§ 5 Abs. 3 TSchG). Ebenfalls ein Erfolg war die Zulassung von elastischen Ringen für das Kupieren von Schwänzen bei bis zu acht Tage alten Lämmern (§ 6 TSchG).
- Im Rahmen der Kälberhaltungsverordnung konnte die Bundestierärztekammer durchsetzen, daß kranke oder verletzte Tiere abgesondert werden müssen (§ 3 Nr. 5). Für § 5 Abs. 2 Nr.

2 konnte sie die Einfügung der Worte "die Gruppe" erreichen. Die Auswirkungen dieser Änderung lassen sich aber nicht bestimmen. Die Forderung der Bundestierärztekammer für § 9, gegebenenfalls einen Tierarzt hinzuziehen zu müssen, wurde fast wörtlich übernommen.

- Die Tiernutzerorganisationen konnten im Rahmen von § 5 der Kälberhaltungsverordnung einen Erfolg für sich verbuchen, da die Textstelle, die eine bestimmte Anzahl von Saugstellen pro Anzahl Kälber vorschrieb, in der erlassenen Verordnung nicht mehr enthalten war und somit auch keine Regelung dieses Sachverhalts vorlag.
- Der DTSchB konnte im Rahmen von § 9 Abs. 4 durchsetzen, daß die Rauhfuttergabe bereits mit dem achten Lebenstag beginnen muß.
- Die Tierschutzkommission konnte zu § 9 Abs. 5 erreichen, daß das Wort "Jauche" eingefügt wurde.

Forderungen des Subnetzwerks der Tierschützer wurden insgesamt zweimal berücksichtigt (§ 2 a Abs. 1 TSchG; § 9 Kälberhaltungsverordnung), wobei der Erfolg beim Tierschutzgesetz bei einem Sachverhalt errungen wurde, bei dem auch die Landesorganisation der Tierärzte eine ähnliche Forderung erhob und der endgültige Gesetzestext dieser Forderung am nächsten kommt. Forderungen des Subnetzwerkes der Tiernutzer wurden insgesamt dreimal berücksichtigt (§§ 5 Abs. 3, 6 TSchG; § 5 Kälberhaltungsverordnung)⁴⁸. Das Subnetzwerk der Tierärzte konnte fünf Forderungen durchsetzen, wobei das Spektrum von redaktionellen Verbesserungen bis zu institutionellen Neuerungen für das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik reicht (§§ 2 Abs. 3, 2a Abs. 1 TSchG; §§ 3, 5, 9 Kälberhaltungsverordnung). Als Ergebnis der Dokumentenanalyse kann man also festhalten, daß das Subnetzwerk der Tierärzte am meisten durchgesetzt hat und somit am erfolgreichsten war.

Die bedeutendste Eigenschaft des Subnetzwerkes der Tierärzte ist deren von anderen Akteuren betonte Fachkompetenz. Sie können Expertise als Politikformulierungsressource bieten und sind aus diesem Grund für die staatlichen Akteure, die unmittelbar mit der Programmformulierung befaßt sind, sehr wichtig (Interview 29.4.1997; vgl. 4. Beziehungen zwischen den Akteuren - Struktur des Netzwerks).

⁴⁸ Hierbei ist allerdings noch einmal auf die bereits erwähnte Selektivität schriftlicher Dokumente hinzuweisen. Der DBV soll der Einführung der Gruppenhaltung für Kälber nicht so ablehnend gegenübergestanden haben, wie man anhand der Dokumente vermuten könnte (Interview 28.4.1997).

Gesamtfazit

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Feststellung, daß die modernen Intensivtierhaltungssysteme, die eingesetzt werden, um kostengünstig Lebensmittel wie Fleisch, Milch und Eier zu erzeugen, in den Augen vieler Bürger eine Bedrohung der Gesundheit von Menschen sowie des Ökosystems darstellen. Daher versuchen Tierschutzverbände neben den Verbänden der Tiernutzer Einfluß auf den Politikformulierungsprozeß zu gewinnen, der die Haltung der Nutztiere regelt. In dieser Arbeit wurde untersucht, von welchen Akteuren die betreffenden Gesetz- und Verordnungstexte beeinflußt werden. Hierbei stellte sich die Frage nach den Akteuren und ihren Eigenschaften, nach den Verbindungen der Akteure untereinander (nach dem Netzwerk in der Nutztierhaltungspolitik) und nach den Einflußchancen der Akteure auf den Politikformulierungsprozeß.

Folgende **Hypothese** wurde formuliert:

Es besteht ein bipolares Netzwerk, einerseits der DBV, andererseits die Verbände des Tier- und Umweltschutzes. Der DBV hat als Vertreter der Kapitalinteressen der Landwirte wesentlich bessere Chancen, den Programmformulierungsprozeß in seinem Sinne zu beeinflussen, als die Verbände des Tier- und Umweltschutzes, deren Interessen und Organisationen wesentlich heterogener sind.

Um diese Hypothese zu überprüfen, wurden zwei Fallstudien durchgeführt (Tierschutzgesetznovellierung 1986 und Kälberhaltungsverordnung 1992). Dabei wurde folgendes festgestellt:

- Das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik ist nicht bipolar, sondern "multipolar", denn es besteht neben den Subnetzwerken der Tiernutzer und der Tierschützer auch das Subnetzwerk der Tierärzte, die wie die Tiernutzer und Tierschützer versuchen, das Subnetzwerk der staatlichen Akteure zu beeinflussen.
- Die Subnetzwerke der Tiernutzer, Tierschützer und Tierärzte verfolgen alle eigene Interessen, wobei die Organisationen der Tierschützer im Rahmen des Hauptinteresses an artgerechteren Tierhaltungsformen jeweils eigene Schwerpunkte setzen.
- Das Subnetzwerk der Tiernutzer entspricht einer korporatistischen Verbändehierarchie. Das Subnetzwerk der Tierschützer entspricht einem pluralistischen Verbändesystem. Das Subnetzwerk der Tierärzte ist aufgrund überlappender Mitgliedschaften und organisationeller

Verbindungen stark verflochten. Trotzdem handelt im Sektor Nutztierhaltung jede Organisation der Tierärzte autonom, denn es wurden keine inhaltlichen Überlappungen festgestellt.

- Die TVT stellt eine Ausnahme dar, da sie organisationell zum Subnetzwerk der Tierärzte gehört, inhaltlich aber dem Subnetzwerk der Tierschützer zuzurechnen ist.
- Nicht die Tiernutzer setzen sich im Politikfeld der Nutztierhaltungspolitik am besten durch, sondern die Tierärzte haben mit ihren Forderungen die größte Durchsetzungskraft bewiesen.

Somit ist die zu Beginn der Untersuchung formulierte Hypothese abzulehnen. Die Annahme, daß der Staat, aufgrund seiner Abhängigkeit vom kapitalistischen Produktionsprozeß und aufgrund der Einigkeit, die die Organisationen des Kapitals bei der Vertretung ihrer Interessen demonstrieren, diesen Organisationen die größten Einflußmöglichkeiten zugesteht, hat sich nicht bewahrheitet. Die größten Einflußchancen haben die Organisationen der Tierärzte, da diese einerseits für die Überprüfung der Anwendung der im Politikfeld Nutztierhaltungspolitik erlassenen Rechtsnormen verantwortlich sind und andererseits aufgrund ihrer Ausbildung über die größten Fachkenntnisse verfügen.

Expertise ist diejenige Ressource, die das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik am nachhaltigsten prägt. Neben dem Zugang zu Entscheidungsprozessen, den gesellschaftliche Akteure durch die Teilnahme am Netzwerk erhalten, ermöglicht das Netzwerk der Nutztierhaltungspolitik den Austausch der Ressource Expertise zwischen staatlichen Akteuren und dem Subnetzwerk der Tierärzte und eröffnet diesen somit ihre Einflußchancen.

Die Expertise eines gesellschaftlichen Akteurs beeinflußt also seine Einflußchancen. Diese wiederum wird bestimmt durch Eigenschaften des Akteurs, wie Art der Organisation, Ressourcen, Größe und Professionalität.

Relevant für die Einflußchancen eines Akteurs ist die Professionalität seiner Arbeit. So werden Stellungnahmen mit polemischem Inhalt vom Referat Tierschutz nicht in den Programmformulierungsprozeß einbezogen (Interview 29.4.1997). Wenn die Stellungnahme aber sachlich und fachlich korrekt abgefaßt ist, so hat sie Chancen, beachtet zu werden. Eine sachlich und fachlich korrekte Stellungnahme wird in der Regel dann abgegeben, wenn in der Organisation Personen arbeiten, die über eine entsprechende Ausbildung verfügen. Diese Personen können zur gewählten Führung der Organisation gehören oder Angestellte der Organisation sein. Letzteres setzt voraus, daß eine Organisation über entsprechende finanzielle Mittel verfügt. In der Regel haben Verbände als einziges regelmäßiges Einkommen die Beiträge ihrer Mitglieder vorzuwei-

sen. Hat ein Verband viele Mitglieder, so hat er damit größere finanzielle Ressourcen und kann die für den Programmformulierungsprozeß kritische Ressource Expertise in größerem Umfang finanzieren. Die berufsständischen Organisationen der Tierärzte stellen in diesem Zusammenhang einen Spezialfall dar, da bei ihnen nicht nur die Verbandsspitze sondern auch die Basis über ein hohes Maß an Fachkompetenz verfügt.

Die Mitgliederstärke eines Akteurs ist ein weiteres Kriterium seiner Einflußchancen. Die Stellungnahme eines großen Verbands kann vom Referat Tierschutz nicht übergangen werden, auch wenn sie fachlich von geringerer Qualität ist (Interview 29.4.1997). Es wurde bereits dargelegt, daß mitgliederstarke Verbände eher über die Mittel verfügen, Expertise zu finanzieren, als kleine Verbände und Organisationen, so daß es selten vorkommt, daß ein großer Verband eine Stellungnahme minderer Qualität abgibt.

Die Einflußchancen eines Akteurs werden auch durch seinen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern bedingt. So kann der Bundeslandwirtschaftsminister die Berücksichtigung eines bestimmten Verbands verlangen (Interview 29. 4.1997). Es ist bekannt, daß sowohl der DTSchB als auch der DBV - also die zwei mitgliederstärksten Organisationen - in regelmäßigem Kontakt zum Bundeslandwirtschaftsminister stehen.

Die Einflußchancen eines Verbands hängen somit auch von seiner Größe ab. Insofern muß ein Verband, will er seine Einflußchancen verbessern, versuchen zu wachsen, denn eine größere Organisation verfügt über mehr kritische Ressourcen wie Expertise oder Gefolgschaft. Wachstum kann ein Verband über Mitgliederwerbung erreichen. Er kann aber auch über organisationelle Verbindungen mit anderen, ihm nahestehenden Organisationen versuchen, seine Mitgliederbasis zu verbreitern. Das Subnetzwerk der Tierschützer scheint im Moment genau diesen Weg einzuschlagen. Am 21.6.1997 fanden sich in Schwerin die Präsidenten des DTSchB, des BVT, des BMT, der MfT und des VgtM zusammen, um ein "Bündnis Tierschutz" als Dachverband dieser Tierschutzorganisationen zu gründen. Wenn sich das Bündnis Tierschutz etabliert und die bisher autonomen Tierschutzorganisationen dessen Hegemonie anerkennen, so repräsentiert es 733000-783000 organisierte Tierschützer (vgl. Tabelle 3: Überblick über die Akteure und ihre Eigenschaften). Insofern würde sich das pluralistische Subnetzwerk der Tierschützer eventuell in ein korporatistisch strukturiertes Subnetzwerk umwandeln, wobei heute noch nicht gesagt werden kann, wie weit diese Korporatisierung des Subsystems geht und ob sie von Dauer ist.

Literaturverzeichnis

Informationsschriften

Bundestierärztekammer (Juli 1996). Portrait der Bundestierärztekammer. Bonn

Bundesverband praktischer Tierärzte. Ziele, Aufbau, Leistungen, Mitgliedschaft. Frankfurt/Main

Neuland - Verein für tiergerechte und umweltschonende Nutztierhaltung (ohne Datum). Neuland - was ist das?

Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (1997). 10 Jahre TVT 1985-1995. Hamburg

Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (1997). TVT - Ziele, Aufgaben, Organisation. Hamburg

Verein gegen tierquälerische Massentierhaltung (Juni 1997). - Aktionsbündnis Neubukow . Kiel

Zeitungen und Zeitschriften

Das Recht der Tiere (1/1997). Bund gegen Mißbrauch der Tiere e.V. mit 13 Geschäftsstellen und 7 Tierheimen

Der praktische Tierarzt (4/1990). Grundsatzerklärung der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz

Die Zeit Nr. 15 (4. April 1997). König der Absahner

Satzungen

Satzung der Bundestierärztekammer e.V.

Satzung der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e.V.

Satzung des Bundes gegen Mißbrauch der Tiere e.V.

Satzung des Bundesverbands der beamteten Tierärzte e.V. - Vereinigung der Tierärztinnen und Tierärzte im öffentlichen Dienst

Satzung des Bundesverbands der Tierversuchsgegner - Menschen für Tierrechte e.V.

Satzung des Bundesverbands praktischer Tierärzte e.V.

Satzung des Bundesverbands Tierschutz e.V.

Satzung des Vereins gegen tierquälerische Massentierhaltung e.V.

Gesetze und Gesetzentwürfe

Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht (1983) Gesetzentwurf zur Novellierung des Tierschutzgesetzes

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (14.5.1984) Entwurf: Erstes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Deutscher Bundestag (10.4.1985). Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)

Deutscher Tierschutzbund (ohne Datum). Überarbeiteter Änderungsvorschlag des Deutschen Tierschutzbundes zum Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Erstes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 12.8.1986 (BGBl. I S. 1309)

Tierschutzgesetz in der Fassung vom 1.1.1987 (Bekanntmachung der Neufassung des Tierschutzgesetzes)

Verordnungen und Verordnungsentwürfe

Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand 27.3.1992)

Verordnung über die Tierschutzkommission beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Tierschutzkommissionsverordnung) vom 23.6.1987

Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Kälberhaltungsverordnung) vom 1.12.1992

Briefe

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (25.11.1983). Anlage

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (27.3.1992). Verordnungsentwurf

Deutscher Bundestag (4.9.1985). Rundbrief 10/67

Deutscher Tierschutzbund (27.09.1985)

Stellungnahmen

AVT/BVT/MfT/(BMT)/DTSchB/VgtM (24.09.1984; 02.10.1984). Gemeinsame Stellungnahme der deutschen Tierschutzorganisationen zum Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Stand: 14.05.1984)

Aktion Verantwortung für das Tier (ohne Datum). Stellungnahme zu 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierzüchter (15.10.1985). Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierzüchter zur Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)

- Bonner Arbeitskreis für Tierschutzrecht (ohne Datum). Stellungnahme zu Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes) - Vergleich zum Vorschlag des Bonner Arbeitskreis für Teirschutzrecht
- Bundesverband Tierschutz (früher: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Tierschutz) (ohne Datum). Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Stand: 14.5.1984)
- Bundesverband der Kälbermäster (11.5.1992). Stellungnahme des Bundesverbandes der Kälbermäster zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand 27.3.1992)
- Bundesverband praktischer Tierärzte (10.4.1985). Stellungnahme des Bundesverbands praktischer Tierärzte zur Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)
- Bund gegen den Mißbrauch der Tiere (4.7.1984). Stellungnahme des Bundes gegen den Mißbrauch der Tiere zum Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Stand: 14.5.1984)
- Bund gegen den Mißbrauch der Tiere (15.4.1992). Stellungnahme des Bundes gegen den Mißbrauch der Tiere zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand 27.3.1992)
- Deutscher Bauernverband (16.10.1985). Stellungnahme zu Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)
- Deutscher Bauernverband (12.5.1992). Stellungnahme des Deutschen Bauernverbands zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand 27.3.1992)
- Deutscher Tierschutzbund (23./24.10.85). Stellungnahme des Deutschen Tierschutzbundes zur Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)
- Deutscher Tierschutzbund (29.4.1992). Stellungnahme des Deutschen Tierschutzbundes zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand: 27.3.1992)
- Deutsche Tierärzteschaft (Bundestierärztekammer) (3.5.1992) Stellungnahme der Deutschen Tierärzteschaft zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand: 27.3.1992)
- Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (4.5.1992) Vorläufige Stellungnahme des AK 1 (Nutztierhaltung) der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz (TVT) zum Entwurf einer Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Kälberhaltungsverordnung) (Stand: 27.3.1992)
- Tierschutzkommission (1.6.1992). Votum der Tierschutzkommission beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 1. 6.1992 zum Entwurf der Verordnung zum Schutz von Kälbern bei Stallhaltung (Stand 20.5.1992)
- Verein gegen tierquälerische Massentierhaltung (19.7.1984). Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Stand: 14.5.1984)

World Society for the Protection of Animals (27.5.1984). Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Stand: 14.5.1984)

Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft (15.10.1985). Stellungnahme des Zentralverbands der Deutschen Geflügelwirtschaft zur Drucksache 10/3158 Gesetzentwurf der Bundesregierung (Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes)

Bücher und Artikel

Ackermann, P. (1970). Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik (Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis). Tübingen: Mohr.

Alemann, U. v. (1989). Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Opladen: Leske und Budrich.

Alemann, U. v. (Hrsg.). (1995). Politikwissenschaftliche Methoden (Grundriß für Studium und Forschung). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Andersen, U. & Woyke, W. (Hrsg.). (1995). Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (2. überarb. Aufl.). Opladen: Leske und Budrich.

Bentley, A. F. (1908). The Process of Government (A Study of Social Pressures). Chicago: University of Chicago Press.

Beyme, K. v. (1980). Interessengruppen in der Demokratie (5. völlig umgearb. Aufl.). München: Piper.

Blumenstock, S. (1994). Tierschutzgesetzgebung in Europa (Die Tierschutzgesetzgebung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften sowie in Österreich, der Schweiz und den skandinavischen Ländern - unterbesonderer Berücksichtigung der Bestimmungen zur Nutztierhaltung). Münster: Landwirtschaftsverlag. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)

Bundesministerium für Ernährung, L. u. F. (1997). Tierschutzbericht der Bundesregierung 1997 (Bericht über den Stand der Entwicklung des Tierschutzes). Bonn: Deutscher Bundestag. (Drucksache 13/7016)

Cawson, A. (1985a). Introduction (Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation). In A. Cawson (Hrsg.), Organized interests and the state (Studies in meso-corporatism, S. 1-21). London/Beverly Hills: Sage.

Cawson, A. (Hrsg.). (1985b). Organized interests and the state (Studies in meso-corporatism). London/Beverly Hills: Sage.

Czada, R. (1994). Konjunkturen des Korporatismus (zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung). In W. Streek (Hrsg.), Staat und Verbände (PVS-Sonderheft, Band 25, S. 37-64). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Czada, R. M. & Windhoff-Héritier (Hrsg.). (1991). Political Choice (institutions, rules, and the limits of rationality). Frankfurt; Boulder: Westview Press.

- Deutscher Tierschutzbund e.V. (1989). Geschäftsbericht des Deutschen Tierschutzbundes für den Zeitraum 1987/1989. Bonn: Deutscher Tierschutzbund.
- Deutscher Tierschutzbund e.V. (1991). Geschäftsbericht des Deutschen Tierschutzbundes für den Zeitraum 1989/1991. Bonn: Deutscher Tierschutzbund.
- Deutscher Tierschutzbund e.V. (1993). Geschäftsbericht des Deutschen Tierschutzbundes für den Zeitraum 1991/1993. Bonn: Deutscher Tierschutzbund.
- Deutscher Tierschutzbund e.V. (1995). Geschäftsbericht des Deutschen Tierschutzbundes für den Zeitraum 1993/1995. Bonn: Deutscher Tierschutzbund.
- Ebers, M. & Gotsch, W. (1993). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In A. Kieser (Hrsg.), Organisationstheorien (S. 193-242). Stuttgart: Kohlhammer.
- Falter, J. W., Fenner, C. & Greven, M. Th. (Hrsg.). (1984). Politische Willensbildung und Interessenvermittlung (Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.-13. Oktober 1983 in Mannheim). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Feineisen, B. (1994). Interessenvertretung und Interessenkonflikte im Agrarsektor nach der Wiedervereinigung. Universität Konstanz, Konstanz. (Diplomarbeit)
- Garz, D. & Kraimer, K. (Hrsg.). (1991a). Qualitativ-empirische Sozialforschung (Konzepte, Methoden, Analysen). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Garz, D. & Kraimer, K. (1991b). Qualitativ-empirische Sozialforschung im Aufbruch. In D. Garz & K. Kraimer (Hrsg.), Qualitativ-empirische Sozialforschung (Konzepte, Methoden, Analysen, S. 1-35). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gerold, H. (Hrsg.). (1972). Tierschutz. Frankfurt/Main: Athenäum.
- Göhler, G. & Klein, A. (1993). Politische Theorien des 19. Jahrhunderts (Nachrevolutionäres Denken). In H. J. Lieber (Hrsg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart (Schriftenreihe, 2. durchgesehene Aufl., Band 299, S. 279- 317). o.O.: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Hartmann, J. (1985). Verbände in der westlichen Industriegesellschaft (Ein international vergleichendes Handbuch). Frankfurt a. Main: Campus.
- Hegel, G. W. F. (1821). Grundlinien der Philosophie des Rechts. o.O..
- Heinze, R. G. (1992). Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl (Der Deutsche Bauernverband). Gütersloh: Bertelsmann. (herausgegeben von Renate Mayntz)
- Heinze, R. G. (1995). Bauernverband. In U. Andersen & W. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland (2. überarb. Aufl., S. 30-31). Opladen: Leske und Budrich.
- Héritier, A. (1993). Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift (PVS), Band 24, S. 9-36). Opladen.

- Jann, W. (1992a). Policy. In D. Nohlen & R. O. Schulze (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik (Politikwissenschaft Theorien - Methoden - Begriffe, 4. Aufl., Band 1, S. 702). München: Piper.
- Jann, W. (1992b). Politikfeldanalyse. In D. Nohlen & R. O. Schulze (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik (Politikwissenschaft Theorien - Methoden - Begriffe, 4. Aufl., Band 1, S. 711-716). München: Piper.
- Jansen, D. (1995). Interorganisationsforschung und Politiknetzwerke. In D. Jansen & K. Schubert (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion (Konzepte, Methoden, Perspektiven, S. 95-110). Marburg: Schüren.
- Jansen, D. & Schubert, K. (Hrsg.). (1995). Netzwerke und Politikproduktion (Konzepte, Methoden, Perspektiven). Marburg: Schüren.
- Jordan, G. & Schubert, K. (1992). A preliminary ordering of policy network labels. European Journal of Political Research, 21, 7-27.
- Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis (Scrutinizing a New Analytical Toolbox). In B. Marin & R. Mayntz (Hrsg.), Policy Networks (Empirical Evidence and Theoretical Considerations, S. 25-59). Frankfurt/Main; Boulder, Colorado: Campus, Westview.
- Laumann, E. O. & Knoke, D. (1987). The Organizational State (Social Choice in National Policy Domains). Madison, London: The University of Wisconsin Press.
- Lehmbruch, G. (1979). Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus. In U. v. Alemann & R. G. Heinze (Hrsg.), Verbände und Staat (Vom Pluralismus zum Korporatismus, S. 50-71). Opladen.
- Lehmbruch, G. (1984). Interorganisatorische Verflechtungen im Neokorporatismus. In J. W. Falter, C. Fenner, & M. Th. Greven (Hrsg.), Politische Willensbildung und Interessenvermittlung (Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.-13. Oktober 1983 in Mannheim, S. 467-482). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, G. (1991). The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks. In R. M. Czada & A. Windhoff-Héritier (Hrsg.), Political Choice (institutions, rules, and the limits of rationality, S. 121-158). Frankfurt; Boulder: Westview Press.
- Lehmbruch, G. (1994). Dilemmata verbandlicher Einflußlogik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In Wolfgang Streek (Hrsg.), Staat und Verbände (PVS-Sonderheft, Band 25, S. 370-392). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lorz, A. (1987). Tierschutzgesetz (mit Rechtsverordnungen und Europäischen Übereinkommen - Kommentar, 3., völlig neubearbeitete und erweiterte Auflage). München: Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Martin, M. (1989). Die Entwicklung des Tierschutzes und seiner Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland, der Deutschen Demokratischen Republik und dem deutschsprachigen Ausland (Inaugural-Dissertation zur Erlangung eines Doktors der Veterinärmedizin an der Freien Universität Berlin). Berlin.

- Mayntz, R. (1992). Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. Journal für Sozialforschung (32.Jg.), 19-32.
- Mayntz, R. (1993). Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift, Band 24, S. 39-56). Opladen.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F. W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln, Band 23, S. 39-72). Frankfurt/ Main; New York: Campus.
- Merten, K. (1995). Inhaltsanalyse (Einführung in Theorie, Methode und Praxis, 2., verbesserte Auflage). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Naßmacher, H. (1995). Politikwissenschaft (2. unwesentlich veränd. Aufl.). München: Oldenbourg.
- Nohlen, D. & Schulze, R.O. (1992). Pipers Wörterbuch zur Politik (Politik Theorien - Methoden - Begriffe. 4. Aufl., Band 1). München: Piper.
- Oberreuter, H. (1980). Pluralismus (Grundlegung und Diskussion). Opladen: Leske & Budrich.
- Offe, C. & Wiesenthal, H. (1980). Two Logics of Collective Action [Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form]. Political Power and Social Theory, 1, 67-115.
- Olson, M. (1985). Die Logik des kollektiven Handelns - Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. In Steinberg Rudolf (Hrsg.), Staat und Verbände - Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft (2. Aufl., S. 156-179). Darmstadt.
- Pappi, F. U. (1987a). Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive. In F. U. Pappi (Hrsg.), Methoden der Netzwerkanalyse (Techniken der empirischen Sozialforschung, Band 1, S. 11-37). München: Oldenbourg.
- Pappi, F. U. (Hrsg.). (1987b). Methoden der Netzwerkanalyse (Techniken der empirischen Sozialforschung, Band 1). München: Oldenbourg.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). The External Control Of Organizations (A Resource Dependence Perspective). New York: Harper and Row.
- Postler, H. G. (1988). Verhaltensgerechte Nutztierhaltung und die geisteswissenschaftlichen Grundlagen des Tierschutzes (Dissertation). Kassel.
- Powell, W. W. (1990). Neither Market Nor Hierarchy (Network Forms Of Organization). In B. M. Staw & L. L. Cummings (Hrsg.), Research in Organizational Behavior (An Annual Series of Analytical Essays and critical Reviews, Band 12, S. 295- 336). Greenwich, London: Jai Press.
- Reh, W. (1995). Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?. In U. v. Alemann (Hrsg.), Politikwissenschaftliche Methoden (Grundriß für Studium und Forschung, S. 201-259). Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Rudzio, W. (1991). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (Eine Einführung, 3. überarb. und aktualisierte Aufl.). Opladen: Leske und Budrich.
- Sabatier, P. A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft, Band 24, S. 116-148). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, F. W. (1991). Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. Politische Vierteljahresschrift (PVS) (Heft 4), 621-634.
- Schmitter Philippe C. (1979). Interessenvermittlung und Regierbarkeit. In U. v. Alemann & R. G. Heinze (Hrsg.), Verbände und Staat (Vom Pluralismus zum Korporatismus, S. 92- 111). Opladen.
- Schmitter Phillipe C. & Streeck, W. (1981). The Organization of Business Interests (A Research Design to Study the Associate Action of Business in Advanced Industrial Societies of Western Europe). Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Schubert, K. (1995). Struktur- Akteur- und Innovationslogik: Netzwerkkonzeptionen und die Analyse von Politikfeldern. In D. Jansen & K. Schubert (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion (Konzepte, Methoden, Perspektiven, S. 222-240). Marburg: Schüren.
- Schubert, K. & Jordan, G. (1992a). A preliminary ordering of policy network labels. European Journal of Political Research 21, 7-27.
- Schubert, K. & Jordan, G. (1992b). Introduction. European Journal of Political Research 21, 1-5.
- Scott, W. R. (1986). Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt; New York: Campus. (Titel der amerikanischen Ausgabe: Organizations. Rational, Natural, and Open Systems)
- Steffani, W. (1980). Pluralistische Demokratie (Studien zur Theorie und Praxis). Opladen: Leske & Budrich.
- Steiert, R. (1982). Pluralismustheorien und Pluralismuskritik. Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium ((SOWI 11)) (Heft 1), 3-13.
- Steinberg, R. (Hrsg.). (1985). Staat und Verbände - Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft (2. Aufl.). Darmstadt.
- Streeck, W. (1994). Einleitung des Herausgebers (Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?). In W. Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände (PVS-Sonderheft, S. 7-34). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Streeck, W. (1992). Social Institutions and Economic Performance (Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies). London.
- Truman, D. (1951). The governmental process. New York: Alfred A. Knopf.
- Ullmann, H. P. (1988). Interessenverbände in Deutschland. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.
- Waarden, F. v. (1992). Dimensions and types of policy networks. European Journal of Political Research, 21, 29-52.

- Weber, J. (1977). Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland (1. Aufl.). Stuttgart: Kohlhammer.
- Williamson, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly, 36, 269-296.
- Windhoff-Héritier, A. (1987). Policy-Analyse (Eine Einführung). Frankfurt/Main New York: Campus.
- Wolff, B. & Neuburger, R. (1995). Zur theoretischen Begründung von Netzwerken aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. In D. Jansen & K. Schubert (Hrsg.), Netzwerke und Politikproduktion (Konzepte, Methoden, Perspektiven, S. 74- 94). Marburg: Schüren.