



SIEG DER LOBBYISTEN, NIEDERLAGE DER POLITIK

am Fallbeispiel des Schwanzkupierens in der
deutschen Schweinehaltung

Natalie Koppenhöfer

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung: Das Spannungsverhältnis zwischen Lobbys und politische Akteuren auf der Siege-Niederlagen-Ebene	1
2. Lobbyismus in Deutschland	3
2.1 Legitimation von Lobbyismus	3
2.2 Akteure des Lobbyismus	3
2.3 Arbeitsweise von Lobbyisten	4
2.4 Rolle von Lobbyismus in Deutschland und Auswirkung auf die Legislative	5
2.5 Probleme, die durch deutschen Lobbyismus entstehen	5
3. Sieger und Verlierer des Lobbyismus am Fallbeispiel Schwanzkupieren in der Schweinehaltung	7
3.1 rechtliche Lage	7
3.2 nationaler Aktionsplan „Kupierverzicht“	7
3.3 Der Einfluss von Lobbys auf die Entwicklung der Strategie am Beispiel-Gremium „Kompetenzkreis Tierwohl“	9
3.4 Sieg der Lobbyisten, Niederlage der Politik?	9
4. Zusammenfassung und Ausblick.....	13
5. Literaturverzeichnis	14

1 Einführung: Das Spannungsverhältnis zwischen Lobbys und politische Akteuren auf der Siege-Niederlagen-Ebene

Für viele Bürger*innen ist der Begriff „Lobbyismus“ nur schwer greifbar, genauso können sich viele nicht genau vorstellen, wie groß der Einfluss von Lobbyisten auf die Politik in Deutschland wirklich ist. Verschiedene Bezeichnungen wie „Politikberatung“, „Interessensvertretung“ oder „Public Affairs“, die weitestgehend als Synonyme für Lobbyismus gehandhabt werden, verwirren die Bevölkerung noch mehr. Auch in den Medien wird oft über den Einfluss verschiedener Lobbys geschrieben. Besonders bekannte Beispiele sind in der jüngeren deutschen Geschichte der weltweite Abgasskandal von VW oder die Lobby-Affäre um Philipp Amthor.

Vielleicht liegt es daran, dass „Lobbyismus“ in Deutschland mit einer negativen Konnotation versehen ist und Bürger*innen sich nicht sicher sind, ob Politik von politischen Akteuren oder doch eher von Interessensverbänden und konkurrierenden Lobbys gestaltet wird. Ist der Aufschwung des Lobbyismus, den es in den letzten Jahrzehnten gegeben hat, also eine Niederlage der Politik, die an Einfluss verliert? Ist es politischen Akteuren nicht mehr möglich, ihre Aufgabe, die Repräsentation des Volkes, zu gewährleisten und Gesetze auf ihren Wunsch umzusetzen? Werden unsere Gesetze tatsächlich von Unternehmen und anderen Interessensverbänden gemacht? Ist dies überhaupt legitim?

Das Schwanzkupieren bei Schweinen ist beispielsweise laut EU-Recht bereits seit 1991 verboten, trotzdem ist es in Deutschland in der Schweinehaltung auch knapp dreißig Jahre nach dem ersten Verbot auch heute noch gängige Praxis. Wie kann es sein, dass es mehr als zwanzig Jahre gebraucht hat, bis die Politik eine Strategie zum Kupierverzicht vorlegen konnte, die dennoch ausreichend „Schlupflöcher“ zum weiteren Durchsetzen des Schwanzkupierens bietet? Hat hier die Agrarlobby gesiegt und die Politik verloren? Diese Frage soll in dieser Arbeit beantwortet werden.

Dazu ist die Auseinandersetzung mit dem Spannungsverhältnis zwischen Lobbyismus und Politik unter der Siege-Niederlagen-Ebene notwendig. Zunächst wird der Lobbyismus in Deutschland im Allgemeinen beleuchtet und Legitimation, die Akteure, die Arbeitsweise von Lobbyisten, die Rolle und möglicherweise entstehenden Probleme des deutschen Lobbyismus nähergehend beschrieben. Im zweiten Teil der Arbeit soll die Frage nach Sieg und Niederlage anhand des Fallbeispiels „Schwanzkupieren in der Schweinehaltung“ aufgeführt werden. Dazu wird zuerst die rechtliche Lage zu der Praxis erörtert, dann der Aktionsplan „Kupierverzicht“ vorgestellt und der Einfluss der Lobbys

an einem Beispiel-Gremium dargestellt, um letztlich die Frage, ob die Lobbyisten über politische Akteure und sogar EU-Recht gesiegt haben, zu beantworten.

2 Lobbyismus in Deutschland

2.1 Legitimation von Lobbyismus

Bei der Legitimation von Lobbyismus im Sinne der Interessensvertretung muss differenziert argumentiert werden, abhängig davon, ob die Input-Seite oder die Output-Wirkung nach dem politischen Modell von Easton legitimiert werden soll. Die Input-Seite kann durch den Grundsatz des Meinungspluralismus in pluralistischen Demokratien begründet werden. Bürger*innen haben das Recht, Forderungen an die politischen Akteure zu stellen. Dazu können sich die Bürger*innen auch im Sinne der Versammlungs- und Assoziationsfreiheit zu Interessensverbänden zusammenschließen, um ihren Interessen mehr Gewicht zu verleihen (Stykov, 2007: 127). Die Legitimation von Interessensverbänden auf der Input-Seite stellt also kein Problem dar.

Die Output-Wirkung hingegen kann kontrovers betrachtet werden. Lobbyismus beschreibt zunächst einmal nichts anderes als den Versuch der Durchsetzung der individuellen (Sonder-)Interessen von Interessensverbänden in einer pluralistischen Gesellschaft. Sobald diese Interessen aber in einem politischen Prozess durchgesetzt werden, gilt zu beachten, dass politische Entscheidungen von dem Souverän beziehungsweise dessen Repräsentanten zu treffen sind. Dies sind in Deutschland die vom Volk gewählten Abgeordneten des Bundestages, aber keine Lobbyisten.

Durch den im deutschen politischen System verankerten Korporatismus erfüllen Verbände „neben der Aggregation und Repräsentation partikularer Interessen auch öffentliche Funktionen“ (Stykov, 2007: 130). Interessensverbände verfügen durch ihre Spezialisierung über Expertenwissen, dass in einem geregelten Rahmen den politischen Akteuren beispielsweise in Ausschüssen zur Verfügung gestellt wird. Damit erleichtern Interessensverbände politischen Akteuren ihre Arbeit und diese können durch das Expertenwissen ihre Entscheidung auf einer informierten (und wissenschaftlichen) Basis treffen.

2.2 Akteure des Lobbyismus

„Lobbying wird oft als eine politische Betätigung organisierter gesellschaftlicher Interessen, wie Verbände, Unternehmen und sog. Nichtregierungsorganisationen, betrachtet.“ (Bernhagen, 2016: 2) Am stärksten sind hier die unternehmerischen Interessen vertreten, die zumeist auch über die meisten finanziellen Ressourcen verfügen. Weiterhin gibt es Bürgergruppen, Gewerkschaften und sog. Single-Issue-

Groups, die sich nur für die Verfolgung eines einzelnen Interessenpunktes zusammenschließen und sich auflösen, sobald das Interesse erreicht wurde. Auch öffentliche und staatliche Einrichtungen wie Gemeinden und Universitäten können gelegentlich Lobbyismus betreiben (Bernhagen, 2016: 3).

2.3 Arbeitsweise von Lobbyisten

„Die punktuelle Durchsetzung von Einzelinteressen gegenüber politischen Entscheidungsträgern“ (Stykow, 2007: 132) ist das Hauptziel von Lobbyisten und hier wird eine Differenzierung von Interessensverband beziehungsweise Interessensvertreter*in und Lobby beziehungsweise Lobbyist*in möglich. Dafür unterhalten sie direkt oder indirekt Beziehungen zu politischen Akteuren. Je nach Stärke der Lobby können die Kontakte einflussreich (Minister*innen, Fraktionsvorsitzende) oder weniger einflussreich (Bundestagsabgeordnete, politische Mitarbeiter*innen in Ministerien) sein.

Gleichzeitig wird versucht, ehemalige hochrangige Politiker*innen oder Beamt*innen in den Interessensverbänden oder Unternehmen einzustellen, um das politische Kontaktnetz weiter auszubauen sowie tiefe Einblicke in das politische System und den Prozess der politischen Entscheidungsfindung zu erlangen (Bernhagen, 2016: 4).

Im Gegenzug bieten Lobbyisten ihren politischen Kontakten Informationen, wie beispielsweise Expertenwissen, an und erleichtern damit den politischen Akteuren die Entscheidungsfindung. Hauptaufgabe des(r) Lobbyist*in ist dabei, die Informationen auch für Außenstehende (dem politischen Kontakt) verständlich zu vermitteln (Michalowitz, 2017: 5). Gleichzeitig muss die Kontaktperson aber so gut mit der Materie bekannt gemacht werden, damit er/sie die von der Lobby erhaltenen Information auch in der eigenen Argumentation später verwenden kann, um andere politische Akteure vom eigenen Standpunkt zu überzeugen und damit die Interessen der Lobby durchzusetzen.

Die Arbeit eines(r) Lobbyist*in besteht aber nicht nur aus der Kontaktpflege mit politischen Akteuren. Der/Die Lobbyist*in verbringt ebenso Zeit in seinem/ihrer Interessensverband oder Unternehmen, um die Auswirkungen von Gesetzen, die beeinflusst werden sollen, zu erkennen, verstehen und Lösungen für mögliche Probleme zu finden (Michalowitz, 2017: 6).

Die Arbeit von Lobbys wird nicht nur, aber auch durch finanzielle Mittel gefördert, wodurch die negative Konnotation von „Lobbyismus“ teilweise erklärbar ist. Je mehr Geld ein Unternehmen oder ein Interessensverband zur Verfügung hat, desto mehr (erfahrene) Lobbyisten können beschäftigt, desto größere Büros können gemietet oder Parteispenden können gemacht werden (Michalowitz, 2017: 6).

2.4 Rolle von Lobbyismus in Deutschland und Auswirkung auf die Legislative

Deutschland als Konsensdemokratie hat das Ziel, politische Entscheidungen auf einem möglichst großen Konsens treffen zu können. Doch je größer ein politisches System ist, desto schwieriger ist es, alle Einzelinteressen zu berücksichtigen. Deshalb gibt es organisierte Interessensverbände, die Einzelinteressen bündeln und somit ein stärkeres Gewicht haben (Michalowitz, 2017: 3). Lobbyisten kommen ins Spiel, wenn verschiedene Interessen im Gesetzgebungsprozess abgewogen und in Einklang gebracht werden müssen. Politische Akteure haben meist weder die Übersicht über alle zu berücksichtigen Interessen noch genug Gewicht und Einfluss, um die Entscheidung flächendeckend legitimieren zu können und dafür Verständnis bei den Wähler*innen zu erhalten. Lobbyisten hingegen haben Gewicht auf der Input-Seite durch die Interessen, die ihr Interessensverband formuliert, und gleichzeitig können sie durch ihre Mitarbeit an dem Gesetzesvorschlag das endgültige Gesetz bei den Mitgliedern des Interessensverbands die Akzeptanz des Gesetzes erwirken (Michalowitz, 2017: 5). Dabei haben Lobbyisten ein sehr gutes Verständnis und Gespür für den Gesetzgebungsprozess und wie sich dieser am leichtesten und besten zu ihren Gunsten beeinflussen lässt (Michalowitz, 2017:8).

2.5 Probleme, die durch Lobbyismus entstehen

In einer Demokratie gilt der Grundsatz, dass jeder Mensch und dessen Stimme gleich viel zählt. Durch Interessensvertretung und die unterschiedliche Verteilung der (finanziellen) Ressourcen der Interessensgruppen gilt dieser Grundsatz eben nicht mehr, da eine kleine Interessensgruppe, die viele Ressourcen zur Verfügung stehen haben, einen größeren Einfluss haben kann als eine große Interessensgruppe, die keine oder wenige Ressourcen hinter sich hat (Bernhagen, 2016: 1).

Gleichzeitig entsteht bei Lobbyismus ein Spannungsverhältnis zwischen der Verbesserung der Politik und dem fehlenden Vertrauen der Bürger*innen in Lobbyisten. Dieses Vertrauen ist unabdingbar, da die Bürger*innen den Souverän in einer Demokratie darstellen. Vor allem, wenn Lobbyismus intransparent ist, ist der Begriff negativ konnotiert und wird auch mit Korruption und Bestechung in Verbindung gebracht. Politische Akteure müssen darlegen können, dass die Beratung, die sie von Lobbyisten erhalten, evidenzbasiert und souverän ist, und von wem sie Beratung erhalten haben, schließlich muss Politik zum Wohl der Bevölkerung gemacht werden (Alter, 2018: 5).

3 Sieger und Verlierer des Lobbyismus am Fallbeispiel Schwanzkupieren in der Schweinehaltung

3.1 rechtliche Lage

„Das Kupieren der Schwänze von Ferkeln ist nach europäischer und deutscher Rechtslage nicht routinemäßig, sondern nur in Ausnahmefällen erlaubt. Trotzdem ist das Kürzen der Schwänze in Deutschland (...) die gängige Praxis, um die Gefahr des Schwanzbeißen zu vermindern“ (Tierschutzbericht 2019: 13). Dabei ist dieser Vorgang als gängige Praxis laut EU-Recht seit 1991 verboten (Bayrisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2020) und die EU-Richtlinie RL 2008/120/eg im Jahr 2008 stellt Forderungen an die Mitgliedsstaaten, dass diese eine Strategie zum Ausstieg des Schwanzkupierens entwickeln. Ferner sind Landwirte verpflichtet, vor dem Kupieren des Schwanzes aufgrund von nachgewiesenen Verletzungen an anderen Schweinen, Maßnahmen zu ergreifen, die das Auftreten von Verhaltensstörungen wie das Schwanzbeißen zu verhindern beziehungsweise zu unterbinden (RL 2008/120/eg, 2008: 6).

Die Vorgaben für das Durchführen des Schwanzkupierens wurden in Deutschland im Tierschutzgesetz in den Paragraphen §5 und §6 festgelegt. Gleichzeitig ist in §2 TierSchG festgeschrieben, dass Tiere artgerecht gehalten werden müssen.

3.2 Nationaler Aktionsplan Kupierverzicht

Ein Auditteam der EU stellt 2018 Folgendes über die bisherigen Maßnahmen in Deutschland zur Prävention des Schwanzkupierens fest:

„Es gibt keinen Vorschlag zur Ausarbeitung zusätzlicher Einhaltungskriterien für Rechtsanforderungen in Bezug auf Risikofaktoren für Schwanzbeißen, die derzeit nicht angemessen umgesetzt werden können (...) Es gibt keine festgelegten Parameter oder Indikatoren für die betriebliche Risikobewertung. (...) Es existieren zwar Termine für die Erörterung der Vorschläge, jedoch keine Fristen für die Annahme und Umsetzung des Plans und auch keine Vorschläge für die Priorisierung seiner Umsetzung oder eine verstärkte Kontrolle seiner Überwachung. (...)“

Die Strategie der zuständigen Bundesbehörde und der Länder zur Reduzierung des Schwanzbeißen und zur Vermeidung des routinemäßigen Kupierens von Schwänzen bei Schweinen hat nicht zu einer besseren Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen oder

zu einer wesentlichen Reduzierung der Anzahl der routinemäßig kupierten Schweine geführt.“ (EU-Audit Report, 2018: 7, 8, 14)

Im September 2018 wurde ein nationaler Aktionsplan zum Kupierverzicht von der Agrarministerkonferenz beschlossen (Bayrisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2020), angelehnt an die Empfehlungen der EU Kommission (EU 2016/336). Dieser Aktionsplan enthält zwei Optionen: Als erste Option wird die weitere Haltung von Schweinen mit kupierten Schwänzen angeführt. Die zweite Option stellt die Haltung von Schweinen mit unkupierten Schwänzen dar.

Zu der weiteren Haltung von Schweinen mit kupierten Schwänzen ist seit dem 01.07.2019 eine Tierhaltererklärung erforderlich. Diese Erklärung ist für zwölf Monate gültig und dient zur Dokumentation der Unerlässlichkeit des Schwanzkupierens. Diese gilt als gegeben wenn mehr als zwei Prozent des Bestands im eigenen Betrieb in den letzten zwölf Monaten von Schwanz- und/oder Ohrverletzungen betroffen waren (hier dürfen auch Schwellungen am kupierten Schwanz aufgezählt werden) oder aus Fremdbetrieben die Unerlässlichkeit dargelegt wurde. Es erfolgt außerdem eine Risikoanalyse, bei der Schwanz- und Ohrverletzungen erhoben werden, sowie die Risikofaktoren *Beschäftigung, Stallklima, Gesundheit und Fitness, Wettbewerb um Ressourcen, Ernährung, Struktur und Sauberkeit der Bucht* erfasst werden. Die Erklärung muss von dem(r)Tierhalter*in, einem(r) Tierarzt/Tierärztin und einem(r) Berater*in unterschrieben werden (Aktionsplan, 2018: 3, 4, 26). Im Gegensatz zur Tierhaltererklärung und der Risikoanalyse müssen Schwanz- und Ohrverletzungen nicht nur einmal, sondern zweimal jährlich erhoben werden. Außerdem musste das „Management mit Festlegen und Durchführen bzw. Start von Optimierungsmaßnahmen (...) bis zum 01.07.2019 das erste Mal erfolgt sein“, ab Mitte 2021 gilt es, der zuständigen Behörde einen entsprechenden Maßnahmenplan zur Prävention von Schwanzverletzungen ohne das Kupieren der Schwänze vorzulegen (Bayrisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2020). Zu diesem Aktionsplan gibt es noch keine Rückmeldung von der europäischen Kommission.

3.3 Der Einfluss von Lobbys auf die Entwicklung der Strategie am Beispiel-Gremium „Kompetenzkreis Tierwohl“

Im Oktober 2014 wurde für zwei Jahre der Kompetenzkreis Tierwohl eingesetzt. In seinem ersten Zwischenbericht vom Januar 2015 kam der Kompetenzkreis zu dem Schluss, dass es einen mehrschrittigen Ausstieg zu dem Verzicht auf das Schwanzkupieren benötige. In seinem Abschlussbericht vom September 2016 „begrüßt (der Kompetenzkreis) das Ziel, nicht-kurative Eingriffe bei Nutztieren schrittweise zu reduzieren und baldmöglichst zu beenden“. Als Verantwortliche zur Umsetzung nennt er Tierhalter, die Lebensmittelwirtschaft, den Handel, Politik und Verwaltung, Beratung und Ausbildung und die Wissenschaft (Tierschutzbericht, 2019: 85, 86).

Der Kompetenzkreis bestand aus 17 Mitgliedern. Von diesen 17 Mitgliedern kamen sieben Personen direkt aus dem Bereich Landwirtschaft, vier Personen aus dem Bereich Forschung und drei Personen aus Verbraucherschutz und Lebensmittelhandel. Außerdem saßen in dem Kompetenzkreis eine Fachtierärztin für Schweine, ein ehemalige Landwirtschaftsminister aus Niedersachsen und der Präsident des Deutschen Tierschutzbundes (Tierschutzbericht, 2019: 86). Allein diese Aufteilung der Mitglieder zeigt, dass den Interessensvertretern aus der Landwirtschaftsbranche prozentual mehr Gewicht an Stimmen zugeschrieben wird als Tierschützern. So ist es nicht verwunderlich, dass die Empfehlung des Kompetenzkreises lautet, den Kupierverzicht zeitlich undefiniert und schrittweise anzugehen, sowie eine Breite an Verantwortlichen zusätzlich zu den Tierhalter*innen zu ernennen.

3.4 Sieg der Lobbyisten, Niederlage der Politik?

Um endgültig die Frage nach Sieg und Niederlage in diesem Kontext zu beantworten, müssen zunächst die Begrifflichkeiten geklärt werden.

Einen Sieg erzielt, wer sein Ziel erreichen kann. Um siegen zu können, braucht es einen/r Gegenspieler*in, der/die ebenfalls eigene Ziele verfolgt. Nur durch einen Streit, Konflikt oder Kampf, der sich dann löst, in dem das Ziel der einen Seite erreicht wurde, gibt es einen Sieg. Der/Die Beteiligte, der/die seine/ihre Ziele nicht durchsetzen beziehungsweise erreichen konnte, ist der/die Verlierer*in dieses Streites und erleidet somit eine Niederlage.

Nachdem diese Begrifflichkeiten geklärt sind, muss nun herausgearbeitet werden, wer die Akteure in dem vorliegenden Konflikt sind und welche Ziele sie verfolgen.

Auf der einen Seite stehen die Lobbyisten der Landwirtschaft. Dazu zählen Schweinemastbetreiber*innen, Landwirte und generell alle, die am im Deutschland produzierten Schweinefleisch Geld verdienen. Das Ziel von ihnen ist die Profitmaximierung. Dazu ist es wichtig, die Kosten für die Unterbringung, Pflege und Verpflegung der Schweine so niedrig wie möglich zu halten, damit das Fleisch später einerseits billig verkauft werden kann, um wettbewerbsfähig zu sein, aber andererseits trotzdem so viel wie möglich an dem Fleisch zu verdienen. Der Kupierverzicht würde für Schweinehalter*innen einen finanziellen Aufwand bedeuten, da die Haltung der Schweine durch mehr Platz, Beschäftigungsmaterial und die weiteren Maßnahmen zum Tierwohl teurer werden würde. Gleichzeitig würde die Versorgung der Schweine dadurch auch zeitintensiver werden, da beispielsweise das Beschäftigungsmaterial für die Tiere in regelmäßigen zeitlichen Abständen überprüft und ausgewechselt werden müsste.

Auf der anderen Seite stehen die politischen Akteure. Ihr ideales Ziel sollte sein, die Gesetze, die in der EU geschlossen werden, so schnell und gut wie möglich umzusetzen sowie den Souverän, also das Volk, zu vertreten und in seinem Namen zu handeln. Meistens sind Politiker*innen aber auch von Eigeninteressen wie in jedem anderen Beruf getrieben. So steht für jede(n) Politiker*in der Wunsch nach Wiederwahl und politischem Aufstieg im Raum. Dadurch ergibt sich ein Interessenskonflikt, da Stimmen von Interessensverbänden und Lobbys gegen Zusammenarbeit und Unterstützung bei der Interessensdurchsetzung gehandelt werden.

Wenn man diese Ziele also betrachtet, ist offensichtlich, dass die Politik ihr Ziel, das europäische Recht so schnell und so gut wie möglich durchzusetzen, definitiv nicht erreicht hat. Dafür spricht auch der EU-Audit Report von 2018. Hier wurde festgestellt, dass die zu diesem Zeitpunkt geschlossenen Maßnahmen nicht ausreichend seien. 2018 galt das Verbot des Schwanzkupierens als gängige Praxis aber immerhin schon seit siebzehn Jahren und auch die Richtlinien wurden bereits zehn Jahre zuvor, in einer EU-Richtlinie von 2008, beschlossen. Hinzu kommt, dass der Tierschutz seit 2002 als Staatsziel gilt (vgl. §20a GG) und das

Schwanzkupieren gegen geltendes Tierschutzrecht widerstößt. Somit hat die Politik, hier Exekutive und Legislative, gleich auf nationaler und auf europäischer Ebene geschafft, über viele Jahre gegen geltendes Recht zu verstoßen.

Bei der Betrachtung der Besetzung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit der EU-Richtlinie von 2008 fällt auf, dass der/die Minister*in durchgängig von der CSU gestellt wurde. Zudem war die Union (CDU und CSU) seit 2005 bei jeder Legislaturperiode die größte Fraktion im Bundestag und hat durchgängig die Kanzlerin Angela Merkel gestellt sowie die Koalitionen angeführt. Daraus lässt sich schließen, dass das fehlende Durchsetzen der rechtlichen Lage nicht zu einer politischen Niederlage der Parteien geführt hat, da die Partei nicht signifikant an Stimmen verloren hat. Da das Schwanzkupieren von Schweinen aber nur eine eher unbedeutende Maßnahme im Gesamtkontext der Arbeit des BMEL ist, kann hier nicht direkt auf einen Einfluss dieser Thematik auf die relativ gleichbleibende politische Macht der CSU im BMEL geschlossen werden.

Die Beurteilung, ob die Landwirte, also in dem vorliegenden Sachverhalt die Lobby, ihr Ziel der kostengünstigsten Methode der Schweinefleischgewinnung vollständig erreicht haben, ist nur sehr schwer umsetzbar, da die Kostenfaktoren nicht nur von der Kupierung der Schwänze der Schweine abhängen, sondern noch viele andere Faktoren wie beispielsweise Futter und die Ställe einen Einfluss auf den Kostenaufwand für die Schweinehaltung haben. Den flächendeckenden Kupierverzicht, der auf jeden Fall einen höheren Kostenaufwand bedingt hätte, konnte die Lobby hingegen bereits seit beinahe dreißig Jahren trotz der klaren rechtlichen Lage erfolgreich verhindern. Sogar trotz des „Aktionsplan Kupierverzicht“, der einen (langsamen) Ausstieg aus dem Schwanzkupieren als gängige Praxis vorsieht, hat ein signifikanter Großteil kommerziell aufgezogener Schweine heute dennoch einen kupierten Schwanz.

Somit lässt sich also argumentieren, dass der Sieg der Lobbyisten nicht von der Hand zu weisen ist, wenn man die Gegenspieler „Lobbyisten“ und „Politik“ mit dem Ziel „Durchsetzung der rechtlichen Lage“ betrachtet. Wenn man den Blick hingegen auf die jeweiligen „persönlichen Interessen“, also bei der Politik den Erfolg der Partei/Fraktion und bei den Lobbyisten die Profitmaximierung, richtet, so liegt ein Unentschieden oder vielleicht auch eine Win-Win-Situation in dem Fall

„Kupferverzicht“ vor. Schließlich hat die fehlende Durchsetzung der europäischen und deutschen Rechtslage auf keinen Seiten zu einem signifikanten Nachteil geführt. Bei einer Abwägung würde man vermutlich dennoch zu dem Schluss kommen, dass die finanziellen Vorteile der Landwirte dem mehr oder weniger gleichbleibendem Einfluss der Union in der Agrarpolitik überwiegen und die Lobbyisten einen größeren Nutzen aus dem Unentschieden ziehen können.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Bei der Betrachtung an dem Beispiel „Schwanzkupieren von Schweinen“ lässt sich gut veranschaulichen, dass es Bereiche in der politischen Agenda gibt, in denen Lobbyisten einen Einfluss haben, der groß genug ist, um Jahrzehnte lang ohne wirkliche Konsequenzen gegen geltendes nationales und sogar europäisches Recht verstoßen zu können. Durch die schwachen Maßnahmen gegen das Schwanzkupieren bei Schweinen und die vielen „Schlupflöcher“ im „Aktionsplan Kupierverzicht“ wie die Einbeziehung angeschwollener, kupierter Schwänze bei der prozentualen Berechnung der Schwanzverletzungen des Schweinebestands ist es auch heute noch für Schweinehalter*innen möglich, ohne großen Aufwand und auf offiziell geduldete Weise mit der Tierhaltererklärung gegen geltendes Tierschutzrecht zu verstoßen. Dies ist ein eindeutiger Sieg der Lobbyisten auf rechtlicher Lage und die deutschen politischen Akteure, die sich bei ihrer Wahl die Durchsetzung von Recht im Namen der Bevölkerung zu ihrer Aufgabe verpflichtet haben, haben diese Verpflichtung für die Durchsetzung eigener Interessen gebrochen.

Da in den letzten Jahren die Tierschutz- und Tierrechtsbewegung in Deutschland stark angewachsen ist und Verbraucher*innen sich mehr Tierwohl wünschen, werden Schweinehalter*innen mittel- bis langfristig wahrscheinlich dazu verpflichtet werden, mehr oder weniger freiwillig auf das Schwanzkupieren ihrer Tiere zu verzichten und die Haltung zur Verhinderung des Schwanzbeißen zu verhindern, da sie sonst nicht mehr wettbewerbsfähig sein werden.

Literaturverzeichnis

- Stykow, P. (2007): Vergleich politischer Systeme. Paderborn: Wilhelm Fink GmbH & Co. Verlags-KG
- Sammelband: Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: Springer VS
 - o Bernhagen, P. (2016): Lobbyismus in der Politikberatung
 - o Michalowitz, I. (2017): Lobbying and Public Affairs
 - o Alter, R. (2018): Advisory Systems for Public Policy Makers
- Deutscher Bundestag (2019). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über den Stand der Entwicklung des Tierschutzes 2019 (Tierschutzbericht 2019). Berlin: Deutscher Bundestag
- EU – Europäische Union (2009). Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (kodifizierte Fassung). Brüssel: EU
- Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (2020). Schwanzkupieren bei Schweinen. URL: https://www.lgl.bayern.de/tiergesundheit/tierschutz/tierhaltung_nutztiere/schweine/schwanzkupieren_schweine.html (25.06.2020)
- Europäische Kommission (2018): Bericht über ein Audit in Deutschland 12. bis 21. Februar 2018. Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedsstaaten zur Verhütung von Schwanzbeißen und zur Vermeidung des Routinemäßigen Kupierens von Schwänzen bei Schweinen. Brüssel: Europäische Kommission
- Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (2020). Ablaufplan zum Aktionsplan von Deutschland zur Einhaltung der Rechtsvorschriften in Bezug auf das Schwänzekupieren beim Schwein (Stand: August 2018). URL: <https://www.aktionsplankupierverzicht.bayern.de/> (25.06.2020)
- EU – Europäische Union (2016). Empfehlung (EU) 2016/336 der Kommission vom 8. März 2016 zur Anwendung der Richtlinie 2008/120/EG des Rates über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen im Hinblick auf die Verringerung der Notwendigkeit, den Schwanz zu kupieren. Brüssel: EU