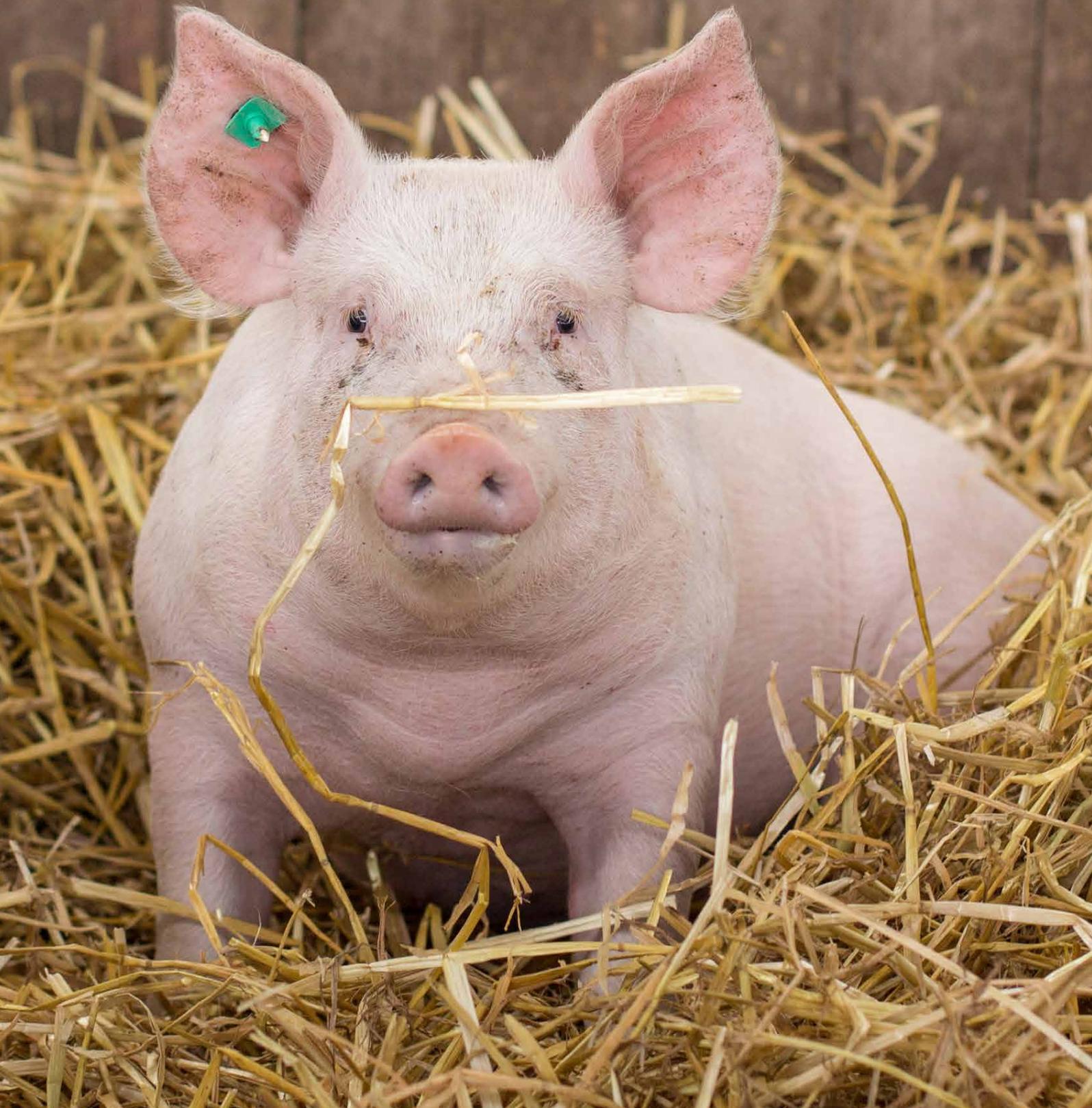


# Haltungskennzeichnung und Tierschutzlabel in Deutschland: Anforderungen und Entwicklungsperspektiven

Wissenschaftliches Gutachten



# Haltungskennzeichnung und Tierschutzlabel in Deutschland: Anforderungen und Entwicklungsperspektiven

## Wissenschaftliches Gutachten

Erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V.  
von Dr. Achim Spiller, Professor für Agrar- und Lebensmittelmarketing am Department  
für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Georg-August-Universität Göttingen und  
Dr. Anke Zühlsdorf, geschäftsführende Gesellschafterin von Zühlsdorf & Partner,  
Agentur für Verbraucherforschung und Lebensmittelmarketing

Kontakt: a.spiller@agr.uni-goettingen.de

## ➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Rund 590.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

---

### Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de  
**Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Martin Hofstetter **Foto** Titel: © Maria Feck/Greenpeace

## Inhaltsverzeichnis

Allgemeinverständliche Kurzzusammenfassung .....	3
Zusammenfassung .....	4
1. Einführung .....	7
2. Hintergrund .....	7
3. Grundlagen eines Tierwohlkennzeichnungssystems .....	15
3.1 Ziele einer Tierwohlkennzeichnung .....	15
3.2 Darstellung der aktuell diskutierten Kennzeichnungsvarianten .....	18
3.3 Der Kennzeichnungs- und Labeldschubel: Ausgangssituation für Verbraucher .....	24
3.4 Erfahrungen aus den Niederlanden und Dänemark .....	25
4. Bewertung der verschiedenen Politikoptionen .....	32
4.1 Sollte der Staat überhaupt tätig werden? .....	32
4.2 Obligatorische vs. freiwillige Kennzeichnung .....	34
4.3 Handelsrechtliche Zulässigkeit einer verpflichtenden staatlichen Kennzeichnung .....	42
4.4 Wahl des Tierwohlniveaus für die Labelstufen .....	44
4.5 Positionierung der Labelstufen .....	48
4.6 Erfolgsfaktoren Labeldesign und Einführungswerbung .....	51
4.7 Zur Rolle der gesamten Meat Chain .....	53
4.8 Institutionelle Ausgestaltung des Tierwohllabels .....	55
5. Empfehlungen .....	59
Literatur .....	64

Bitte zitieren als: Spiller, A., Zühlendorf, A. (2018): Haltungskennzeichnung und Tierschutzlabel in Deutschland: Anforderungen und Entwicklungsperspektiven, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag von Greenpeace Deutschland e. V., Göttingen.

Für wertvolle Hinweise zur Verbesserung des Textes danken wir Sarah Hölker, Juliane Fellner, Dr. Nina Purwins, Dr. Marie von Meyer-Höfer und Dr. Antje Risius.

## Allgemeinverständliche Kurzzusammenfassung

In Deutschland wird politisch gestritten, ob dem Tierschutz in der Landwirtschaft besser durch ein freiwilliges Tierschutzlabel oder durch eine Verpflichtung zur Kennzeichnung der Tierhaltungsform gedient ist. Das Gutachten macht deutlich, dass dies nicht die wichtigste Frage ist. Bei Eiern hat die verpflichtende Kennzeichnung (Käfig, Boden, Freiland, Bio) die tierfreundlichen Haltungsformen vorangebracht. In den Niederlanden ist ein für die Unternehmen freiwilliges Zeichen mit 1-3 Sternen bei Fleisch ähnlich erfolgreich. Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile. Ein verpflichtendes Zeichen wird z. B. von den Verbrauchern bevorzugt, kann aber den Tierschutz nicht so umfassend messen. Insgesamt spricht mehr für ein freiwilliges staatliches Label. Entscheidend ist aber, dass der Staat, wenn er jetzt endlich auch in Deutschland aktiv wird, das Label umfassend fördert und nicht nur ein neues Zeichen schafft, das keiner kennt. Der Staat sollte daher in den ersten 3 Jahren 70-80 Mio. € in eine Informationskampagne für das neue Zeichen stecken und noch mehr Geld für begleitende Tierschutzinvestitionen in der Landwirtschaft ausgeben.

Wichtig ist, dass möglichst viele Tiere von Tierschutzmaßnahmen profitieren. Da die Tierhaltung in Deutschland weit davon entfernt ist, was sich die meisten Menschen vorstellen, müssen die Verbraucher bereit sein, bei der ersten Stufe eines Labels Kompromisse zu machen. Am Anfang wird nicht einmal das in der EU verbotene Abschneiden der Ringelschwänze von Schweinen durchgängig umgesetzt werden können. Die Gesellschaft sollte diese Kompromisse mittragen, aber nur, wenn verbindliche Entwicklungsschritte vorgegeben sind. Die zweite Stufe des Labels sollte Ställe auszeichnen, in denen die Tiere auch nach draußen kommen und deutlich mehr Platz, frische Luft und Licht erfahren. Gerade bei Schweinen ist hier noch viel Entwicklungsarbeit zu leisten und politisch zu fördern. Die dritte Stufe beim Tierwohl ist eine Tierhaltung so wie bei Bio mit Stroh und Auslauf. Aber manche Biobetriebe machen zu viele Fehler bei der Tierbetreuung. Nach einer notwendigen Übergangszeit sollten sich also auch Biobetriebe einer Tierwohlprüfung unterziehen müssen.

Die Prüfung des Tierwohls sollte nicht zu bürokratisch sein, sondern wirklich hinschauen, wie es den Tieren geht. Zudem muss sichergestellt werden, dass das Betrugsrisiko so gering wie möglich gehalten wird. Offen ist, wer dieses Labelsystem insgesamt betreiben soll: Der Staat selber oder soll er eine neue Organisation damit beauftragen? Auf den ersten Blick ist der Staat neutraler und glaubwürdiger, aber vielleicht wäre es besser, wenn Tierschützer und Landwirte zusammenkämen, um das System zu managen – und der Staat die Oberaufsicht behält.

## Zusammenfassung

Das vorliegende Gutachten behandelt die Chancen und Risiken verschiedener staatlicher Tier-  
schutzkennzeichnungssysteme. Der Begriff Kennzeichnungssystem ist dabei ein Oberbegriff  
für die beiden derzeit schwerpunktmäßig diskutierten Politikalternativen:

1. Ein für die privatwirtschaftlichen Akteure freiwilliges, staatlich definiertes und mehrstufiges Tierwohllabel.
2. Ein für die privatwirtschaftlichen Akteure verpflichtendes, staatlich definiertes und mehrstufiges System der Kennzeichnung der Tierhaltungsform.

Die im Gutachten untersuchten Fallbeispiele „verpflichtende Eierkennzeichnung“ und freiwilliges niederländisches Label „Beter Leven“ zeigen, dass beide Systeme am Markt erfolgreich sein können. Der Erfolg hängt wesentlich stärker an der sinnvollen Ausgestaltung des jeweiligen Systems als an der Grundsatzfrage freiwillig vs. verpflichtend.

Der wissenschaftliche Entwicklungsstand deutet aber darauf hin, dass eine Kennzeichnung, die allein auf der Haltungsform beruht, nicht mehr dem Stand der Forschung entspricht. Beginnend mit der Diskussion um die Käfighaltung gibt es eine tiefe Kluft zwischen den Verbrauchervorstellungen zum Tierwohl, die relativ stark auf das Haltungssystem fokussiert sind, und den Positionen der Wirtschaft, die einen Tiergesundheitsfokus präferieren. Für den Tierschutz ist aber beides wichtig. Wenn diese Kluft überwunden werden soll, dann bedarf es eines umfangreichen Zertifizierungsprozesses mit vertiefter Messung von Tierwohllindikatoren. Das kann eine Haltungssystemkennzeichnung aus Gründen des internationalen Handelsrechts nicht erfüllen.

Hinzu kommt: Die heute vom Handel als Haltungskompass, Handlungszeugnis oder Haltungstransparenz eingeführten Zeichen kennzeichnen genau betrachtet nicht die Haltungsform, sondern bauen auf bestehenden Labeln und der Initiative Tierwohl (ITW) auf und beinhalten Kriterien, die über die Haltung hinausgehen. Genau dies könnte aber der Staat bei einer verpflichtenden Kennzeichnung aus handelsrechtlichen Gründen nicht. Die ideale Kombination besteht daher aus einem staatlichen freiwilligen Label und einer darauf aufsetzenden durchgängigen Kennzeichnung aller tierischen Produkte durch den Einzelhandel.

Vorgeschlagen wird deshalb (trotz einiger Marketingvorteile der Haltungssystemkennzeichnung) ein freiwilliges, dreistufiges, staatliches Label. Um am Markt erfolgreich zu sein, sollte es eine breit angelegte, auf den Massenmarkt gerichtete Eingangsstufe beinhalten, um Industrie und Handel eine Umstellung auf Labelware zu ermöglichen. In der zweiten Stufe sollten Sys-

teme ausgezeichnet werden, die einen „Stall der Zukunft“ erproben, also Systeme einer effizienten Kombination von Tierwohl, gesellschaftlicher Akzeptanz und Ökonomie (z. B. innovative Formen von Außenklimaställen mit Teileinstreu). Für die dritte Stufe ist es wichtig, den Bio-Sektor einzubinden, was z. B. in den Niederlanden hervorragend gelungen ist, wo Tierchutzlabel und Biofleisch parallel Marktanteile gewinnen.

Eine Herausforderung für die Einstiegsstufe im Tierwohllabel ist, dass es flächendeckende Problemfelder gibt, die – wie z. B. das routinemäßige Kupieren der Ringelschwänze – gegen geltendes EU-Recht verstoßen oder – wie der Ferkelschutzkorb – eine massive Beschränkung des Tieres darstellen und in der Gesellschaft nicht vermittelbar sind. Fragt man Verbraucher, ist eine Tierhaltung mit solchen Defiziten nicht geeignet, mit einem Label ausgezeichnet zu werden. Würde der Verzicht auf diese Maßnahmen aber unmittelbare Voraussetzung für das Label, so wäre ein Labelprogramm auf Nischen beschränkt. Um dieses Dilemma aufzulösen, müssen zeitliche Kompromisse gefunden werden, damit durch die Labeleinnahmen der Modernisierungsprozess der deutschen Tierhaltung finanziert werden kann. Wir schlagen deshalb eine Dynamisierung des Standards vor, z. B. durch zeitlich klar definierte Ausnahmeregelungen. Im Konflikt zwischen einer zu geringen Glaubwürdigkeit des Standards und einem Verharren in der Nische, die nur wenigen Tieren hilft, muss sich die Einstiegsstufe in einem „Kompromisskorridor“ vorwärts bewegen. Die Politik muss verbindliche Ziele setzen und den Modernisierungsprozess nicht nur durch ein Label fördern, sondern umfassend begleiten. Sie muss garantieren, dass die anfänglichen Kompromisse nicht auf Dauer beibehalten werden.

Für die zweite Stufe im Label ist die Entwicklung zukunftsfähiger Haltungsformen zentral, also solcher Systeme, die in 10 bis 20 Jahren den Standard bei Neubauten darstellen sollen. Für diese „Ställe der Zukunft“ laufen derzeit erste Forschungsprojekte. Hier besteht aber erheblicher Entwicklungs- und Überzeugungsbedarf. Der Standard für die zweite Stufe sollte daher in besonderem Maße auf die Förderung von Innovationen zugeschnitten sein, also entwicklungsoffen sein. Außerdem sollte die Politik hier umfassend begleitend fördern (finanziell, geeignete Rahmenbedingungen), um den langfristigen Transformationsprozess voranzubringen.

Bio und ähnliche Haltungssysteme (z. B. Outdoor-Systeme) sind bisher eine Nische, bieten aber beachtliche Potenziale. Es ist deshalb und auch für die gesellschaftliche Glaubwürdigkeit des Labels wichtig, Bio-Tierhalter sofort einzubeziehen. Daher sollte in einer längeren Übergangsphase auf eine zusätzliche Tierwohlzertifizierung verzichtet werden, obwohl nicht wenige Biobetriebe Schwächen im Feld der Tiergesundheit aufweisen.

Zentral für den Erfolg eines Kennzeichnungssystems ist die institutionelle Ausgestaltung der Trägerorganisation. Hier kämen Bundesbehörden wie die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) oder das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in Frage. Sinnvoller wäre aber eine neu zu gründende private Trägergesellschaft, die als beliebige Institution die Aufgaben der Systemkoordination und -überwachung übernimmt – und die als Multistakeholder-Organisation Staat, Wirtschafts- und Tierschutzinteressen sowie weitere Stakeholder an einen Tisch bringt. In den bisherigen Organisationen im Fleischbereich (wie QS und ITW) hat es die Wirtschaft vermieden, den Tierschutz stimmberechtigt einzubinden. International ist für Labelssysteme der Multistakeholder-Gedanke aber konstitutiv. In den Niederlanden ist „Better Leven“ so erfolgreich, weil dort ein größerer gesellschaftlicher Konsens erreicht werden konnte. Ein solcher ist derzeit für Deutschland nicht erkennbar. Es ist zentral, dass die konventionelle Fleischwirtschaft, wichtige Tier- und Umweltschutzorganisationen, aber auch die Biobranche den Weg gemeinsam mit dem Staat gehen.

Zertifizierungsverfahren sollen valide und reliabel das Tierwohl messen und gleichzeitig das System vor Betrug schützen. Für ersteres bedarf es einer umfassenden Zertifizierung mit Blick auf Haltungssystem, Tiergesundheit und Tierverhalten, was höhere Kosten verursacht als die heute üblichen Audits. Dies stellt für Kleinbetriebe ein Problem dar und sollte mit staatlicher Förderung begleitet werden. Für die Absicherung gegen Betrug und bewusst missbräuchliches Verhalten werden daneben spezifische Formen risikoorientierter Prüfung benötigt wie konsequent unangekündigte und investigative Audits.

Angesichts des Rückstands gegenüber wichtigen Wettbewerbsländern wie Niederlande und Dänemark und der erheblichen Tierschutzherausforderungen sollte der Staat die Einführungsphase des Kennzeichens durch eine massive Informationskampagne stützen (Boosting). Wir schlagen hier einen Betrag von 70-80 Mio. € für die ersten drei Jahre vor.

Die Politik hat in Deutschland beim Thema Tierwohlkennzeichnung lange gezögert – was die Situation für die privaten Initiativen nicht leichter gemacht hat. Sie sollte jetzt einen umfassenden Aufschlag wagen, um alle drei Stufen des Tierwohllabels zum Erfolg zu bringen. Es gibt schon genug unbekannte, den Verbraucher verwirrende Label in Deutschland. Ein Tierschutzlabel muss politisch umfassend begleitet werden und Teil einer nationalen Nutztierstrategie sein. Für alle drei Labelstufen sollten deshalb klare Entwicklungsziele (inhaltlich und in Bezug auf Marktanteile) formuliert werden, die jeweils weitere staatliche Förderung notwendig machen.

## 1. Einführung

Seit mindestens 30 Jahren (Gründung von Neuland 1988) wird in Deutschland über die Einführung einer Tierschutzkennzeichnung diskutiert, lange Jahre ohne erkennbaren Fortschritt. Trotz der offenkundigen Markterfolge der EU-Eierkennzeichnung, aber auch von freiwilligen Tierschutzlabeln z. B. in der Schweiz und in den Niederlanden, gab es in Deutschland und EU-weit bis Anfang dieses Jahrzehnts so gut wie keine ernsthaften Bemühungen, Markttransparenz im Hinblick auf das Tierschutzniveau in der Landwirtschaft zu schaffen.

In jüngerer Zeit haben eine zunehmende Zahl wissenschaftlicher Arbeiten (Franz et al. 2010), insbesondere aber Initiativen von Tierschutzorganisationen (Deutscher Tierschutzbund), später auch aus der Wirtschaft (ITW) die Diskussion vorangetrieben. Schließlich hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2016 angekündigt, ein staatliches, mehrstufiges und freiwilliges Tierwohllabel einzuführen.

Die Einführung eines zunächst freiwilligen staatlichen Tierschutzlabels ist auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung festgeschrieben. Die Bundesministerin hat wiederholt angekündigt, dass sie dieses Ziel auch in der ersten Hälfte der Legislaturperiode umsetzen will. Avisiert ist ein dreistufiges Label. Allerdings gibt es derzeit sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Festlegung der Standards und die Ausgestaltung der Systemkriterien. Außerdem werden weitere Politikoptionen diskutiert. Einige Akteure favorisieren die Variante einer verpflichtenden Haltungssystemkennzeichnung (Pöpken & Dinter 2018).

In Kapitel 3 werden die möglichen Politikvarianten detaillierter vorgestellt und anschließend in Teil 4 vor dem Hintergrund der vorliegenden Forschung sowie von Erfahrungen anderer Länder analysiert. Abschließend erfolgen auf dieser Basis eine Bewertung der unterschiedlichen Politikoptionen und Empfehlungen. Nachfolgend wird jedoch zunächst zum besseren Verständnis die bisherige Diskussion zum Tierschutzlabel im Überblick dargestellt.

## 2. Hintergrund

Aus Sicht der ökonomischen Theorie ist Tierschutz eine sog. Prozessqualität, die am Endprodukt vom Kunden nicht mehr selbst verifiziert werden kann. Für solche Vertrauenseigenschaften (Akerlof 1970; Caswell & Mojduszka 1996; Caswell 1998; Jahn et al. 2005; Akerlof & Shiller 2015) ist es in der Ökonomie unstrittig, dass es transparenzschaffender Institutionen bedarf, damit ein Marktsegment für solche Merkmale entstehen kann. Dazu dienen unterschied-

liche Formen der Produktkennzeichnung. Wenn es eine Nachfrage bei Konsumenten für Erzeugnisse aus tierfreundlicher Haltung gibt, dann sollte eine Tierschutzkennzeichnung entwickelt werden, um die Mehrpreisbereitschaft der tierschutzorientierten Verbraucher zu nutzen und der Landwirtschaft Mehrerlöse zur Finanzierung von mehr Tierwohl zu verschaffen.

Es ist vor diesem Hintergrund einigermaßen erstaunlich, dass erst in jüngster Zeit ernsthafte Anstrengungen in dieser Hinsicht unternommen wurden. Studien, die eine Kaufbereitschaft einer größeren Gruppe von Verbrauchern in Deutschland aufzeigen, liegen bereits sehr viel länger vor. Nach ersten Arbeiten aus den 1980er Jahren, in denen schon ein erhebliches Unbehagen der Bevölkerung gegenüber der sich entwickelnden intensiven Tierhaltung belegt wurde, hat insbesondere die Arbeitsgruppe des Kieler Agrarökonom v. Alvensleben seit Anfang der 1990er Jahre eine Reihe von Studien zum wachsenden Tierschutzbewusstsein in der deutschen Bevölkerung veröffentlicht (Überblick bei Köhler & Wildner 1998). Spätestens Mitte der 2000er Jahre gab es hinreichende Belege für die Existenz eines größeren Marktsegmentes (Schulze & Spiller 2008), auch wenn die Zahl der wissenschaftlichen Arbeiten zu diesem Themenfeld damals (nicht nur in Deutschland) noch relativ begrenzt war (Lagerkvist & Hess 2011).

Auf diese Hinweise aus der Konsumforschung haben Wirtschaft und Politik über viele Jahre hinweg nicht reagiert. Es blieb einem Zusammenschluss von Umwelt- und Tierschutzorganisationen überlassen, mit dem Neuland-Label im Jahr 1988 einen ersten Impuls zu setzen, der aber aus verschiedenen Gründen am Markt nicht erfolgreich war (Deimel et al. 2010). Ebenso wenig erfolgreich war die 1990 erfolgte EU-weite Einführung von geschützten (vorbehaltenen) Angaben in der Geflügelhaltung, bei der die Bezeichnungen „extensive Bodenhaltung“, „Freilandhaltung“, „bäuerliche Freilandhaltung“ und „bäuerliche Freilandhaltung: unbegrenzter Auslauf“ verbindlich definiert und andere Haltungsbezeichnungen untersagt wurden, aber kein Label kreiert wurde (EU 2008). Die geschützten Begriffe blieben in der Bevölkerung eher unbekannt. Der Marketingwert war daher gering, gleichzeitig waren die Mehrkosten dieser Haltungsformen gegenüber der sich weiter intensivierenden Geflügelwirtschaft groß.

Deutschland gehört beim Thema Tierschutz nicht zu den Pionierländern. Neben der Schweiz und Großbritannien, die schon länger Labelsysteme für Tierwohl im Markt etabliert haben (Franz et al. 2010), haben die Niederlande im Jahr 2007 ein freiwilliges, mehrstufiges Tierschutzlabel eingeführt, das sich nach einer zunächst eher langsamen Verbreitung in den letzten Jahren sehr dynamisch entwickelt hat und die Diskussion bis heute prägt.

Im Jahr 2008 hat das BMEL ein Gutachten zur möglichen Einführung eines Europäischen Tierschutzlabels an Forscher der Universität Göttingen in Auftrag gegeben. Die Autoren (Franz et

al. 2010) konstatieren eine erhebliche Marktlücke und entwickeln konzeptionelle Vorschläge für ein Tierschutzlabel. Aus dem Stakeholder-Begleitkreis dieses Projektes heraus hat dann der Deutsche Tierschutzbund in 2011 die Entwicklung eines eigenen zweistufigen Tierschutzlabels bekannt gegeben.

Dieses neue Label „Für mehr Tierschutz“ wurde 2013 im deutschen Markt eingeführt. Angesichts der Beteiligung einiger großer Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen (Wiesenhof, Vion) sowie Händler (Edeka, Tengelmann, später Lidl) hat diese Initiative erhebliche Beachtung gefunden. Der Marktanteil ist bei Geflügel langsam, aber relativ kontinuierlich gewachsen. Bei Schwein gab es aufgrund von unternehmerischen Umorientierungen der Vion-Gruppe und Problemen bei der Umsetzung der Tierwohlstandards kaum Fortschritte im Einstiegsstandard, aber beachtliche Entwicklungen im 2-Sterne-Segment.

Der Deutsche Bauernverband stand dem Label des Deutschen Tierschutzbundes sehr skeptisch gegenüber. In der Agrarpresse wurde überwiegend negativ über den Ansatz geschrieben. Die Teilnahmebereitschaft der Landwirtschaft an dem Label blieb deshalb und aufgrund fehlender Abnahmesicherheiten durch die Vion-Gruppe in der Schweinehaltung begrenzt. In der Geflügelwirtschaft konnte Wiesenhof durch Vorgaben und langfristige Abnahmegarantien eine zügige Umsetzung erreichen.

Der politische Druck aus der Zivilgesellschaft gegen intensive Formen der Tierhaltung hat seit Anfang der 2000er Jahre relativ kontinuierlich zugenommen (Busch et al. 2013; Spiller et al. 2015). Die Medienberichterstattung greift, wie Studien zeigen, das Thema Tierhaltung häufig und mit einem überwiegend negativen Tenor auf (Kayser et al. 2011). Dies und die Entwicklungen beim Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes haben den Druck auf die gesamte Meat-Chain erhöht. Vor diesem Hintergrund haben führende Unternehmen im Jahr 2011 eine Idee der Tierschutzorganisation Vier Pfoten zu einem neuen Tierschutzkonzept aufgegriffen und 2014 die Brancheninitiative Tierwohl (ITW) gegründet.

Charakteristika der ITW (in der Ursprungsform) sind: Ein vom Lebensmitteleinzelhandel (LEH) garantiertes Budget für einen 3-Jahres-Zeitraum zur Finanzierung von Tierschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft; ein Katalog von Tierschutzmaßnahmen, aus denen die Landwirte auswählen können und die jeweils mit einem Budget hinterlegt sind; Ausrichtung auf kleinere Verbesserungen beim Tierschutz in der Breite; der Verzicht auf eine Trennung der Warenströme, so dass die für Label in der Einführungsphase bekanntlich hohen Transaktionskosten vermieden werden können (Gassler & Spiller 2018). Mit diesem Ansatz konnte die ITW relativ viele Landwirte in kurzer Zeit zur Teilnahme motivieren, da das garantierte Budget von

rund 80 Mio. € für die Landwirte (ITW 2018) in Bezug auf die umzusetzenden Maßnahmen auskömmlich kalkuliert war (Recke & Strüve 2014). Zudem ermöglichte der Fokus auf 10 % mehr Platz im Stall eine Abstockung der Bestände, was aufgrund der Düngeproblematik in den Intensivregionen weitere Vorteile brachte. Der Verzicht auf eine Warentrennung bedeutete allerdings auch, dass das Fleisch der teilnehmenden Betriebe im Handel nicht als solches gekennzeichnet werden konnte (fehlende Nämlichkeit der Ware).

Mitte der 2010er Jahre haben trotz des erfolgreichen Starts der ITW eine Reihe von Entwicklungen den Druck auf Tierhaltung und Politik weiter verschärft: Das im Jahr 2015 publizierte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik des BMEL (Spiller et al. 2015) konstatierte weitreichende Defizite in den heute dominierenden Haltungsbedingungen und bezifferte das notwendige Finanzvolumen zur Umsetzung einer „gesellschaftlich akzeptierten“ Tierhaltung auf rund 3-5 Mrd. € pro Jahr. Neben ordnungsrechtlichen Maßnahmen und einer Umorientierung der Förderpolitik hat sich der Wissenschaftliche Beirat auch deutlich für ein staatliches Tierschutzlabel ausgesprochen (s. a. WBA 2011). In der Wissenschaft wurden anschließend viele weitere Studien von unterschiedlichen Forschergruppen publiziert, die durchgängig eine hohe Besorgnis gegenüber den üblichen Haltungsformen und eine beachtliche Mehrzahlungsbereitschaft einer größeren Verbrauchergruppe belegten (Rovers et al. 2018). Große Demonstrationen sowie eine Vielzahl von Protesten gegenüber Baumaßnahmen in der Fläche haben der Politik die Ernsthaftigkeit der Bürgerproteste verdeutlicht.

Tab. 1: Meilensteine der Diskussion um ein Tierschutzlabel in Deutschland

Zeit	Entwicklungsschritte im Überblick
1988	Einführung des Neuland-Labels für artgerechte Tierhaltung durch die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, den Bund für Umwelt und Naturschutz und den Deutschen Tierschutzbund
1990	Inkrafttreten der EU-Verordnung zu Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch inkl. Definition von Haltungssystemen als vorbehaltene Angaben (Begriffsschutz, kein Label) für Bezeichnungen wie extensive Bodenhaltung, Freilandhaltung, bäuerliche Freilandhaltung)
1992	Inkrafttreten der EU-Verordnung zum ökologischen Landbau
2001	Einführung eines deutschen Labels für Erzeugnisse aus ökologischem Landbau
2004	Inkrafttreten der EU-VO zur verpflichtenden Kennzeichnung der Haltungssysteme bei Konsumieren
2007	Start des freiwilligen, mehrstufigen Beter Leven-Labels in den Niederlanden durch die Tierschutzorganisation Dierenbescherming
2008	Einführung des Labels „Tierschutz geprüft“ durch KAT, Bundesverband Tierschutz, Bund gegen den Missbrauch der Tiere und Deutscher Tierschutzbund für Eier von Legehennen aus Boden- und Freilandhaltung
2008	Start des vom BMEL beauftragten Projektes „Perspektiven für ein Europäisches Tierschutzlabel“ durch Universität Göttingen u. a. (PET-Projekt, Deimel et al. 2010)
2009	EU-Kommissionsreport zu den Optionen eines Animal Welfare Labellings (skeptisch)
2010	Einführung eines EU-Labels für Erzeugnisse aus ökologischem Landbau
2011	Beschluss des Deutschen Tierschutzbundes zur Einführung des Labels „Für mehr Tierschutz“ auf Basis der Kriterien des PET-Projektes
2011	Gründung eines Initiativkreises von PROVIEH und Unternehmen für ein neues Bonitierungs-system für Tierwohl (Startzelle der Initiative Tierwohl)
2011	Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik beim BMEL zur Einführung eines Tierschutzlabels in Deutschland (unterstützend)
2011	Start des Tierschutzplans Niedersachsen
2012	EU-Verbot für konventionelle Käfighaltung tritt in Kraft
2013	Erste Produkte mit dem Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes auf dem Markt (ebenso wie solche mit einem ähnlich konzipierten Label der Organisation Vier Pfoten)
2014	Vertragliche Gründung der Initiative Tierwohl als Gemeinschaftsaktion von Lebensmittelhandel, Schlachtindustrie und Bauernverband
2014	Vorschlag des Landes Baden-Württemberg für eine verpflichtende Haltungskennzeichnung
2015	Start der Initiative Tierwohl als „Massebilanzansatz“ ohne Label als Gemeinschaftsaktion von Lebensmittelhandel, Schlachtindustrie und Bauernverband
2015	Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik beim BMEL zur Zukunft einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung mit Forderung nach staatlichem Label
2016	„Kastenstandsurteil“ des OLG Magdeburg 2015 und Bestätigung durch das Bundesverwaltungsgericht 2016
2016	Einführung eines „Quasi-Labels“ der Initiative Tierwohl
2016	Austritt der Tierschutzorganisationen aus dem Beraterkreis der ITW
2016	Beschluss des BMEL zur Einführung eines freiwilligen, mehrstufigen staatlichen Tierwohl-labels
2016	Ausweitung des Tierschutzlabels des dt. Tierschutzbundes auf Legehennen und Milchvieh mit relativ schneller Verbreitung bei Milch
2017	BMEL stellt erste Ideen für ein staatliches Tierschutzlabel auf der Grünen Woche vor
2017	Einführung eines staatlichen, freiwilligen, dreistufigen Tierschutzlabels in Dänemark
2017	Erfolgreiche Einführung eines Labels für Weidemilch durch eine Stakeholderinitiative in Niedersachsen (Pro Weideland)
2018	Einführung einer Haltungssystemkennzeichnung durch Lidl für Frischfleischprodukte der Eigenmarken (inzwischen in vergleichbarer Form übernommen von: Aldi, Netto, Penny, Rewe)

Quelle: Eigene Darstellung

Auch juristische Entwicklungen haben zu einer Zunahme des politischen Handlungsdrucks geführt. So drängt die EU auf die Umsetzung des geltenden Rechts bei den weitreichenden Themen Kupieren von Schnäbeln bei Geflügel und Schwänzen beim Schwein (EU 2017). Zudem hat das Kastenstandsurteil des OLG Magdeburg bauliche Verbesserungen in der Ferkelhaltung unumgänglich gemacht.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund hat das BMEL 2016 eine Initiative für ein staatliches, freiwilliges und mehrstufiges Label angekündigt und in mehreren Gesprächsrunden mit Stakeholdern aus Wirtschaft, NGOs und Wissenschaft diskutiert. Anfang 2017 wurden dann erste Ideen zur Ausgestaltung des Systems präsentiert. Hervorzuheben ist das Commitment des BMEL zur Finanzierung einer mit ca. 70 Mio. € umfangreichen Marketing-Einführungskampagne.

Die Ankündigung des BMEL fiel in die Verhandlungsphase zur Verlängerung der ITW zwischen Landwirtschaft, Industrie und Lebensmittelhandel. Nach einiger Verunsicherung der Akteure konnte schließlich eine Übereinkunft über eine zweite Vertragsperiode mit einem auf 130 Mio. € erhöhtem jährlichen Budget für den Zeitraum 2018 bis 2020 erzielt werden. Allerdings wurde auch deutlich, dass insbesondere auf Seiten des LEH kaum Bereitschaft besteht, die ursprünglich geplante Vision einer flächendeckenden ITW, die alle deutschen Tierhalter miteinbezieht, umzusetzen. Eine Verstärkung der ITW blieb unklar.

Zudem wurden aus dem Handel verstärkte Wünsche nach klarer Kennzeichnung der Produkte laut. Bereits in der ersten Phase hatten ab dem Jahr 2016 einzelne Handelsunternehmen entgegen den ursprünglichen Vorstellungen Frischfleisch mit dem Emblem der ITW gekennzeichnet, versehen mit einem Hinweis auf die fehlende Warentrennung (Claim: „Diese Information bedeutet nicht, dass die erworbenen Produkte bereits vollständig aus teilnehmenden Betrieben der Initiative stammen“). In jüngster Zeit wurden dann insbesondere bei Geflügel verstärkte Anstrengungen zur Warentrennung (Nämlichkeit) unternommen, so dass sich das ITW-Logo inzwischen doch ansatzweise zu einem Tierschutzlabel entwickelt (Claim: „Dieses Produkt stammt aus einem teilnehmenden Betrieb der ITW“).

Als Alternative zu dem vom BMEL angekündigten freiwilligen Label wurde von Seiten zahlreicher NGOs und von der politischen Opposition eine verpflichtende Tierhaltungskennzeichnung nach dem Muster der Eierkennzeichnung vorgeschlagen (Bündnis 90/Die Grünen 2015; Albert Schweitzer Stiftung et al. 2018). Auch von Seiten einiger Handelsunternehmen wurde

---

<sup>1</sup> Nach diesem Urteil sind die heute üblichen Buchten in der Sauenhaltung, in denen sich die Tiere nicht ungehindert ausstrecken können, nicht mit dem Gesetz vereinbar. Dies wird erhebliche Investitionen auslösen.

Sympathie für ein verpflichtendes Kennzeichnungssystem bekundet. Das BMEL plädiert weiterhin für ein freiwilliges Label, welches aber ggf. langfristig in eine EU-weite Haltungskennzeichnung überführt werden könnte (Klößner 2018).

Da die Initiative des Bundesministers in einer späten Phase der Legislaturperiode erfolgte, war eine gesetzliche Umsetzung nicht mehr möglich. Im Koalitionsvertrag 2018 ist vorgesehen, dass die Erkennbarkeit von tierischen Lebensmitteln, die über die gesetzlichen Vorgaben der Haltung hinausgehen, verlässlich, einfach und verbraucherfreundlich auf Basis einer mehrstufigen Kennzeichnung gestaltet wird, was bis 2020 erfolgen soll (Bundesregierung 2018).

Etwas früher als in Deutschland begannen auch in Dänemark, einem der wichtigsten Exporteure von Schweinefleisch in Europa, Diskussionen über ein staatliches Label. In 2017 wurde dann ein dreistufiges, freiwilliges staatliches Label für Schweinefleisch in Dänemark eingeführt („Bedre Dyrevelfærd/Besserer Tierschutz“; Wissenschaftliche Dienste 2016).

In Deutschland haben freiwillige Tierschutzlabel in jüngster Zeit etwas an Relevanz gewonnen. So hat der Deutsche Tierschutzbund das Spektrum der gelabelten tierischen Erzeugnisse in 2016 auf Eier und Milch ausgedehnt, letztere fand relativ schnell Verbreitung im Markt. Im Milchbereich wurde, beruhend auf dem sehr erfolgreichen niederländischen Vorbild, von einer durch das Land Niedersachsen unterstützten Stakeholderinitiative ein Weidemilchlabel eingeführt („Pro Weideland“; Kühl et al. 2017).

Alle bisherigen Kennzeichnungsformen sind noch nicht wirklich beim Verbraucher bekannt. Die Vielzahl der Ansätze in jüngster Zeit trägt möglicherweise zur Verbraucherverunsicherung und -verwirrung bei. Genaue Studien, die über eine Messung des Bekanntheitsgrades hinausgehen (Zühlsdorf et al. 2016; ITW 2018) und das Wissen und Verständnis der Konsumenten erheben, fehlen allerdings.

Parallel zu den nach langen Koalitionsverhandlungen im Frühjahr 2018 erneut einsetzenden Planungsarbeiten am staatlichen Label hat im April 2018 die Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland) die Einführung einer Haltungskennzeichnung für Frischfleisch ihrer Eigenmarken angekündigt. Inzwischen sind mit Aldi, Netto, Rewe und Penny weitere führende Handelsunternehmen dem Vorgehen von Lidl gefolgt und haben vergleichbare Systeme eingeführt/angekündigt. Lidl und Aldi haben avisiert, bis 2019 mindestens die Hälfte der Eigenmarken-Frischfleischprodukte auf die Stufe 2 umzustellen, Lidl will langfristig keine Fleisch-Eigenmarkenprodukte der Stufe 1 mehr listen.

Neben der Form des Kennzeichnungssystems (freiwilliges Label oder verpflichtende Haltungskennzeichnung) wird derzeit über die Anforderungen auf den verschiedenen Stufen diskutiert. Strittig ist insbesondere das Level der Einstiegsstufe, einer verbesserten Stallhaltung.

### **Zwischenfazit:**

- Tabelle 1 zeigt zunächst die beachtliche Zeitverzögerung der Diskussion in Deutschland gegenüber den beiden wichtigen Nachbarländern und Wettbewerbern Dänemark und Niederlande. Dieser aus wettbewerblicher Sicht problematische Rückstand ist auf Schwächen in der Organisationsfähigkeit des Sektors und auf ein geringes politisches Engagement zurückzuführen.
- Statt auf Label und Markt hat die Branche mit der Initiative Tierwohl zunächst auf eine sektorweit abgestimmte und damit Kartell-ähnliche Methodik gesetzt, die ökonomisch wie eine Tierschutzsteuer wirkt.<sup>2</sup> Dieses Sektormodell hatte große Vorteile bei der Markteinführung und Finanzierungssicherheit für die Landwirte, ist aber aufgrund der divergierenden Interessen und der Notwendigkeit einer parallelen horizontalen (zwischen den Händlern) und vertikalen (zwischen Handel und Landwirtschaft) Einigung labil. Kartellrechtlich ist es umstritten. Als Massebilanzansatz ohne Kennzeichnung brachte die ITW dem Handel nicht die erhofften Reputationsvorteile, so dass zunehmend ein Labelling angestrebt wird.
- Die Zahl der Kennzeichnungsansätze hat in Deutschland seit Mitte der 2010er-Jahre beachtlich zugenommen:
  1. Das Label des Deutschen Tierschutzbundes.
  2. Die Initiative Tierwohl, die sich in Richtung Label entwickelt.
  3. Die Haltungssystemkennzeichnung, die seit Mitte 2018 von den meisten großen Handelsunternehmen eingeführt wurde.
  4. Ein angekündigtes staatliches Zeichen.
  5. Daneben gibt es mit Weidemilch, Bruderhahninitiative, Mobilställen, Fairmast und anderen eine Vielzahl kleinerer Label.
- Die erhebliche Konkurrenzbeziehung zwischen den unterschiedlichen Lösungsoptionen hat die Verbreitung der Systeme in den vergangenen Jahren mehrfach blockiert bzw. verzögert. Das interessenpolitische Feld ist beim Thema Tierwohllabel divergent und konfliktär: innerhalb der Wirtschaft, innerhalb der NGOs und zwischen allen Gruppen.

---

<sup>2</sup> Zahlen dazu, wer letztlich die Kosten der ITW trägt, sind nicht bekannt. In den Publikationen der ITW wird das Budget regelmäßig als Beitrag der Handelsunternehmen ausgewiesen. Ökonomisch ist es allerdings sehr naheliegend, dass angesichts der Beteiligung zentraler Player im Handel ein erheblicher Teil der Kosten auf die Konsumenten überwälzt werden, die ITW daher wie eine Tierschutzsteuer wirkt.

- Am Markt ist noch kein Kennzeichen wirklich präsent und einer breiten Öffentlichkeit bekannt, so dass der Grad der Tierwohltransparenz weiterhin gering ist.

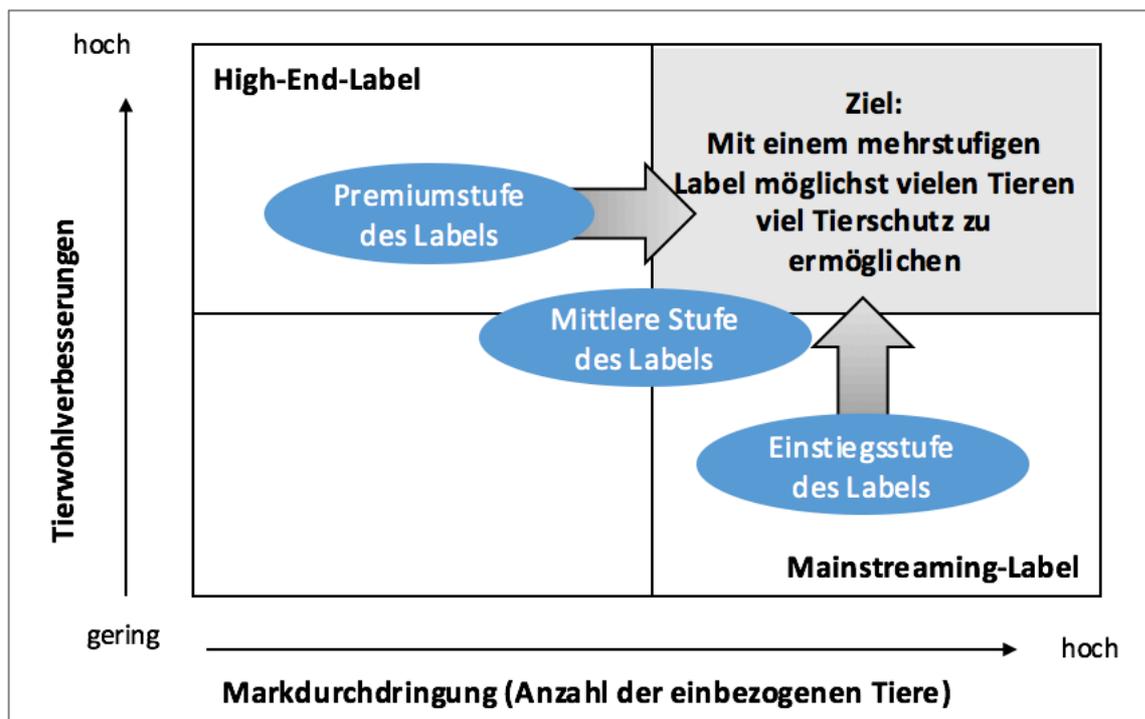
Zielrichtung des folgenden Gutachtens ist es, vor diesem komplexen Hintergrund Vorschläge zu erarbeiten, wie die Politik das geplante staatliche Kennzeichnungssystem ausgestalten könnte. Dabei spielen neben der Art des Systems (freiwillig oder verpflichtend) die tierschutzgerechte und verbraucherorientierte Ausgestaltung der Standards eine besondere Rolle.

### 3. Grundlagen eines Tierwohlkennzeichnungssystems

#### 3.1 Ziele einer Tierwohlkennzeichnung

Die Einführung einer Tierwohlkennzeichnung ist kein Selbstzweck, sondern wird i. A. mit dem Ziel eines besseren Tierschutzes in der Landwirtschaft verbunden. Dieses Ziel umfasst zwei Sub-Dimensionen (vgl. Abb. 1): Der Umfang der Tierwohlerbesserungen (qualitatives Ziel) und die Zahl der davon profitierenden Tiere (quantitatives Ziel).

Abb. 1: Tierschutzziele eines Tierwohllabels



Quelle: Eigene Darstellung

Die in den folgenden Kapiteln diskutierten Politikoptionen müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie zur Umsetzung dieses Ziels beitragen. So ist die derzeitige Situation, in der es im Wesentlichen das konventionelle Marktsegment und ein kleines Bio-Nischensegment mit ca. zwei Prozent Marktanteil gibt, aus mehreren Gründen tierschutzmäßig unbefriedigend:

- Der Bio-Anteil ist zu klein, um einer größeren Zahl von Tieren zu helfen. Diese Situation mit einem kleinen, hochpreisigen Biosegment als einziger Animal-Welfare-Alternative war nicht nur für Deutschland, sondern für viele europäische Märkte lange Zeit charakteristisch (Heerwagen et al. 2015).
- Das Mehr an Tierschutzniveau im Biomarkt ist gegenüber den hohen Mehrpreisen, die Verbraucher dafür bezahlen und die viele Konsumenten vom Kauf abhalten, relativ gering, das Segment daher z. T. ineffizient. Dies ist auf Schwächen der Bio-Verordnung (Fokus zu einseitig auf Haltungssystem, Sundrum & Blaha 2017) und insbesondere auf zu hohe Transaktionskosten des Bio-Nischenmarktes zurückzuführen. Am Beispiel: Biolandwirte erhalten für 1 kg Schweinefleisch einen Aufschlag von ca. 2 €, der Verbraucher bezahlt im Einzelhandel 10 € und mehr als Aufschlag, was die hohen Nischen- und Transaktionskosten des Systems verdeutlicht, denn die Rentabilität der Biolandwirte ist nicht systematisch höher (Spiller 2001).

In der Diskussion über mehr Tierschutz durch Labelling wird von Seiten der Wirtschaft häufig die Befürchtung geäußert, dass ein Label in der Nische verbleibt und damit nur wenig Tiere von den Verbesserungen profitieren und zudem die Landwirte „auf den Kosten sitzen bleiben“. Umgekehrt formulieren Tierschützer vielfach die Sorge, dass die Gesellschaft mit einem zu niedrig angesetztem Label „ruhig gestellt“ wird, also der Beitrag pro Tier marginal bleibt. Beide Hinweise sind grundsätzlich berechtigt. Es geht angesichts des aus tierschutzfachlicher wie gesellschaftlicher Sicht unbefriedigenden Standes der Tierhaltung (Spiller 2015) darum, sich insgesamt in Abbildung 1 möglichst weit nach rechts oben zu bewegen.

Ziel der Politik sollte es daher sein, den Marktanteil von Tierwohlprodukten zu steigern und gleichzeitig das Tierwohlniveau in den verschiedenen Stufen anzuheben. Dabei sollte die Effizienz des Tierwohlmarktes verbessert werden, also der Preis gesenkt werden, zu dem die Gesellschaft sich diese Tierwohlfortschritte „einkauft“. Tierwohleffektivität und Effizienz sind miteinander verknüpft, da höhere Marktanteile zu mehr economies of scale und damit mehr Effizienz führen, was wiederum mehr Tierschutz zulässt.

Es ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Nachfrage nach tiergerecht erzeugten Produkten heterogen ist. Zahlreiche Verbraucherstudien zeigen auf Seiten der Konsumenten verschiedene Zielgruppen, die sich in ihren Ansprüchen und Zahlungsbereitschaften voneinander unterscheiden. Es gibt ein großes Segment mit relativ begrenzter Zahlungsbereitschaft und Segmente mit deutlich höheren Ansprüchen und auch Zahlungsbereitschaften (Zühlsdorf et al. 2016; Spiller

et al. 2017). Um das vorhandene Marktpotenzial auszuschöpfen, sollte ein Tierschutzkennzeichnungssystem daher mehrstufig angelegt sein (siehe Abb. 1). Ein mehrstufiges System kann besser auf die Präferenzen der Kunden eingehen und ermöglicht durch die größere Marktdeckung möglichst vielen Tieren Tierschutz (Weinrich et al. 2016 a, b). Während die Einstiegsstufe des Systems eine breite Zielgruppe mit begrenzter Zahlungsbereitschaft anspricht, sollen die weiteren Stufen engagiertere, vermutlich aber kleinere Zielgruppen erreichen.

Als Nebenbedingungen sollte ein Tierschutzkennzeichnungssystem weitere Anforderungen erfüllen:

- Die Haltungsbedingungen der Tiere im Labelprogramm sollten sich in eine Richtung entwickeln, die Vorstellungen der Verbraucher über eine tiergerechte Haltung entspricht, damit die Tierhaltung an gesellschaftlicher Akzeptanz gewinnt. In Forschungsarbeiten sind folgende für die Konsumenten wichtige Elemente ermittelt worden (Spiller & Knierim 2015; Weible et al. 2016; Kühl et al. 2018, Rovers et al. 2018):
  - Auslauf, zumindest aber Zugang zu Außenklima (Licht, frische Luft).
  - Viel Platz, Bewegungsmöglichkeiten, Ablehnung von „Käfigen“ jeglicher Art.
  - Stroh, Weide oder andere natürliche (nicht perforierte) Bodenbeläge.
  - Keine Manipulationen bzw. Amputationen am Tier.
  - Gute Tiergesundheit, geringer Arzneimitteleinsatz, wenig Antibiotika, keine präventive Gabe.<sup>3</sup>
  - Gute Tierbetreuung.
  - Natürliches, artgemäßes Futter.
  - Keine Qualzucht, keine züchterische Anpassung an ein Haltungssystem.
  - Diese Anforderungen sind relativ weit weg von der Realität der Tierhaltung.<sup>4</sup> Studien zeigen aber auch, dass Verbraucher bereits kleinere Schritte in diese Richtung wertschätzen, wenn diese erkennbar Teil einer langfristigen Entwicklung sind (Zühlsdorf et al. 2016, Forsa 2018).
- Die erzielten Mehrpreise sollten auskömmlich sein, um den teilnehmenden Landwirten eine ausreichende Entlohnung ihrer Mehraufwendungen zu ermöglichen. Gesellschaft-

---

<sup>3</sup> Der Punkt Antibiotikaminimierung/Antibiotikafreiheit wurde in zwei unserer Befragungen zum Tierschutzlabel für uns überraschend jeweils als wichtigster Punkt genannt und sollte entsprechend besonders berücksichtigt werden. Hier zeigt sich die enge Verknüpfung von eigenbezogenen und altruistischen Motiven beim Konsument.

<sup>4</sup> Hier ein kleines Beispiel aus einer eigenen, aktuellen, noch nicht veröffentlichten Verbraucherbefragung: Gefragt wurde: „Bitte schätzen Sie, welches Platzangebot einem Mastschwein mit 50-110 kg Lebendgewicht nach dem deutschen Tierschutzgesetz zur Verfügung stehen muss“. Die häufigste Antwort war 2,5 qm.

lich erwünscht ist ein Impuls in Richtung fairer Erzeugerpreise, die sich in anspruchsvollen Marktsegmenten leichter verwirklichen lassen (Busch & Spiller 2016). Zudem sollten Einführungsrisiken nicht zu groß und fair entlang der Wertschöpfungskette verteilt sein.

**Zwischenfazit:**

- Ein Mehr an Tierschutz kann in zwei Richtungen erzielt werden: durch eine Erhöhung des Anteils der Tiere in Tierwohlprogrammen oder/und durch eine Erhöhung des Tierwohlniveaus in den jeweiligen Systemen.
- Die Diskrepanz zwischen den gesellschaftlichen Anforderungen an eine gute Tierhaltung und dem, was im Rahmen einer Tierschutzkennzeichnung im Rahmen der Einstiegsstufe umgesetzt werden kann, ist groß.

### 3.2 Darstellung der aktuell diskutierten Kennzeichnungsvarianten

Der Begriff Kennzeichnungssystem wird in diesem Gutachten als Oberbegriff für die beiden derzeit schwerpunktmäßig diskutierten Politikalternativen verwendet:<sup>5</sup>

1. Ein für die privatwirtschaftlichen Akteure freiwilliges, aber staatlich konzipiertes und mehrstufiges Label.
2. Ein für die privatwirtschaftlichen Akteure verpflichtendes, staatlich definiertes und mehrstufiges System der Kennzeichnung der Tierhaltungsform.

Ein freiwilliges staatliches Label könnte nach den vorliegenden Informationen vom Grundsatz her folgendermaßen ausgestaltet sein:

- Es beruht auf Tierschutzkriterien, die sowohl das Haltungssystem (Platz, Bodenbeschaffenheit etc.) als auch Tiergesundheits- (z. B. Befunddaten) und Managementkriterien (z. B. Aus- und Fortbildung, Kupieren) erfassen könnten. Nach dem heute in der Forschung maßgebenden Welfare Quality-Ansatz (Botreau et al. 2009) sollten möglichst auch Tierverhaltensparameter (z. B. Mensch-Tier-Verhältnis) einbezogen werden, wobei die Messung hier aufwändig ist.

---

<sup>5</sup> Es gibt weitere Politikoptionen im Bereich der Kennzeichnung wie z. B. vorbehaltene Angaben oder einstufige Label, die aber aus guten Gründen derzeit von der Politik nicht in Betracht gezogen werden und deshalb auch hier ausgeblendet werden.

- Ein solch umfassendes Indikatorensystem verlangt eine umfangreiche Zertifizierung vor Ort durch neutrale Kontrolleure. Die Zertifizierung erfolgt nach dem Vorbild anderer landwirtschaftlicher Zertifizierungsverfahren durch private Kontrollorganisationen, die ihrerseits akkreditiert und von einer Trägerorganisation überwacht werden.
- Das Label ist mindestens zweistufig, voraussichtlich aber dreistufig angelegt und zeichnet dann eine Einstiegsstufe, ein mittleres Segment und eine Premiumstufe aus. Der gesetzliche Standard wird nicht gekennzeichnet (und freiwillig wird dies auch kein Unternehmen tun).
- Das Label wird nach erfolgreicher Absolvierung des Kontrollverfahrens von einer Trägerorganisation verliehen, die die Systembetreuung und die Kontrolle der Kontrolleure vornimmt. Bei der Trägerorganisation kann es sich um eine private Institution, die mit diesen hoheitlichen Aufgaben betraut („beliehen“) wird, oder eine Behörde handeln.
- Das Label steht grundsätzlich allen (auch internationalen) Akteuren offen, die Fleisch der erfassten Tierarten produzieren oder handeln, d. h. Landwirten, Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen, Groß- und Einzelhändlern, Gastronomie, Außer-Haus-Markt etc.

Die politisch als Alternative vorgeschlagene verpflichtende staatliche Haltungssystemkennzeichnung könnte folgenden Grundzügen folgen:

- Nach dem Muster der in der EU verpflichtenden Kennzeichnung von Schaleneiern steht die Klassifizierung von Haltungssystemen nach der Reihenfolge ihres Tierwohlniveaus im Vordergrund.
- Das System könnte z. B. vier unterschiedliche Haltungssysteme definieren, vom gesetzlichen Standard bis zum System der Biohaltung.<sup>6</sup>
- Handelsunternehmen und möglicherweise auch weitere Akteure werden verpflichtet, Fleisch und ggf. weitere tierische Erzeugnisse mit einem Kennzeichen zu versehen, welches Aufschluss über das Haltungssystem gibt.
- Da es sich um eine verpflichtende Angabe auf der Produktverpackung handelt, muss das System unionsrechtlich und WTO-rechtlich auf seine Zulässigkeit geprüft werden.
- Unter anderem aus solchen handelsrechtlichen Gründen würden wahrscheinlich Zahlen und/oder Symbole für die Kennzeichnung vorgeschrieben, da diese sprachenunabhängig genutzt werden können.

---

<sup>6</sup> In Deutschland dominiert ein vierstufiger Ansatz, in UK wird dagegen eine sechsstufige Systematik von Tiereschützern vorgeschlagen, vgl. <https://www.ciwf.org.uk/our-campaigns/labelling-matters/confusion-and-clarity/>; siehe auch unten.

- Das System muss aus handelsrechtlichen Gründen auch Importeuren offenstehen, was u. a. bedingt, dass die definierten Systemstandards auch Tierhaltungsbetrieben in anderen Ländern zugeordnet werden können. Auch kann der Standard aus diesem Grund keine weiteren Tierwohlparameter umfassen, da ansonsten ein Zertifizierungssystem notwendig werden würde (s. u.). Es ist insofern nicht einfach möglich, eine verpflichtende Haltungssystemkennzeichnung zu einer umfassenden Tierwohlbewertung weiter zu entwickeln. Hierfür müssten Landwirte in anderen Ländern in ein Zertifizierungssystem eingebunden werden, welches dort gar nicht vorhanden ist. Auch gibt es derzeit international noch keine Einigung auf ein Set von Tierwohlintikatoren. Eine andere denkbare Option wäre, dass die verpflichtende Kennzeichnung nur für EU-Produzenten gilt. Letzteres ist beim EU-Kennzeichnungssystem für Eier der Fall, wo Nicht-EU-Lieferanten die Option haben, mit Herkunftskennzeichnung, aber ohne Haltungskennzeichnung zu liefern (Passantino et al. 2008). Dies kommt de-facto bei Konsument\*innen aber kaum vor.<sup>7</sup>

Die Ausführungen machen deutlich, dass es bei dem Vergleich der beiden aktuell diskutierten Varianten nicht nur um die Frage freiwillig vs. verpflichtend geht, sondern damit auch um die Frage der genutzten Tierwohlintikatoren (vgl. Tab. 2): Haltungssystemfokus vs. mehrdimensionale Bewertung. In der Praxis sind die Varianten nicht so klar getrennt wie die Grafik suggeriert. So beruht die derzeitige Haltungssystemkennzeichnung des deutschen Handels auf Labelkonzepten wie Bio und Tierschutzlabel, da es z. B. keine klar definierten Haltungssysteme in der Schweinehaltung gibt. Ohne diese Label gäbe es keine Ware für die oberen Stufen. In der Realität verwischt damit der Unterschied zwischen den beiden Ansätzen. Der Hauptunterschied ist letztlich, ob der gesetzliche Standard auch gekennzeichnet ist, was die Präsenz des Labels deutlich erhöht und damit den Bekanntheitsgrad steigert. Wenn ein Label allerdings so weit verbreitet ist wie das niederländische Beter Leven, dann ist der Unterschied nicht mehr groß, da Beter Leven ebenfalls omnipräsent im Regal erscheint und die wenige nicht gelabelte Ware auffällt (vgl. unten).

---

<sup>7</sup> Die Nutzung dieser Option nur national ist aufgrund der starken Importströme aus anderen EU-Ländern nicht sinnvoll.

Tab. 2: Formen der Tierwohlkennzeichnung

Geltungsgrad	Tierwohlintikatoren	
	Haltungssystem	Mehrdimensionale Kriterien
Verpflichtend	Verpflichtende Haltungskennzeichnung	Umfassende Vollkennzeichnung
Freiwillig	Einfache Haltungskennzeichnung	Tierwohllabel

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2 ordnet das Spektrum der derzeit diskutierten Alternativen (freiwilliges Tierwohllabel und verpflichtende Haltungskennzeichnung) ein. Ein Beispiel für eine einfache Haltungskennzeichnung, d. h. die freiwillige Kennzeichnung einer bestimmten Haltungsform, ist das Weidemilchlabel mit seinem Fokus auf 120 Tage je 6 Stunden Weidezeit für die Kühe.<sup>8</sup> Eine umfassende Vollkennzeichnung, also ein Zertifizierungssystem, welches eine breite Gruppe von Tierwohlintikatoren umfasst und verpflichtend ist, gibt es derzeit nicht. Es wäre aber perspektivisch denkbar – vorausgesetzt die EU könnten sich auf ein Set an Tierwohlintikatoren und ein entsprechend umfangreiches Zertifizierungssystem einigen.

Neben der Frage, ob der Staat in Deutschland ein freiwilliges Label oder eine verpflichtende Haltungssystemkennzeichnung einführen soll, dreht sich die zweite zentrale Diskussionslinie um die Höhe der Tierwohlstandards auf den jeweiligen Stufen.

In beiden Konzepten wird derzeit von drei Stufen oberhalb des gesetzlichen Standards ausgegangen. Ein damit insgesamt vierstufiger Ansatz ist aber nicht alternativlos: Der vormalige Bundesminister Schmidt präferierte ein zweistufiges Label, wie es auch im System des Deutschen Tierschutzbundes implementiert ist. International gibt es auch differenziertere Ansätze, im angelsächsischen Raum z. B. den siebenstufigen Ansatz von Global Animal Partnership mit den folgenden Stufen. Step 0: legal standard; step 1: no cages, no crates, no crowding; step 2: enriched environment; step 3: enhanced outdoor access; step 4: pasture centered; step 5: animal centered, no physical alterations; step 5+: animal centered, entire life on same farm (Global Animal Partnership 2018). Eine fünfstufige Abstufung in Anlehnung an die Hotelsterne wurde von den wissenschaftlichen Beiräten für Agrarpolitik und Ernährungspolitik in ihrem gemeinsamen Gutachten zu Food-Labeling vorgeschlagen (Wissenschaftliche Beiräte für Verbrau-

<sup>8</sup> Im Label Pro Weideland ist mit der GVO-Freiheit ein weiteres Kriterium enthalten, welches aber nicht den Kern des auf Tierwohl und Naturschutz bezogenen Systems ausmacht, vgl. zu den Kriterien <https://www.proweideland.eu>.

cher- und Ernährungspolitik sowie Agrarpolitik 2012). Tatsächlich zeigt zum Beispiel der Eiermarkt, ursprünglich vierstufig konzipiert, dass sich mit Mobilställen und durch die Bio-Verbandszeichen zwischenzeitlich weitere Premiumvarianten entwickelt haben, die in dem heutigen EU-Kennzeichnungssystem nicht erfasst ist.

Die Wahl der geeigneten Anzahl an Stufen ist eine schwierige Abwägungsfrage, bei deren Beantwortung mindestens folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen: Die Zahl der hinreichend abgrenzbaren Haltungssysteme in der Praxis für die jeweiligen Tierarten sowie Kenntnisse bzw. Verständnis der Verbraucher für die Differenzierungen und die Trennungskosten in der Wertschöpfungskette. Die Höhe der Tierwohlanforderungen auf den jeweiligen Stufen ist nicht unabhängig von der Zahl der Standards. Je grober ein System ist, umso schwieriger ist die Definition der Anforderungen aus tierschutzfachlicher Hinsicht, da unterschiedliche Ansätze zusammengefasst werden müssen. Ein zu komplexes System ist dagegen kaum noch vermittelbar und benötigt im Einzelhandel dann auch zu viel Regalfläche, wenn diese Varianten tatsächlich alle gelistet sein sollen.

Im Folgenden gehen wir von einem dreistufigen System oberhalb des gesetzlichen Standards aus, nicht zuletzt, weil auch die Niederlande und Dänemark eine solche Abstufung haben, so dass hier die Chancen auf eine EU-weite Abstimmung größer sind.

In der aktuellen Diskussion sind derzeit folgende Fragen bei der Festlegung der jeweiligen Standards ungelöst:

- Einstiegsstufe: Hier ist der Abstand zum gesetzlichen Standard das zentrale Thema, da davon die Mehrkosten und die Umstellungsbereitschaft der meisten Betriebe abhängen. Dies ist wiederum entscheidend dafür, welche Mengen dem Einzelhandel zur Verfügung stehen, so dass ggf. bestimmte Sortimentsbereiche komplett auf die Einstiegsstufe umgestellt werden können (was wiederum Trennungs- und Flächenkosten erheblich reduziert). Im niederländischen Tierschutzlabel war der Abstand beim Schwein relativ gering, bei Geflügel etwas größer, was sich deutlich in der Geschwindigkeit der Verbreitung im Markt gezeigt hat. Wird der Abstand zum gesetzlichen Standard zu gering, drohen Glaubwürdigkeitsprobleme, wird er zu groß, stockt die Markteinführung.
- Mittlere Stufe: Hinter der mittleren Stufe stehen heute unterschiedliche Ansätze. Bei Schweinen wird zum Beispiel in Dänemark und den Niederlanden vornehmlich auf mehr Platz und Stroh abgehoben. In den Haltungskennzeichnungssystemen der deut-

schen Discounter ist der Fokus dagegen auf den Außenklimazugang gerichtet. Insgesamt ist die Positionierung der zweiten Stufe noch etwas unklar, was z. B. auch für die Niederlande zutrifft (s. u.).

- Premiumstufe: Grundsätzlich orientiert sich die Premiumstufe in allen derzeit diskutierten Vorschlägen auf Freilandhaltungssysteme. In den Niederlanden ist die Premiumstufe de facto auf Biobetriebe konzentriert, diese werden automatisch mit der Biozertifizierung anerkannt. In Dänemark ist die Premiumstufe grundsätzlich offen für alle Betriebe mit Outdoor-Zugang. Der Tierhaltungskompass von Lidl macht die Premiumstufe am Haltungssystem des ökologischen Landbaus fest, lässt aber auch andere vom Haltungssystem her ähnliche Betriebe zu. Die Premiumstufe des Deutschen Tierschutzbundes erfasst Bio und vergleichbare Haltungssysteme. Allerdings müssen sich auch die Biobetriebe einem zusätzlichen Tierwohlaudit unterziehen, da die Bioverordnung im Hinblick auf das Tierwohl nicht ausreichende Kriterien enthält. Im Kern geht es damit in der Premiumstufe um drei Fragen: Gelingt es Biobetriebe für ein Tierschutzlabel zu gewinnen? Wird Bio automatisch dort eingruppiert oder wird ein zusätzliches Audit benötigt? Werden Bio-ähnliche Systeme zugelassen oder wird die Premiumstufe auf Bio begrenzt?

#### **Zwischenfazit:**

- In der derzeitigen Diskussion werden vielfach Kennzeichnungsverpflichtung auf der einen und freiwilliges Label auf der anderen Seite gegenübergestellt. Diese Betrachtung ist zu vereinfacht, da es in der Praxis immer auch um die Frage der Tierwohlintikatoren geht.
- Hier reicht das Spektrum von der klassischen Orientierung am Haltungssystem, die nicht mehr dem Stand der Forschung entspricht, bis zu umfassenden Indikatorensystemen wie dem Welfare Quality-Modell, die auch Tiergesundheit und Tierverhalten einbinden.
- Vieles spricht für mehrstufige Kennzeichnungssysteme, die sich auch international bei Tierschutz zum Standard entwickeln. Ein- oder zweistufige Systeme werden der Komplexität der Tierhaltung nicht gerecht.
- Ein freiwilliges mehrstufiges Label, das mit der Einstiegsstufe erfolgreich den Massenmarkt erreicht, ist von der Marktwirkung her einer Kennzeichnungsverpflichtung ähnlicher als viele der Nischenlabel.

### 3.3 Der Kennzeichnungs- und Labeldschwungel: Ausgangssituation für Verbraucher

Tierwohl ist eine Vertrauenseigenschaft. Ohne eine glaubwürdige Produktkennzeichnung, die im Regelfall auf einer Zertifizierung beruht, kann der Markt hier nicht funktionieren. Es ist daher sehr problematisch, dass bis heute in Deutschland Werbebegriffe, die auf das Tierwohl Bezug nehmen, nicht spezifisch gesetzlich reglementiert sind. Begriffe wie artgerecht, tierfreundlich oder Tierwohl unterliegen nur dem Irreführungsverbot des allgemeinen Werberechts, das aber angesichts der Komplexität der Materie kaum greift. Ein Label auf der einen Seite und die Untersagung der missbräuchlichen Nutzung solcher Begriffe auf der anderen Seite sind elementar für den Wettbewerb auf dem Markt für tierische Produkte in Zeiten geänderter Mensch-Tier-Beziehungen.

Die Einführung eines Zeichens trifft auf den Fleischmarkt, der von vielen Verbrauchern besonders kritisch betrachtet wird und der insgesamt eine schlechte Reputation aufweist (Albersmeier & Spiller 2010). Die Frage, ob sie einem Label vertrauen dürfen, stellt sich hier für die Verbraucher besonders stark. Hinzu kommt, dass ein Tierschutzlabel auf eine grundsätzliche Diskussion um die Höhe des Fleischkonsums und einen vegetarischen Konsum trifft, so dass z. T. die Tierhaltung grundsätzlich abgelehnt wird.

Glaubwürdigkeit ist jedoch nur die notwendige Bedingung für ein funktionsfähiges Produktkennzeichnungssystem. Für Verbraucher ist es bereits heute kaum mehr möglich, die Vielzahl der durch die Lebensmittelinformationsverordnung geregelten Kennzeichnungselemente auf Lebensmittelverpackungen sachgerecht zu interpretieren und von werblichen Auslobungen zu unterscheiden. Manche Produkte sind bereits von „Labeln überflutet“, viel mehr Label lassen sich auf der Schauseite der Verpackung kaum noch unterbringen. Ein neues weiteres Label daneben wird zunächst kaum auffallen und ohne Einführungswerbung entsprechend am Markt „verpuffen“.

Diese Situation, in der Forschung als Information Overload bezeichnet, ist dem Marketing seit Jahren bekannt. In der Praxis ist deshalb den Marktbeteiligten klar, dass es typischerweise eines zweistelligen Millionenbetrags bedarf, um ein neues Label erfolgreich in den deutschen Lebensmittelmarkt einzuführen. Fehlt es an einem solchen Budget, bleibt den Beteiligten (wie heute zum Beispiel dem Deutschen Tierschutzbund) nur Öffentlichkeitsarbeit. Zwar ist das Thema für Journalisten durchaus interessant, aber die Informationen erfolgen fragmentarisch, nicht am Point of Sale und werden zu selten wiederholt, so dass der Diffusionsprozess ungleich

länger dauert. Dies wiederum führt zur Enttäuschung bei Verarbeitern und Handel, was wiederum die Präsenz der Produkte in den Regalen mindert. Die Verbraucher, die durch Medienberichte auf die Tierwohlerzeugnisse aufmerksam werden, finden die Produkte dann im Regal nicht vor und sind ggf. auch enttäuscht. Dieser Teufelskreis bei der Markteinführung von fachinhaltlich gut gemachten Labeln ohne Werbebudget ist heute charakteristisch für viele Nachhaltigkeitskennzeichnungen. Er lässt sich nur durch massive Kommunikation verhindern.

### **Zwischenfazit:**

Die Kommunikationsherausforderung ist besonders groß, weil:

- die Konsumenten bisher nicht daran gewöhnt sind, beim Einkauf auf Tierschutzzeichen zu achten,
- es eine Vielzahl zumeist unbekannter Label auf dem deutschen Lebensmittelmarkt gibt („Labeldschunzel“),
- das Ausgangsimage der Fleischwirtschaft und das gesellschaftliche Vertrauen in die Branche schlecht sind (Glaubwürdigkeitsherausforderung).
- Noch ein weiteres unbekanntes Label ist dann nicht hilfreich. Wenn der Staat tätig wird, sollte er gleichzeitig eine massive Informationskampagne starten. Dies gibt auch den Landwirten Sicherheit, dass sich ihr Engagement lohnen wird.

### 3.4 Erfahrungen aus den Niederlanden und Dänemark

In den Niederlanden und in Dänemark wurden in den vergangenen Jahren Tierschutzlabel eingeführt, die sich erfolgreich entwickelt haben, so dass sich aus diesen Erfahrungen einige Erfolgsfaktoren ableiten lassen. Beide Länder weisen wie Deutschland eine exportorientierte Tierhaltung und Fleischverarbeitung auf und gelten auch hinsichtlich der Konsumentenpräferenzen als vergleichbar. Auch in Großbritannien wird derzeit über ein neues Animal Welfare Label nachgedacht, um nicht den Anschluss an die Niederlande, Dänemark und Deutschland zu verlieren (Pigworld 2017).

Das etablierteste Beispiel sind die Niederlande. Dort hat der Niederländische Tierschutzbund (Dierenbescherming) bereits im Jahr 2007 das dreistufige, privatwirtschaftlich organisierte Label „Beter Leven“ auf dem Markt eingeführt. Das Label ist, nach einem verhaltenen Start, heute im niederländischen Lebensmittelhandel ausgesprochen erfolgreich. Zu den Erfolgsfaktoren von Beter Leven zählen:

- Das Label konnte auf bereits laufende Hintergrundgespräche und ein erstes Kooperationsprojekt zwischen der Tierschutzorganisation Dierenbescherming und führenden Playern aus Geflügelwirtschaft und Handel aufbauen. Bei Masthähnchen gab es schon ein kleines Vorläuferprojekt, das Volwaard-Huhn<sup>9</sup>, so dass direkt im Jahr 2007 Ware verfügbar war.
- Im Kalbfleischbereich konnte mit VanDrie, dem europäischen Marktführer für Kalbfleisch, schnell ein wichtiger Partner aus Landwirtschaft und Verarbeitung gewonnen werden, der als Eisbrecher wirkte.
- Mit Albert Heijn wurde dann das den niederländischen Markt dominierende Handelsunternehmen akquiriert (Marktanteil bei Schweinefleisch 35 %; Stichting Varkens in Nood 2018): Albert Heijn beeinflusst mit seiner Marketingpolitik die übrigen Händler und hat auf dem Schweinefleischmarkt den Durchbruch bei der Etablierung des Labels gebracht. Hierdurch konnte auch Vion als führendes Schlachtunternehmen mitgezogen werden. Albert Heijn gab 2010 bekannt, sein gesamtes Schweinefleisch auf 1-Sterne-Ware umstellen zu wollen und gab damit einen wichtigen Impuls in die Wertschöpfungskette.
- Konzentration der Labelproduktion auf den Heimatmarkt: Die Niederlande haben bei Schwein einen Selbstversorgungsgrad von rund 300 % (Berkhout et al. 2018). Tiere für den Export werden i. d. R. weiterhin nur nach dem gesetzlichen Standard gehalten. Allerdings werden die Entwicklungen in den anderen nordwesteuropäischen Ländern beobachtet, und es wachsen die Hoffnungen, Tierschutzfleisch exportieren zu können (Berkhout et al. 2018).
- Ein pragmatischer Tierschutzbund, der bereit war, Massenmarktprodukte mit geringem Unterschied zum gesetzlichen Standard zu labeln, obwohl die Haltungsbedingungen weit weg von den Vorstellungen der Tierschützer liegen (Heise et al. 2016).
- Geschickte Einbindung des ökologischen Landbaus: Biofleisch wird in den Niederlanden weitgehend automatisch mit 3 Tierschutz-Sternen gelabelt. Entgegen einiger Befürchtungen aus der Bio-Branche ist der Anteil von Bio-Fleisch parallel zur Einführung des Tierschutzlabels gestiegen. Das Beter Leven-Label macht Bio für die Selten- und

---

<sup>9</sup> Auf Anstoß der niederländischen Regierung wurden in einem Forschungsprojekt der Universität Wageningen bis 2003 Kriterien für eine Masthähnchenhaltung mit Auslauf und langsam wachsender Rasse entwickelt, die dann in einem Pilotprojekt mit sechs Landwirten umgesetzt wurden. Diese Entwicklungen zum Volwaard-Huhn fanden zunächst unabhängig von den Beter Leven-Planungen statt, konnten dann aber zusammengeführt werden.

Gelegenheitskäufer von Bioprodukten, die häufig eine hohe Tierschuttmotivation haben, attraktiver (Wijk-Jansen 2009).<sup>10</sup>

- Eine schwächere Tierrechtsszene, die nicht so stark skandalisieren konnte: Recherchiert man im Internet, findet man nur ein Undercover-Video von PETA über Sternefleisch aus dem Jahr 2014. Insgesamt gibt es in den Niederlanden einen relativ starken gesellschaftlichen Konsens zum Label. Auch konkurrierende Tierschutzorganisationen wie Wakker Dier empfehlen Beter Leven.
- Im Schweinebereich wurde eine niedrige Einstiegsstufe definiert, die für eine schnelle Verbreitung gesorgt hat. In einer Vergleichsstudie zu europäischen Tierschutzlabeln bei Schweinefleisch weist das niederländische 1-Sterne-Label mit Abstand das niedrigsten Tierschutzniveau auf (Heise et al. 2016). Dies erleichterte wichtigen Handelsunternehmen die Entscheidung zur Auslistung von Standardware, was erhebliche Flächenkosten bei den Händlern spart (keine Erweiterungen der Kühlregale notwendig).
- Im Gegensatz dazu ist der Anspruch bei 2-Sterne-Schweinefleisch mit Auslauf relativ hoch (ebenda). Die 2-Sterne-Kategorie ist im Handel entsprechend kaum vertreten.<sup>11</sup> Trotzdem hat die zweite Stufe eine wichtige Funktion, weil ein 3-stufiges Label den Abstand zwischen Premium und 1-Sterneprodukt in konsumpsychologischer Hinsicht vergrößert, was dem Premiumsegment hilft.
- Abweichend zu Schwein ist der 1-Sterne Standard bei Hähnchenfleisch mit Außenklimazugang und langsam wachsender Rasse relativ hoch gewählt. Dies führte hier zu einer langsamen Verbreitung. Deshalb etablierten sich im Bereich zwischen dem Marktstandard und 1-Sterne-Fleisch weitere Zwischenformen (Kip von Morgen, Kip van Morgen 2020<sup>12</sup>, Nieuwe AH Kip von Albert Heijn, Nieuwe Standaard Kip von Jumbo),

---

<sup>10</sup> Es können auch konventionelle Produkte mit vergleichbarer Haltung mit 3 Sternen ausgezeichnet werden, was aber in der Praxis selten vorkommt.

<sup>11</sup> Bei einer eigenen Recherche (August 2018) konnten die Verfasser nur ein einziges 2-Sterne-Fleisch in einem Markt (in Joure) von Albert Heijn finden. Auf der Website gibt Albert Heijn an, dass Geflügel mit 2 Sternen aus Frankreich importiert wird, Schweinefleisch mit 2 Sternen aus UK. Nur im Eiersegment sind 2-Sterneprodukte, die dort die Freilandhaltung kennzeichnen, relevant vertreten.

<sup>12</sup> Die niederländischen Kartellbehörden haben die 2013 geschlossene Vereinbarung führender Player der niederländischen Geflügelwirtschaft für das Kip van morgen-Programm in 2015 wegen kartellrechtlicher Bedenken untersagt, das Programm ist deshalb ausgelaufen. Kip van morgen wies von der Konzeption her Ähnlichkeiten zur Initiative Tierwohl auf.

die etwas mehr Platz, etwas langsames Wachstum und teilweise auch Tageslicht bieten (aber keine Außenklimazugang) (Kassa 2014). Heute findet man bei den Einzelhändlern überwiegend diese Eigenmarken-Label,<sup>13</sup> daneben aber auch Beter Leven.<sup>14</sup>

- In den Niederlanden gibt es fast nur SB-Fleischvermarktung, die sich für Label besser eignet als die Bedienungstheke. SB ermöglicht eine klare Warentrennung, zudem ist keine Personalschulung notwendig.

Insgesamt lässt sich am niederländischen Beispiel gut nachvollziehen, dass die Einstiegsstufe eines Labelprogramms nicht zu weit über dem gesetzlichen Niveau angesiedelt sein darf, um den Durchbruch in den Massenmarkt zu schaffen. Die folgende Tabelle zeigt den Erfolg von Beter Leven am niederländischen Markt im Vergleich zu anderen Nachhaltigkeitslabeln und zum Vorjahr. Innerhalb von fünf Jahren hat sich der Umsatz mit Beter-Leven-Produkten von 295,3 Mio. € auf 1,118 Mrd. € fast vervierfacht (Logatcheva 2017; Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 2012)<sup>15</sup>. In 2017 betrug der Umsatz von Beter Leven-Artikeln schon ca. 1,5 Mrd. € (o. V. 2018). Die Präsenz im niederländischen Einzelhandel ist sehr stark.

Tab. 3: Umsatz mit Nachhaltigkeitslabeln im niederländischen Handel in Mio. €

Label	2015	2016	Entwicklung in % (2015-2016)
ASC	54	84	57
Beter Leven	563	1.118	99
Biologisch	1.089	1.171	8
Fair Trade/Max Havelaar	305	337	11
Milleukeur (Umweltsiegel)	38	16	-58
MSC	152	176	16
Rainforest Alliance	114	184	61
UTZ Certified	801	810	1
Sonstige	38	44	16
Alle Label	3.154	3.941	
-/- Doppellabelling	163	187	
<b>Gesamtumsatz</b>	<b>2.991</b>	<b>3.754</b>	<b>26</b>

Quelle: Logatcheva (2017), S. 2

(erfasst sind ca. 70 % des niederl. Handels; sonstige=Label Rouge, Scharrel und Freier Auslauf; Doppellabelling meint Produkte mit mehreren Gütesiegeln)

Seit 2013 haben alle großen Handelsunternehmen verkündet, perspektivisch (z. T. bis 2015) nur noch gelabeltes Schweinefleisch zu verkaufen (foodlog.nl 2013) Der Anteil ist inzwischen in der Tat sehr hoch, aber das Ziel wurde noch nicht vollständig erreicht. Sehr beeindruckend

<sup>13</sup> Der niederländische Handelsverband CBL gibt folgende Sortimentsanteile bei Hähnchenfleisch an: Gesetzlicher Standard 6 %, Zwischenstufe der Händler 77 %, 1-Sterne Beter Leven 11 %, 3-Sterne Beter Leven/Bio 6 % (CBL 2018).

<sup>14</sup> Exemplarische Preise aus der eigenen Marktrecherche bei Albert Heijn (in Joure August 2018): De nieuwe AH Kip (Hähnchenfilet zwischen Standard und 1-Stern): 11,19 €/kg; 1-Sterne Hähnchenfilet 13,89 €/kg; Bio-3-Sterne: 26,49 €/kg; 2-Sterne nicht verfügbar).

<sup>15</sup> Alle Zahlen jeweils ohne Aldi und Lidl, die sich an den Studien nicht beteiligen, so dass der tatsächliche Umsatz noch höher liegt.

ist, dass gerade in jüngster Vergangenheit zunehmend Convenienceprodukte, die Fleisch enthalten, mit dem Tierschutz-Label gekennzeichnet werden (Stichting Varkens in Nood 2018). Auch führende Markenartikler haben Beter Leven in ihre Einkaufsbedingungen aufgenommen. Dadurch gelingt die Verwertung des gesamten Tieres zunehmend besser, was die Rentabilität des Programms für die beteiligten Unternehmen steigert (Stichting Beter Leven keurmerk 2018). Nur in der Gastronomie ist wenig Bewegung zu erkennen. Die folgende Tabelle zeigt den Anteil von Beter Leven-Schweinefleisch und Schweinefleischprodukten bei den niederländischen Handelsunternehmen. Allein in den letzten 18 Monaten (12/2016-06/2018) hat sich der Anteil (gewichtetes Mittel im gesamten Handel) nochmals von 43 % auf 68 % erhöht (Stichting Varkens in Nood 2018).<sup>16</sup>

Tab. 4: Anteil von Beter Leven-Produkten in den jeweiligen Warengruppen bei Schwein

Händler	Gewichtetes Mittel	Frischfleisch	Fleischwaren	Dauerwurst	TK
<b>Albert Heijn</b>	<b>79%</b>	93%	71%	36%	2%
<b>Hoogvliet</b>	<b>76%</b>	90%	63%	56%	7%
<b>Dirk</b>	<b>74%</b>	85%	70%	56%	0%
<b>Emte</b>	<b>74%</b>	81%	78%	43%	3%
<b>Dekamarkt</b>	<b>74%</b>	85%	76%	48%	0%
<b>Jumbo</b>	<b>73%</b>	91%	53%	47%	0%
<b>Spar</b>	<b>69%</b>	84%	57%	33%	4%
<b>Aldi</b>	<b>68%</b>	92%	39%	26%	3%
<b>Coop</b>	<b>68%</b>	82%	54%	44%	2%
<b>Vormar</b>	<b>67%</b>	76%	64%	46%	5%
<b>Lidl</b>	<b>66%</b>	82%	50%	37%	0%
<b>Plus</b>	<b>62%</b>	63%	72%	46%	3%
<b>Deen</b>	<b>57%</b>	59%	61%	58%	11%
<b>Jan Linders</b>	<b>41%</b>	56%	25%	10%	0%
<b>Durchschnitt</b>	<b>68%</b>	<b>80%</b>	<b>59%</b>	<b>42%</b>	<b>3%</b>

Quelle: Stichting Varkens in Nood (2018), S. 3<sup>17</sup>

Aus Dänemark liegen bisher noch nicht so viele Erfahrungen vor. Offensichtlich findet das in 2017 in den Markt eingeführte Label aber durchaus Akzeptanz. Hintergrund des staatlichen dänischen Labels war ein vom dänischen Ministerium initiiertes Tierwohlgipfel im Jahr 2014, auf dem ein 7-Punkte-Plan für den Schweinefleischsektor beschlossen wurde:

1. „Höhere Überlebensrate für Ferkel: Verbesserung der Ferkelüberlebensraten – spätestens 2020 um ein Ferkel pro Wurf.

<sup>16</sup> Aufgrund der hohen Exportquote werden trotz dieser hohen Verbreitung im Handel „nur“ ca. 3 Mio. Schweine pro Jahr nach Beter Leven-Standard gehalten, von ca. 11 Mio. insgesamt.

<sup>17</sup> Der niederländische Handelsverband CBL gibt auf seiner Website zusammenfassend etwas höhere Werte an. Demnach sind bei Schweinefleisch nur noch 6 % der Produkte ohne Label: 84 % 1-Stern, 3 % 2-Stern, 6 % 3-Stern (CBL 2018).

2. Gruppen- bzw. Freilaufhaltung aller Sauen: Freilaufhaltung in Abferkelställen spätestens 2020 für mindestens 10 % der Sauen.
3. Ende der Ferkelkastration: Ferkelkastration ohne Betäubung soll spätestens 2018 der Vergangenheit angehören.
4. Weniger schwanzkupierte Ferkel: Markante Reduzierung der Anzahl von schwanzkupierten Ferkeln.
5. Verstärkter Einsatz gegen Magengeschwüre bei Sauen und Mastschweinen: Fälle von Magengeschwüren sollen u.a. durch verstärkte Gesundheitskontrollen reduziert werden.
6. Fokus auf neue Stallsysteme zur Verbesserung des Tierwohls: Vorhaben zur Entwicklung von nachhaltigen/umweltverträglichen Haltungssystemen wird um den Fokusbereich Tierschutz erweitert.
7. Mehr Angebotsvielfalt bei Tierwohl-Produkten: Fleischbranche und Einzelhandel tragen durch vermehrte Aufklärung und erweitertes Angebot an Tierwohl-Produkten zur weiteren Änderung des Konsumverhaltens bei“ (o. V. 2016).

Das dänische Label ist wie das niederländische dreistufig angelegt und zunächst auf Schweinehaltung beschränkt. Es ist ebenfalls freiwillig, aber staatlich initiiert. Eine Ausdehnung auf Hähnchenfleisch, Eier und Rindfleisch ist vorgesehen. Grafisch arbeitet Dänemark mit 1-3 Herzen auf dem Produkt und dem Aufdruck „besseres Tierwohl“.

Auffällig ist das Untersagen des Schwänzekupierens bereits in der Einstiegsstufe. Gleichwohl soll der Aufpreis für den Verbraucher nicht mehr als 20 % betragen. Dafür soll einiges umgesetzt werden: Stroh als Beschäftigungs- und Nestbaumaterial, Begrenzung des Ferkelschutzkorbes auf 4 Tage und insbesondere Verzicht auf das Kupieren der Schwänze. In der zweiten Stufe kommen u. a. 30 % mehr Platz und Stroh auf dem Boden als Beschäftigungsmaterial dazu, in der dritten Stufe Außenzugang, Stroh in den Buchten, Verzicht auf Ferkelschutzkorb und 100 % mehr Platz.

Damit ist der Level im Einstiegsbereich höher angelegt als in den Niederlanden. Der dänische Schweinesektor hat sich ein ambitioniertes Ziel gesetzt. Die Branche hat aber bereits in der Vergangenheit häufiger bewiesen, dass sie relativ gut organisiert ist. Derzeit fehlen aber noch Informationen zur detaillierten Umsetzung der Regelung.

Dänemark hat, obwohl staatliches Label, keinen Begriffsschutz für Tierwohl-Bezeichnungen etabliert, so dass Coop Dänemark parallel ein eigenes Label kreiert hat, das vierstufig angelegt

ist und in der obersten Stufe besonders exzellente Tierhaltungen prämiert (<http://dyrevelfaerd.coop.dk/dyrevelfaerdshjertet/>). Zudem gibt es seit 1992 ein klassisches einstufiges Label einer dänischen Tierschutzorganisation.

Eine Bevölkerungsbefragung zum dänischen Label (Jensen 2018) zeigt ein Jahr nach dem Start noch erhebliche Verständnisprobleme bei den Verbrauchern: Zwar haben rund die Hälfte der Dänen von dem Label gehört, nur 8 % aber etwas genauere Kenntnisse. Die Hälfte der Befragten weiß nicht, dass es sich um ein staatliches Label handelt. Das Vertrauen ist entsprechend begrenzt. Die Unterscheidung zwischen den drei Stufen ist dem Großteil der Befragten bisher nicht klar. Das Label schneidet insgesamt nicht besser ab als das konkurrierende Zeichen des Handelsunternehmens Coop oder das seit 1992 eingeführte Zeichen einer dänischen Tierschutzvereinigung ("Anbefalet af Dyrenes Beskyttelse"). Diese Ergebnisse zeigen die großen Kommunikationsherausforderungen bei der Einführung eines neuen Labels.

### **Zwischenfazit:**

- Das Beter Leven-Label zeigt, dass ein freiwilliges Label in einem überschaubaren Zeitraum eine hohe Marktwirkung erzielen kann.
- Es gelingt in den Niederlanden zunehmend, Labelware in Verarbeitungsprodukte zu integrieren. Nur in der Gastronomie ist noch keine Diffusion zu erkennen.
- Mit einer solch hohen Verbreitung im Markt ist der Unterschied zwischen einer verpflichtenden Kennzeichnung und einem freiwilligen Label nicht mehr groß. Ein erfolgreiches „Massenmarklabel“ wirkt ähnlich wie eine Kennzeichnungsverpflichtung.
- Das Konzept wird durch einen breiten gesellschaftlichen Konsens getragen.
- Der Unterschied in der Verbreitung von Beter Leven zwischen Schwein und Geflügel verweist auf die Probleme, die auftreten, wenn die Einstiegsstufe zu deutlich über dem gesetzlichen Standard liegt. Es entstehen dann ggf. weitere Label, um die Lücke zu schließen, da der Einzelhandel Präferenzen für die Komplettumstellung von Sortimentsteilen hat.
- Bei einem staatlichen Label sollte der Staat für Begriffsschutz bei einschlägigen Bezeichnungen sorgen (artgerecht, Tierwohl etc.), da ansonsten wie in Dänemark parallel private Label oder Bezeichnungen eingeführt werden können. Für die Verbraucher ist es wichtig, dass Werbebegriffe bei Vertrauenseigenschaften einem verlässlichen Überprüfungsprozess unterliegen („scientific based advertising“)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ein Musterbeispiel für diese wissenschaftliche Unterlegung von Werbung ist die EU-Health-Claims-Verordnung.

## 4. Bewertung der verschiedenen Politikoptionen

### 4.1 Sollte der Staat überhaupt tätig werden?

Die Tierwohlkennzeichnung wird in der jüngsten Vergangenheit auch in Deutschland mit größerer Dynamik von Unternehmen und Zivilgesellschaft angegangen. Es ist daher zunächst zu fragen, ob überhaupt noch eine Notwendigkeit für einen staatlichen Eingriff besteht. Wäre es womöglich besser, der Staat unterstütze die vorliegenden Initiativen, statt selbst aktiv zu werden?

Für eine Selbstregulierung des Marktes spricht die eindeutige WTO-Kompatibilität privatwirtschaftlicher Labels. Hinzu kommt, dass der Staat nicht Gefahr läuft, mit seinem Ansatz private Initiativen „abzuwürgen“ oder zu stören. Die überraschend lancierte Ankündigung eines staatlichen Labels im Jahr 2016 hat bspw. der Initiative Tierwohl in den Verhandlungen mit dem Lebensmittelhandel Probleme bereitet, da die Zukunft des Systems in Frage gestellt wurde. Ähnlich erging es dem Deutschen Tierschutzbund, dessen Labelnutzer zunächst durch die ITW und dann durch die Diskussion um ein staatliches Label verunsichert wurden. Worst case wäre also, wenn der Staat mit einem schwachen staatlichen Label funktionsfähige private Initiativen zerstören würde.

Allerdings weisen die bisherigen privatwirtschaftlichen Konzepte eine Reihe von Problemen auf. So sind die aktuell existierenden Labeltypen nicht aufeinander abgestimmt. Selbst der Haltingkompass der Händler weist beachtliche grafische Unterschiede auf (vgl. Abb. 2). Die einzelnen Handelsunternehmen haben zwar ausgehend vom Kennzeichnungssystem des Discounters LIDL die Gestaltung und das Wording ähnlich gehalten, sie sind aber nicht identisch. Die nachfolgende Übersicht zeigt die jeweils unterschiedliche Ausgestaltung der Logos. Das Kennzeichnungssystem von Lidl wird als „Haltingkompass“, das von Netto als „Haltingzeugnis“ und das von ALDI als „Haltingtransparenz“ bezeichnet. Auch die Farbwahl ist zwar ähnlich, aber nicht einheitlich. Und während Lidl und ALDI die zweite Stufe mit dem Begriff „Stallhaltung plus“ charakterisieren, hat Netto sich für die Bezeichnung „Nachhaltige Stallhaltung“ entschieden. Diese händlerspezifischen Abweichungen behindern den Wiedererkennungswert. Ein Vorteil eines staatlichen Labels läge in der Vereinheitlichung der Kennzeichnung und damit der Verhinderung eines Label-Overloads (siehe auch OECD 2016).

Abb. 2: Verschiedene Ausformungen der Haltungssystemkennzeichnung im deutschen Handel

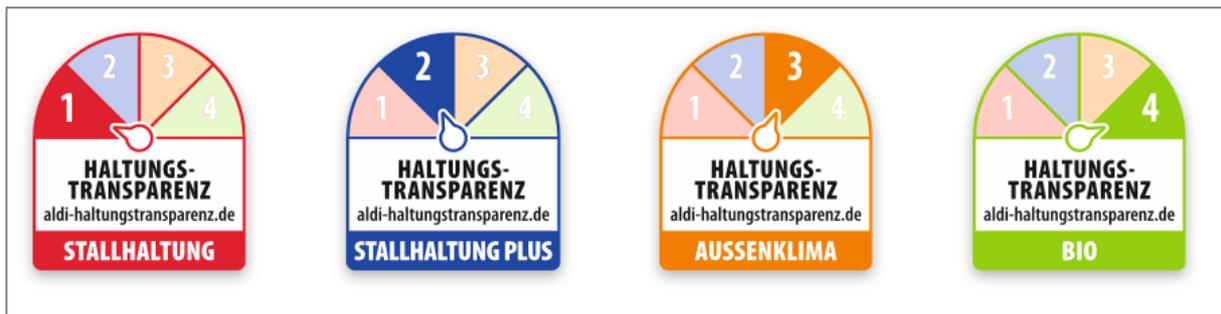
**Lidl:**



**Netto:**



**ALDI:**



Quellen: <https://www.lidl.de>, <https://www.netto-online.de>, <https://www.aldi-haltungstransparenz.de> (Abrufdatum August 2018)

Ein zweiter Vorteil eines staatlichen Labelkonzeptes liegt in dem potenziell höheren Bekanntheitsgrad. Ein großes Problem privatwirtschaftlicher Label ist die Trittbrettfahrerproblematik: Ein Label kommt allen Marktbeteiligten zugute. Genau aus diesem Grund wird kein einzelnes Unternehmen eine Informationskampagne für ein Label durchführen. Ohne eine Einführungskampagne benötigt ein neues Label jedoch Jahre oder sogar Jahrzehnte, bis es in der breiten Öffentlichkeit bekannt wird. Zahlreiche Studien zeigen, dass kaum ein Verbraucher noch einen Überblick über die unübersichtliche Labellandschaft in Deutschland hat (v. Meyer-Höfer &

Spiller 2013). Das bekannteste Zeichen ist das staatliche Biosiegel – weil hier der Staat Anfang der 2000er Jahre ca. 14 Mio. € in eine Einführungskampagne investiert hat.

Schließlich hängt der Erfolg eines Zeichens von der wahrgenommenen Glaubwürdigkeit ab. Angesichts der Vielzahl der teils dubiosen Zeichen, denen sich Verbraucher gegenübersehen, gibt es eine gehörige Grundskepsis. Der Staat verfügt über eine höhere Glaubwürdigkeit (Wongprawmas & Canavari 2017). Außerdem bietet nur ein staatliches Label die Möglichkeit, die Nutzung ähnlicher, irreführender Begriffe zu untersagen und damit die Markttransparenz zu steigern.

### **Zwischenfazit:**

Es gibt gute Gründe für ein staatliches Kennzeichnungssystem, weil:

1. die vorliegenden privatwirtschaftlichen Initiativen deutliche Grenzen und Defizite aufweisen,
2. der Staat bei dem zentralen Punkt der Informationskampagne die bestehende Freerider-Problematik überwinden und damit die Verbreitung erheblich beschleunigen kann,
3. staatliche Systeme über eine größere Glaubwürdigkeit verfügen und
4. weil nur ein staatliches System Begriffsschutz herstellen kann.

Diese Argumente deuten aber auch an, dass ein staatliches Kennzeichnungssystem nicht per se besser ist. Es bedarf eines engagierten Ansatzes und insbesondere eines umfangreichen Budgets zur Information der Bevölkerung. Die in der vergangenen Legislaturperiode avisierten 70 Mio. € für ein Einführungsbudget wären ein wichtiger Startbaustein und sollten in den kommenden Haushaltsverhandlungen nicht gekürzt oder zeitlich gestreckt werden. In einer informationsüberlasteten Mediengesellschaft ist dieses Informationsbudget notwendig, aber auch effizient, da über die Mehrpreise eines erfolgreichen Labels deutlich mehr Einnahmen für die Tierhalter generiert werden können und weniger in klassische Subventionen investiert werden muss.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik hat das notwendige Budget für die tierschutzfachlich und ethisch gebotene Verbesserung der Nutztierhaltung auf rund 3-5 Mrd. € pro Jahr berechnet (Spiller et al. 2015). Wenn Label hierzu in absehbarer Zeit einen relevanten Beitrag leisten sollen und eine größere Zahl von Tieren erreichen sollen, dann muss ein großer Wurf gelingen.

## 4.2 Obligatorische vs. freiwillige Kennzeichnung

Es liegen bisher nur wenige Forschungsarbeiten zum Vergleich freiwilliger bzw. verbindlicher Tierschutzkennzeichnungen vor.

Ein in der Literatur häufig genanntes Argument betrifft die Größe der Zielgruppe. Freiwillige Zertifizierungssysteme bieten Vorteile, wenn die Gruppe der Verbraucher mit Tierwohlpräferenzen relativ klein ist (Kehlbacher et al. 2012; Zilberman et al. 2018). In diesem Fall muss nur ein kleiner Teil der Hersteller und Händler Kennzeichnungskosten aufwenden. Ein breites Interesse in der Bevölkerung spricht dagegen eher für ein verpflichtendes Labelling, von dem viele Verbraucher profitieren und bei dem nur wenige Verbraucher unnötigen kognitiven Belastungen ausgesetzt sind (weil sie ein für sie uninteressantes Label wahrnehmen) (Messer et al. 2017). Da wissenschaftliche Studien und Meinungsumfragen des BMEL sehr einhellig ein ausgesprochen breites Interesse der Verbraucher am Thema Tierschutz ermittelt haben, spricht dieser Punkt für ein verpflichtendes Labelling.

In der Literatur wird bisweilen ein Kostenvorteil für freiwillige Systeme diskutiert, da hier nicht alle Produzenten zertifiziert und alle Waren segregiert werden müssen (Kehlbacher et al. 2012). Dieses Argument ist nicht plausibel: Auch in einem verpflichtenden System würden nur die Stufen oberhalb der gesetzlichen Basis zertifiziert. Jeder Tierhalter, der seinen Betrieb nicht einer der oberen Stufen zuordnet, braucht nicht zertifiziert zu werden und fällt in die Kategorie „gesetzlicher Standard“. Die Höhe der Kontrollkosten hängt vielmehr von der Komplexität der jeweiligen Tierwohlintikatoren ab.

Ein bisweilen genanntes Argument gegen eine verpflichtende Kennzeichnung ist die Gefahr der Stigmatisierung der untersten Qualitätsstufe im Markt. Hier wird angeführt, dass ein Teil der Verbraucher – obwohl ohne Tierschutzpräferenzen – Bedenken gegen die niedrigste Qualitätsstufe entwickeln könnte und deshalb entgegen den eigentlichen Präferenzen Mehrkosten aufwendet (Messer et al. 2017). Dieser Stigmatisierungseffekt eines Labels könnte bei verpflichtenden Kennzeichen speziell dann auftreten, wenn die unterste Stufe (der gesetzliche Standard) mit abwertenden Begriffen belegt wird, die einem Warnhinweis gleichkommen („Standardfleisch“ etc.).<sup>20</sup> Andere Forscher vertreten das gegenteilige Argument und sehen in der Aufdeckung von problematischen Produktionsbedingungen den zentralen Vorteil eines verpflichtenden Kennzeichnungssystems (Schjøll et al. 2012). Unternehmen werden von sich heraus

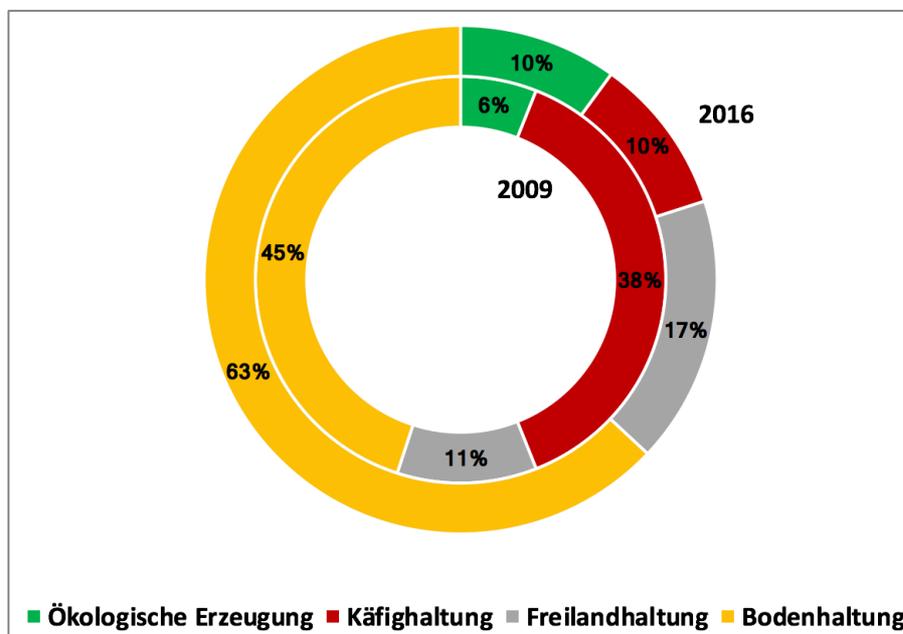
---

<sup>20</sup> Der Stigma-Effekt eines verpflichtenden Labelling ist aber nicht unumstritten. So zeigen Kolodinsky & Lusk (2018), dass ein verpflichtendes GVO-Labelling im US-Bundesstaat Vermont zu einem besseren Image der Gentechnik geführt hat.

problematische Haltungsbedingungen nicht labeln, so dass eine Art Warnhinweis sinnvoll sein könnte (Kuchler et al. 2017). Ob ein verpflichtendes Label sinnvoll ist, hängt also davon ab, ob der Staat mit der Kennzeichnung des niedrigsten Haltungsstandards bewusst Impulse zur Anhebung des Marktstandards über das gesetzlich vorgeschriebene Niveau hinaus setzen möchte. Schjøll et al. 2012 weisen zudem nach, dass eine negative Produktkennzeichnung (in ihrem Untersuchungsfall: Käfigeier) deutlich größere Effekte auf die Konsumenten hat als ein Positivlabel (bei ihnen: „Freiland“). Dahinter steckt eine grundsätzlich asymmetrische Wahrnehmung von Menschen, drohende Verluste aus Gründen der Risikominimierung stärker zu gewichten als mögliche Gewinne („Verlustaversion, Kahnemann & Tversky 1979). Beim Tierwohl bedeutet dies, dass eine Kennzeichnungsverpflichtung grundsätzlich eine stärkere Marktwirkung verspricht. Dafür sprechen auch die Erfahrungen mit der GVO-Pflichtkennzeichnung für pflanzliche Erzeugnisse, die bekanntlich prohibitiv wirkt.<sup>21</sup>

In der aktuellen Diskussion wird häufig auf den Erfolg des Eierkennzeichnungssystems verwiesen. Hier erreichen besonders tierfreundliche Systeme (Freiland, Bio) gut ein Viertel des Marktes – trotz erheblicher Mehrpreise (vgl. Abb. 3). Auf den Umsatz bezogen liegt der Marktanteil von Freiland und Bio sogar bei rund 40 % (BMEL 2018).<sup>22</sup> Die Käfighaltung ist aus dem Konsumeiermarkt im Handel fast gänzlich verschwunden.

Abb. 3: Legehennen nach Haltungsplätzen in Prozent für Deutschland im Zeitvergleich



Quelle: Destatis 2017

<sup>21</sup> Die Wahl der Farbe rot für die gesetzliche Stufe in den Haltungssystemkennzeichnungen des deutschen Handels (s. Abb. 2) geht ein wenig in diese Richtung eines Warnlabels.

<sup>22</sup> Verbraucherpreise für 10 Eier in Bodenhaltung 1,29 €, Freiland 1,93 €, Bio 3,18 € (BMEL 2018).

Die verpflichtende Kennzeichnung hat bei Eiern zu mehr Transparenz für Verbraucher geführt, da die Haltungsformen durch die Kennzeichnung auf allen Eierverpackungen permanent kommuniziert werden und deshalb einen hohen Bekanntheitsgrad aufweisen. Die Kennzeichnung des gesetzlichen Standards („Käfighaltung“), die bei einem freiwilligen Label unterbleibt, hat für die Konsumenten den Status eines Negativlabels.

Allerdings ist der Markterfolg alternativer Haltungssysteme in der Eierproduktion auch durch die besonders prägnante Bezeichnung der Haltungsformen bedingt. Die Käfighaltung ist über Jahrzehnte der Brennpunkt der Tierschutzdiskussion gewesen und entsprechend medial als Prototyp einer industriellen Tierhaltung präsent. Der Begriff „Käfig“ ist emotional stark negativ aufgeladen. Boden- und insbesondere die Freilandhaltung sind als begriffliche Gegensätze dazu klar positioniert. Die Einführung des Zahlensystems zur Eiercodierung ist dagegen trotz aller Kommunikationsversuche nur begrenzt eingängig gewesen. Diese Ziffern bilden die Basis, auch unter Vertrauensgesichtspunkten sind sie nützlich. Marketingwirksam sind aber die emotional-assoziativen Bezeichnungen wie „Freiland“ im Gegensatz zum „Schreckensbild Käfig“.<sup>23</sup>

Der Markterfolg der Eierkennzeichnung ist zudem nicht nur ein Effekt der direkten Verbrauchernachfrage, sondern beruht auch auf dem Listungsverhalten des LEH. Besonders deutlich wurde dies vor dem gesetzlichen Verbot der Käfighaltung, da bereits zwei Jahre zuvor alle großen Handelsunternehmen Käfighaltung ausgelistet hatten. Für Handelsunternehmen bestehen bei einer Vollkennzeichnung offensichtlich Marketinganreize zur Auslistung der untersten Qualitätsstufe. Dies spricht für eine verpflichtende Vollkennzeichnung oder ein auf den Massenmarkt gerichtetes Label mit einer niedrigen Einstiegsstufe, bei der eine Substitution der Standardware möglich ist.

Eine weitere Diskussionslinie betrifft die Eignung eines Kennzeichnungssystems, irreführende Auslobungen zu unterbinden, um sich am Markt gegen Begriffe wie artgerecht, tierfreundlich usf. durchsetzen zu können. Tendenziell sind verpflichtende Systeme hier im Vorteil, aber grundsätzlich können – wie das Beispiel des EU-Bio-Systems zeigt – auch bei freiwilligen Labels konkurrierende irreführende Begriffe staatlicherseits untersagt werden.<sup>24</sup>

Fragt man Verbraucher direkt nach ihren Präferenzen in der Kennzeichnung, dann wird die Vollkennzeichnung aller Varianten präferiert. Eine Forsa-Umfrage im Auftrag der Initiative

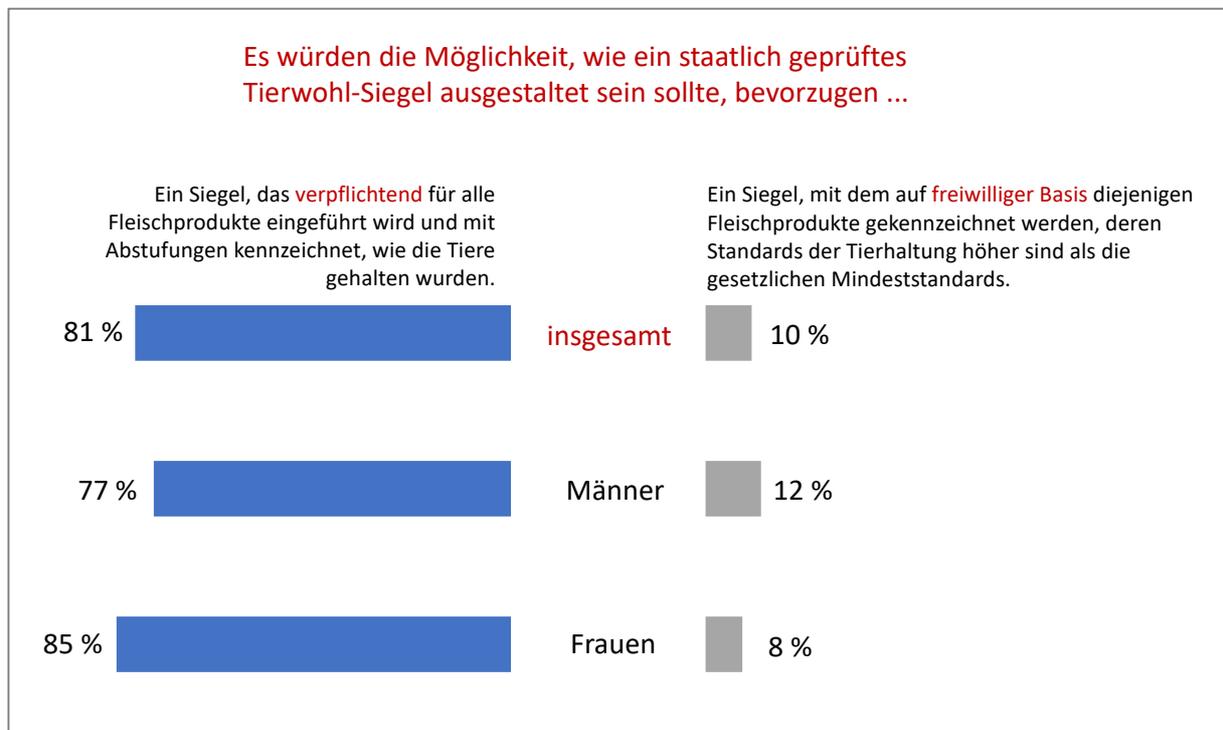
---

<sup>23</sup> Ob Begriffe wie Stall plus oder Außenklima in der Schweinehaltung ähnlich prägnant sind, ist zu bezweifeln. Sehr positiv ist allerdings die Weidehaltung besetzt (Korn & Hamm 2014).

<sup>24</sup> Wer mit Begriffen wie ökologisch oder biologisch bei Lebensmitteln wirbt, muss Bio-zertifiziert nach EU-Verordnung sein.

Tierwohl (Forsa 2018) zeigt eine eindeutige Bevorzugung der verpflichtenden Variante, die den Konsumenten ein Mehr an Informationen bietet (vgl. Abb. 4).<sup>25</sup>

Abb. 4: Position der Bevölkerung zu den Varianten der Tierwohlkennzeichnung



Quelle: Forsa 2018, S. 10.

Ein Vorteil einer verpflichtenden Kennzeichnung besteht in der Möglichkeit, Absatzkanäle jenseits des LEH zu adressieren (vgl. Tab. 5), die sich bei freiwilligen Labeln typischerweise kaum beteiligen. Der Außer-Haus-Markt, aber auch die Hersteller von Wurst und Convenienceprodukten haben bisher wenig Anstrengungen in Richtung Animal Welfare unternommen. Im Eiermarkt und bei der Initiative Tierwohl hat sich gezeigt, wie mühselig und langwierig sich die Integration von Absatzkanälen jenseits des LEH gestaltet. Die geringere Bereitschaft von Verarbeitungs- und Gastronomieunternehmen zur Beteiligung an Labelprogrammen hat Gründe: Studien zeigen, dass bei Verbrauchern der Bezug zum Tier und damit die Zahlungsbereitschaft für Tierwohl mit zunehmendem Verarbeitungsgrad von Fleisch abnimmt (Zühlsdorf et al. 2016). Der Druck der Zivilgesellschaft ist für den Einzelhandel spürbarer, da diese Unternehmen allseits bekannt sind und deshalb in Kampagnen leichter angegriffen werden können als die weitgehend unbekannteren Unternehmen aus der Wurstindustrie und der kleinbetrieblichen Gastronomie (anders nur bei den großen Fast-Food-Franchiseunternehmen, die daher auch aktiver sind). In der Gastronomie kommt noch hinzu, dass hier Label bisher generell keine große

<sup>25</sup> Ähnliche Ergebnisse haben wir in einer eigenen aktuellen, noch nicht veröffentlichten Verbraucherbefragung erzielt. Eine Kennzeichnung für Fleisch wie beim Ei unterstützen demnach 86 % der Deutschen.

Rolle spielen, Verbraucher also auch nicht gewohnt sind, bei Speisekarten Label zu beachten. Vor diesem Hintergrund bietet eine verpflichtende Kennzeichnung die Möglichkeit, auch Unternehmen aus der Lebensmittelindustrie und ggf. auch aus dem Außer-Haus-Markt zur Kennzeichnung der Tierhaltung zu verpflichten. Bei einem freiwilligen Label dauert es länger, diese Player einzubinden.

Tab. 5: Die zentralen Absatzkanäle für tierische Erzeugnisse in Deutschland

Einzelhandel	Verarbeitungsunternehmen	Außer-Haus-Markt
Supermärkte	Wurstproduktion	Klassische Gastronomie
Verbrauchermärkte/SB-Warenhäuser	Fertiggerichte mit Fleisch/Milch	Fast-Food
Discounter	Zusatzstoffe aus der Verwertung von Tieren	Mensen
Fleischer	Haustierfutter	Caterer
Wochenmarkt/ Direktvermarktung		Eventgastronomie

Quelle: Eigene Darstellung

Bei Eiern entfallen z. B. ca. 50 % des Absatzes auf Schaleneier und 50 % auf Verarbeitungsware. Bei Milch sind es nur 15 %, die als Frischmilch getrunken werden, 85 % finden sich in mehr oder weniger verarbeiteten Produkten. Bei Geflügelfleisch liegt der Anteil von Frischfleisch bei ca. 1/3, hier ist der Anteil an Convenienceprodukten besonders hoch. Diese Zahlen zeigen, wie elementar der Einbezug aller Distributionsformen ist, wenn möglichst viele Tiere erreicht werden sollen. Es ist sehr schwer eine Breitenwirksamkeit zu erreichen, wenn nur Frischware gekennzeichnet wird. Ein obligatorisches Haltungskennzeichnungssystem bietet die Möglichkeit, auch Verarbeitungsunternehmen und den Außer-Haus-Markt in die Kennzeichnungspflicht einzubinden (was allerdings beim Eiermarkt versäumt wurde).

Ein zentraler Problempunkt der verpflichtenden Kennzeichnung ist die – wie oben beschrieben aus handelsrechtlichen Gründen notwendige – Begrenzung auf leicht feststellbare Haltungssystemkriterien. Es handelt sich um eine Deklaration der Haltungsform, keine umfassende Messung des Tierwohls. Im Bereich der Eierkennzeichnung hat dies im Laufe der Zeit Diskussionen über Tierschutzprobleme in der Boden- und Freilandhaltung ausgelöst. So können Managementfehler in der Freilandhaltung dazu führen, dass die Tiere den Auslauf kaum nutzen. In der Tierschutzforschung gibt es eine Vielzahl von Studien, die zeigen, dass der Tierwohlvorteil eines besseren Haltungssystems durch ein kompetentes Management erst zur Geltung gebracht werden muss (Brinkmann et al. 2015). Haltungssystem und Qualität des Managements zusammen bewirken erst eine gute Tiergesundheit und ein gutes Tierverhalten, d. h. eine Verringerung negativer Wahrnehmungen und ein Ausleben von positiven Emotionen bei den Tieren.

Ein wichtiges Beispiel für dieses Defizit der Haltungssystemkennzeichnung ist wiederum der Eiermarkt: Bereits im Jahr 2008 haben der Verein für Kontrollierte Alternative Tierhaltung (KAT), der Bundesverband Tierschutz, der Bund gegen den Missbrauch der Tiere und der Deutsche Tierschutzbund das Label „Tierschutz geprüft“ für Eier von Legehennen aus Boden- und Freilandhaltung eingeführt. Dieses Label, das 2016 in das Labelprogramm des Deutschen Tierschutzbundes überführt wurde, kann zusätzlich zur obligatorischen Haltungskennzeichnung genutzt werden und ist der Versuch, die Defizite einer Haltungskennzeichnung zu kompensieren und Kriterien der Tiergesundheit und des Tierverhaltens zusätzlich einzubinden. Es ist aber schwer dieses Label bekannt zu machen, wenn die Verbraucher so auf das Haltungssystem fokussiert sind.

Das Beispiel verdeutlicht, dass eine Konzentration der Tierschutzkennzeichnung allein auf das Haltungssystem nicht mehr dem Stand der Forschung entspricht, da Tiergesundheits- und Tierverhaltensparameter fehlen (Krieger et al. 2017; Sundrum & Blaha 2017). Zwar gibt es im Bereich der Tierwohlindikatoren noch Entwicklungsbedarf. Derzeit werden in der Praxis hauptsächlich Tiergesundheitsindikatoren genutzt, die am Schlachthof mit einigen Ungenauigkeiten erhoben werden. Die in dem in der Forschung dominierenden Welfare Quality-Ansatz ebenfalls zentralen Tierverhaltensparameter sind zeitaufwändig zu zertifizieren. Die Tendenz in diese Richtung einer Zertifizierung auf Basis eines umfassenden Indikatorensatzes ist aber eindeutig.

Hinzu kommt, dass Haltungssysteme bei Schweinen und Kühen vielschichtiger als bei Legehennen sind. Es gibt viele Individuallösungen bei den Ställen, während die Geflügelhaltung standardisierte Haltungssysteme aufweist. Bei Rindern und Schweinen gibt es ein größeres Spektrum der Haltungssysteme und vor allem Kombinationen der Systemkomponenten. Dadurch wird ein Ranking der Systeme schwieriger, was aber mit der Haltungssystemkennzeichnung den Konsumenten suggeriert wird. Auch dies begrenzt die Möglichkeiten einer Haltungssystemkennzeichnung. Die in 2018 neu eingeführten Haltungskompass des Handels sind daher entgegen ihrer Bezeichnung – und anders als in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen – auch gar keine Haltungssystemkennzeichnung. Wenn man genau hinschaut, kennzeichnen sie mit 1 den gesetzlichen Standard (alles was „übrig bleibt“), und auf den Stufen 2 bis 4 beruhen sie auf der ITW und Labeln wie Bio und Tierschutzbund. Ohne diese Zertifizierungssysteme würden die Konzepte des Handels nicht funktionieren.

Tab. 6: Argumente hinsichtlich einer verpflichtenden Tierwohlkennzeichnung

Pro und Contra verpflichtende Kennzeichnung
Markttransparenz steigt.
Von den meisten Verbrauchern präferiert.
Schnellere Marktdurchdringung und höherer Bekanntheitsgrad (starke Präsenz am POS).
Wirkt z. T. wie Negativlabel, deshalb stärkere Effekte.
Dynamische Wirkung durch Auslistungsdruck des LEH auf niedrigste Stufe.
<b>Aber:</b>
Zahlencode auf dem Produkt alleine reicht nicht aus (assoziative Begriffe wie Freiland waren wichtig).
Haltungssysteme sind bei Schweinen und Kühen vielschichtiger als bei Legehennen (viele Individuallösungen bei Ställen), so dass es schwer ist, Systeme abzugrenzen
Der Haltungskompass des Handels ist daher auch gar keine Haltungssystemkennzeichnung, sondern setzt auf den Stufen 2 bis 4 ITW bzw. Label wie Bio und Tierschutzbund voraus.
Haltungssystem als Tierschutzindikator allein nicht mehr Stand der Forschung. Tiergesundheit, Tierverhalten und Genetik fehlen.
Verpflichtende Haltungskennzeichnung wäre nicht kompatibel zu NL und DK.
Handelsrechtliche Grenzen verhindern eine verpflichtende staatliche Haltungskennzeichnung, die umfassende Tierschutzindikatoren beinhaltet.

Quelle: Eigene Darstellung

Die beiden Kennzeichnungsansätze schließen sich also nicht aus. Auf dem Eiermarkt wirkt die Haltungssystemkennzeichnung zunehmend als Basis, die durch freiwillige Label ergänzt wird. Ein weiteres Beispiel neben dem Label des Deutschen Tierschutzbundes sind die zahlreichen Bruderhahnprojekte, die es inzwischen bei Boden-, Freiland- und Bioeiern gibt. Der Haltungskompass des LEH beruht auf den verschiedenen freiwilligen Labeln. Es spricht also vieles dafür, ein freiwilliges staatliches Label einzuführen und die durchgängige Kennzeichnung aller tierischen Erzeugnisse durch den Handel („Haltungskompass“) beizubehalten.

### Zwischenfazit:

Im Ergebnis weisen beide Ansätze spezifische Vorteile auf.

- Die verpflichtende Vollkennzeichnung erzeugt aus mehreren Gründen eine größere Marktwirkung: Grundsätzlich reagieren Verbraucher auf negative Qualitätssignale stärker als auf ähnlich starke positive (asymmetrische Wirkung). Der Handel tendiert aus Reputationsgründen dazu, die unterste Qualitätsstufe im Sortiment zu vermeiden.
- Wenn ein freiwilliges Label einen sehr hohen Verbreitungsgrad erzielt, wirkt es allerdings ähnlich wie eine Pflichtkennzeichnung, da dann allen Kunden klar ist, dass Produkte ohne Label kein besonderes Tierwohlniveau aufweisen.

- Zudem kann nur ein freiwilliges Label ein umfassenderes Tierwohlverständnis nach dem Stand der Forschung abbilden. Nur ein gleichmäßiger Einbezug von Haltungssystem, Tiergesundheit und Tierverhalten ist in der Lage, die verschiedenen Tierschutztreiber sinnvoll einzubinden und damit langfristig eine „Versöhnung“ zwischen dem heute eher auf das Haltungssystem blickenden Verbraucher und dem stärker tiergesundheitsfokussierten Landwirt herbeizuführen.
- Die 2018 vom Handel als Haltungskompass/Haltungszeugnis/Haltungstransparenz eingeführten Zeichen sind genau betrachtet keine Haltungssystemkennzeichen, sondern bauen auf bestehenden Labeln und der ITW auf und beinhalten Kriterien, die über die Haltung hinausgehen. Genau dies könnte aber der Staat bei einer verpflichtenden Kennzeichnung aus handelsrechtlichen Gründen nicht umsetzen (s. u.).
- Die ideale Kombination besteht daher aus einem staatlichen freiwilligen Label und einer darauf aufsetzenden durchgängigen Kennzeichnung aller tierischen Produkte durch den Einzelhandel.

#### 4.3 Handelsrechtliche Zulässigkeit einer verpflichtenden staatlichen Kennzeichnung

Die handelsrechtliche Zulässigkeit einer staatlichen Haltungskennzeichnung wird häufig als Hauptproblem für die Implementierung eines verpflichtenden Kennzeichnungssystems angesehen. Sie ist im Hinblick auf die WTO und den Intra-EU-Handel zu beurteilen.

Die WTO steht nationalen Kennzeichnungspflichten, die mit dem Argument von Prozessqualitäten wie z. B. Tierhaltungsstandards begründet werden, ablehnend gegenüber. Solche Maßnahmen unterliegen dem Verdacht, eigentlich protektionistische Motive zu verfolgen und deshalb handelsverzerrend zu wirken. Die EU hatte in Verhandlungen im Jahr 2000 auf die Anerkennung von Tierwohlstandards im WTO-Rechtsrahmen gedrängt (Sonntag et al. 2017). Ziel war ein multilaterales Abkommen über Tierschutzstandards und die Einführung eines Kennzeichnungssystems zum Tierwohl. Aufgrund des Widerstandes von Entwicklungs- und Schwellenländern wie Bolivien, Pakistan, Indien, Thailand oder Uruguay, die eine Gefährdung der Ernährungssicherheit und das Recht der Staaten auf Festlegung individueller Standards betonten, hat sich die EU jedoch nicht durchsetzen können. Hieraus wird vielfach geschlossen, dass eine Kennzeichnungsverpflichtung aus Tierschutzgründen WTO-rechtlich unzulässig sei.

Allerdings bietet Artikel XX(a) GATT einen vielversprechenden, bisher nicht erprobten Ansatz zur Berücksichtigung von Tierhaltungsstandards. Es gibt in Art. XX(a) GATT zwei potenzielle

Rechtfertigungsgründe für eine Kennzeichnungsverpflichtung: a) „necessary to protect public morals“ und b) „necessary to protect human, animal or plant life or health.“ Dem Rechtfertigungsgrund nach b) liegt der Fall „Tuna-Dolphin“ aus dem Jahr 1991 zugrunde. Hierbei hatte sich das WTO-Panel mit einem Importverbot der USA zu befassen, welches Produkte betraf, die den US-Schutzstandards zugunsten von Delphinen nicht entsprachen. Das Panel erachtete das Verbot als WTO-widrig mit dem Argument, nationale Regelungen dürften keine extraterritoriale Wirkung auf andere Staaten entfalten, auch wenn sie dem Tierwohl dienen. In einem zweiten Tuna-Dolphin-Fall hat das Panel zwar eine Rechtfertigung aus Umweltschutzgründen ermöglicht, jedoch dürfe der Zugang zum Markt nicht unterbunden werden. Die moralische Ablehnung bestimmter Produktionsformen in der Nutztierhaltung („moral concerns“) auf der Grundlage des Rechtfertigungsgrundes nach lit. a) wird im Schrifttum bisher überwiegend nicht als legitimes Argument für Einfuhrschränken angesehen, da eine solche Ablehnung nicht auf am Produkt nachweisbaren wissenschaftlichen Argumenten beruht (Vanhonacker & Verbeke 2014). Das im Jahr 2014 in wesentlichen Teilen vom WTO-Panel bestätigte Importverbot der EU für Robbenerzeugnisse, welches sich auf diesen Schutz der öffentlichen Moral bezieht, zeigt jedoch, dass sich eine Veränderung auf internationaler (Handels-)Ebene abzeichnen könnte. Dieser Schiedsspruch ist der erste Fall, in dem die WTO moralische Bedenken gegenüber nicht-tiergerechten Herstellungsprozessen zur Rechtfertigung eines Einfuhrverbotes legitimiert hat (Sonntag & Spiller 2018; Howse et al. 2015; Sykes 2014). Vor diesem Hintergrund ist eine nationale Kennzeichnungsverpflichtung mit Bezug auf Moral Concerns nach Art. XX(a) GATT nach dem Muster des Robbenurteils der WTO eine realistische Option, die Chancen hätte, wenn sie von der EU mit Nachdruck verfolgt würde.

Die zweite Herausforderung ist die EU-Ebene. Ein Gutachten der Hamburger Rechtsanwaltskanzlei Günther (2018) im Auftrag von Greenpeace kommt zu dem Ergebnis, dass eine verpflichtende Haltungskennzeichnung bei der Vermarktung von Fleisch durch die Bundesrepublik Deutschland mit Unionsrecht vereinbar sei. Die Verfasser argumentieren, dass Deutschland mit Bezug auf den Verbraucherschutz eine nationale Regelung einführen könnte, da es ein hohes Interesse der Bevölkerung an Informationen zu den Haltungssystemen gibt. Eine Verpflichtung zur Angabe des Haltungssystems darf aber nicht diskriminierend sein und nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.

Nicht diskutiert wird in diesem Gutachten die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass eine Haltungssystemkennzeichnung nicht diskriminierend wirkt. Wie kann gewährleistet werden, dass auch Produzenten aus anderen Ländern ihre Produkte den entsprechenden Haltungssystemen

zuordnen können? Ein komplexes, auf deutsche Verhältnisse zugeschnittenes Zertifizierungssystem als Voraussetzung erscheint damit nicht vereinbar. Vielmehr müssten bei einer verpflichtenden deutschen Haltungssystemkennzeichnung die Stufen so gewählt werden, dass diese auch für andere Länder passen und landwirtschaftliche Erzeugerbetriebe, die ihre Produkte nach Deutschland importieren wollen, ohne großen Zertifizierungsaufwand rechtssicher eingeordnet werden könnten. Dafür kommen nur relativ leicht erkennbare Haltungsmerkmale in Betracht (geschlossener Stall oder Weide etc.). Nicht möglich wäre damit ein verpflichtendes staatliches Labeling auf Basis einer umfassenden Zertifizierung.

#### **Zwischenfazit:**

- Das Handelsrecht ist wohl keine unüberwindbare Barriere einer verpflichtenden Tierwohlkennzeichnung in Deutschland. Allerdings ist der Ansatz nicht ohne juristisches Risiko und würde auf jeden Fall ein entschlossenes Handeln auf internationaler Ebene verlangen.
- Entscheidend für unser Votum für ein freiwilliges Label ist nicht die Frage der grundsätzlichen Durchführbarkeit, sondern die fehlende Validität der Haltungsform als alleiniger Tierwohlindikator. Eine verpflichtende nationale Kennzeichnung dürfte nur sehr einfach feststellbare, offensichtliche Haltungselemente aufgreifen, die sich EU-weit ohne Zertifizierung feststellen lassen.
- In der Abwägung der Vor- und Nachteile der beiden Optionen und der Frage, wie die deutsche Politik agieren sollte, spricht die notwendige Begrenzung einer handelsrechtlich haltbaren Kennzeichnungsverpflichtung auf sehr einfache Haltungsparameter gegen diese Option.

#### **4.4 Wahl des Tierwohlniveaus für die Labelstufen**

In der öffentlichen Diskussion steht häufig der inhaltliche Anspruch eines Labels im Vordergrund. Es gibt in einem preisorientierten Sektor wie dem Fleischmarkt einen klassischen Konflikt:

- Wird ein hohes Tierwohlniveau festgeschrieben, steigt die Glaubwürdigkeit des Standards, aber gerade in der Einstiegsphase sind die Umstellungshürden in der Wertschöpfungskette groß. Landwirte müssen mit hohem Risiko Investitionen tätigen. Die Preisdifferenzen für die Kunden sind beachtlich, auch deshalb, weil nur Teile des Tieres (Edelstücke) als Labelware verkauft werden können und in einer Mischkalkulation die

restlichen Teilstücke subventioniert werden müssen (Spiller et al. 2015). Der Handel listet die Produkte bei diesem Preisabstand nur vorsichtig, als zusätzliche Ware mit beschränkter Auswahl, dadurch fallen sie im Regal kaum auf. Der Einführungsprozess kann sich über viele Jahre hinziehen (siehe etwa die sehr langsame Marktanteilsentwicklung von Bio-Fleisch).

- Wird ein niedriges Tierwohlniveau festgeschrieben, bei dem in der Landwirtschaft im Wesentlichen nur variable Kosten anfallen und das Investitionsrisiko entsprechend gering ist, können viele Betriebe umstellen. Es fallen geringe Transaktionskosten an. Der Verbraucherpreis steigt nur begrenzt, so dass Handelsunternehmen komplette Sortimentslinien gegen die Labelware austauschen können, was wiederum die Mehrpreise begrenzt und zur schnellen Erzielung von economies of scale beiträgt. Allerdings sind die Unterschiede in der Tierhaltung dann kaum sichtbar, die Haltungsbedingungen sind weit von dem entfernt, was Konsumenten von einem Tierschutzlabel erwarten würden (Busch et al. 2015; Busch & Spiller 2018).<sup>26</sup> Gegebenenfalls werden nicht einmal alle Gesetze eingehalten (EU-Kupierverbot, s. u.). Es besteht bei einem solchen „Massenmarklabel“ erhebliches Skandalisierungspotenzial, wie das Beispiel des am Markt erfolgreichen MSC-Labels im Fischmarkt demonstriert hat. Die Wahrscheinlichkeit, dass Tierrechts-NGOs Kampagnen gegen ein Tierwohllabel starten, ist relativ groß.

Herausragende Bedeutung bekommt dieser Zielkonflikte wegen der besonders ausgeprägten Lücke zwischen den Bürgereinstellungen und dem Kaufverhalten am Markt, die auch als Consumer-Citizen-Gap bezeichnet wird. Diese Lücke ist aus mehreren Gründen beim Thema Tierwohl größer als bei anderen ethischen Eigenschaften (Verbeke 2009). Der wichtigste Grund hierfür ist, dass es einen negativen Zusammenhang zwischen der Höhe des Fleischkonsums und dem Bewusstsein für Tierschutz gibt. Veganer und Vegetarier sind weit überdurchschnittlich tierbewusst, können den Markt aber über ihr Kaufverhalten nicht beeinflussen. Auch Flexitarier sind überproportional tierbewusst, Heavy-Meat-Consumer dagegen unterdurchschnittlich (Cordts et al. 2013; Spiller & Nitzko 2015). Es gibt zum Beispiel eine Gruppe von rund 5 % Vielfleischessern unter Männern, die einen fast dreimal so hohen Fleischkonsum wie der Durchschnittsdeutsche aufweist (Cordts et al. 2013). Diese Heavy-Meat-Consumer sind eine wichtige Kernzielgruppe der Fleischwirtschaft und prägen den Markt, achten aber wenig auf

---

<sup>26</sup> In dem Experiment von Busch et al. 2015 wurden Bilder aus Geflügelställen mit unterschiedlicher Besatzdichte gezeigt. Verbraucher konnten beim Vergleich üblicher Ställe und Bildern aus einem Stall mit Besatzdichte nach Tierschutzlabelstandard („Für mehr Tierschutz, 1 Stern“) keinen Unterschied wahrnehmen.

Tierschutz. Tierethische Vorstellungen der Bürger sind dadurch zwangsläufig verschieden von der im Markt wirksamen Nachfrage der Konsumenten. Hinzu kommt, dass es bei Fleisch aufgrund der damit verbundenen Tötungsproblematik zu tiefenpsychologischen Verdrängungseffekten kommt, die einen Teil der eigentlich tierbewussten Verbraucher davon abhält, beim Einkauf von Fleisch über das Leid der Tiere nachzudenken (Simons et al. 2018).

Aufgrund dieser Bürger-Verbraucher-Lücke ist es nicht einfach, mit einem Labelprogramm in der Einstiegsstufe auf hohe Marktanteile zu kommen. Zusätzlich sind im Fleischmarkt die Trennungs- und Transaktionskosten in Produktion und Logistik besonders hoch, entsprechend relevant ist es für Anbieter, nicht in zu kleinen Nischen gefangen zu bleiben. Dieser Markteinführungskonflikt lässt sich nicht vollständig aufheben, kann aber, wie das niederländische Beispiel zeigt, durch einige Maßnahmen begrenzt werden:

- Es ist sinnvoll, die Einstiegsstufe einer Tierwohlkennzeichnung nicht zu hoch anzusetzen, um eine auch ökonomisch sinnvolle Mindestbreite des Segments zu erreichen.
- Ein mehrstufiges Label bietet den Vorteil, dass die höheren Stufen die Zielrichtung der Tierhaltung vorgeben und den besonders engagierten Verbrauchern eine Option bieten (Weinrich & Spiller 2016 a, b). Das 3-Sterne-Segment zählt insofern auf die Glaubwürdigkeit des Systems ein.
- Glaubwürdige Systemträger wie z. B. Tierschutzorganisationen können mit ihrer Reputation den Einstiegsstandard in gewissem Umfang gegen Kritik abpuffern. Ein staatliches Label verfügt ebenfalls über einen Glaubwürdigkeitsvorschuss. Eine Kombination von Staat und vertrauenswürdigen NGOs wäre besonders geeignet.
- Dynamischer Standard: Wenn bei der System Einführung Kompromisse z. B. hinsichtlich eines Themas wie Kupieren der Ringelschwänze eingegangen werden müssen, dann kann eine klare zeitliche Entwicklungsperspektive für Glaubwürdigkeit sorgen.

Vieles spricht dafür, diese Maßnahmen bei einem staatlichen Tierwohlssystem zu nutzen, um den Zielkonflikt zwischen Marktdurchdringung und Glaubwürdigkeit zu entschärfen. Dazu bieten sich folgende Umsetzungskonzepte an:

- Die Einstiegsstufe einer staatlichen Tierschutzkennzeichnung sollte auf den Betrieben der Initiative Tierwohl aufsetzen. Die Standards der Einstiegsstufe sollten zur ITW kompatibel sein und im ersten Schritt nicht zu weit darüber hinaus gehen.
- Die Ausrichtung auf ein dreistufiges System ist sinnvoll. Bei dem vormals vom BMEL präferierten zweistufigen System wäre der Abstand zwischen dem Einstiegssegment

und einem aus Glaubwürdigkeitsgründen sinnvollen Premiumbereich zu groß. Ein späterer Umstieg von der Einstiegs- auf die Premiumstufe würde für viele Landwirte keine Alternative darstellen. Die derzeit für das mittlere Segment diskutierten Systeme mit Außenklimazugang bieten dagegen eine realistische Perspektive für einen „Stall der Zukunft“.

- Eine Beteiligung von NGOs am staatlichen Tierwohllabel ist sinnvoll. Ebenso sollte versucht werden, auch die Institutionen der ökologischen Landwirtschaft einzubinden. Im Bio-Sektor wird das Thema Tierwohllabel vielfach als Bedrohung der eigenen marktstrategischen Positionierung wahrgenommen, da Tierschutz ein wesentliches Kaufargument für Bioprodukte darstellt und man einen Verlust der Alleinstellung befürchtet (Meyer-Höfer et al. 2015). Der BÖLW ist beispielsweise aus dem Beirat des Labels des Deutschen Tierschutzbundes ausgetreten. Im niederländischen Tierschutzlabel wurde ein pragmatischer Weg gewählt, um dem Biosektor den Einstieg zu erleichtern und diesen einzubinden. Biobetriebe bilden automatisch (ohne zusätzliche Zertifizierung) und fast ausschließlich das 3-Sterne-Segment. Wir schlagen vor, das Premiumsegment nicht auf Bio zu konzentrieren, aber biokompatibel zu machen und Biobetriebe für einen längeren Einführungszeitraum ohne weitere Zertifizierung zuzulassen, um die Einstiegshürde zu senken.
- Den größten inhaltlichen Konflikt beim Einstiegsstandard gibt es derzeit wohl beim Thema Schwänzekupieren beim Schwein, da die derzeitige Praxis in Deutschland nicht EU-rechtskonform ist. Die Notwendigkeit zum Kupieren ist ein wichtiger Indikator für nicht tiergerechte Haltungsbedingungen (Spiller et al. 2015). Die erheblichen Schwierigkeiten der Schweinehalter bei dem Versuch, unkupierte Tiere in üblichen Warmställen zu mästen, deuten an, wie groß der Veränderungsbedarf ist. Getrennte Funktionsbereiche, Stroh, adäquates Futter sowie eine bessere Abstimmung zwischen Ferkelaufzucht und Mästen sind möglicherweise notwendige Maßnahmen. Die Umstellungsprobleme der Betriebe im Label des Deutschen Tierschutzbundes deuten an, dass der Weg dahin nicht einfach ist und es noch Systementwicklungsbedarf gibt (Kuhn 2017). Allerdings kann ein nicht-rechtskonformes System mit so schwerwiegenden Tierwohldefiziten nicht dauerhaft mit einem Tierwohllabel ausgezeichnet werden. Dieser Konflikt kann nicht sofort gelöst werden, ist aber mit einer klaren zeitlichen Perspektive in den Griff zu bekommen. Deshalb sollte jetzt ein Kupierverbot wie in Dänemark in den Standard geschrieben werden und parallel eine Ausnahmegenehmigung für einen bestimmten Zeitraum (z. B. bis 2025) gewährt werden. Dieser Zeitraum ist für einen

schrittweisen Einstieg in die Aufzucht unkupierter Tiere zu nutzen (z. B. Verpflichtung für alle Betriebe, Testabteile mit unkupierten Tieren einzurichten; eine weitere Option wäre, nur noch weniger als ein Drittel des Schwanzes zu kürzen).<sup>27</sup>

- Der vorgenannte Punkt deutet schon an, dass ein alleiniges Ansetzen bei der Mast für ein Tierschutzlabel nicht sinnvoll ist. Ein Zeichen sollte die gesamte Wertschöpfungskette umfassen, d. h. auch die Haltung von Elterntieren, Jungtieraufzucht und bis hin zu Transport und Schlachtung reichen. In der Sauenhaltung gibt es z. B. mit dem Platzangebot für die Tiere sowie perspektivisch mit dem (weitgehenden) Verzicht auf den Ferkelschutzkorb bzw. Kastenstand, der weder tierschutzfachlich vertretbar noch in der Bevölkerung vermittelbar ist, eine weitere große Herausforderung für die Schweinehaltung. Bei Masthähnchen ist ebenfalls die Haltung der Elterntiere eine große Herausforderung. Die Umsetzung entlang der kompletten Wertschöpfungskette ist aber etwas, was wahrscheinlich auch erst in zeitlicher Perspektive umsetzbar ist, da sich insbesondere im Schweinemarkt enger zusammenarbeitende Wertschöpfungsketten erst herausbilden müssen.

#### 4.5 Positionierung der Labelstufen

Primäre Zielrichtung eines staatlichen Kennzeichnungssystems ist die Verbesserung des Tierschutzes. Dies kann auf zwei Wegen erreicht werden: Durch das Erreichen einer größeren Anzahl an Tieren auf der einen und durch eine Niveauerhöhung auf der anderen Seite (und eine Kombination aus beidem). Die Ausgangssituation für die deutsche Politik stellt sich vor diesem Hintergrund wie folgt dar:

- Durch die Initiative Tierwohl wurden kleine Verbesserungen für eine relativ große Zahl an Tieren erreicht, nämlich aktuell für rund 22 % der Mastschweine, 69 % der Hähnchen und 60 % der Puten in Deutschland (ITW 2018, S. 2). Würde das Fleisch dieser Tiere durch konsequente Warenstromtrennung ausschließlich in den Lebensmittelhandel geliefert, so könnte Geflügel komplett und Schweinefleisch zur Hälfte (52 %) mit einem Label gekennzeichnet werden (ITW 2018, S. 2). Mit Hilfe dieser Waren aus der ITW und einer zunehmend ausgebauten Warentrennung kann der Einzelhandel die zweite

---

<sup>27</sup> In der Praxis wird wohl sogar nicht selten, obwohl nicht zulässig, routinemäßig mehr als ein Drittel des Schwanzes gekürzt (Lehnert 2015).

Stufe seiner obligatorischen Haltungssystemkennzeichnung bzw. die erste Stufe eines freiwilligen Labels bereits in Kürze breit ausfüllen.

- Das Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes hat bisher in der Einstiegsstufe bei Schwein keine relevante Verbreitung gefunden, wächst aber beachtlich im Premi-umbereich, welches die vierte Stufe der jetzigen Haltungssystemkennzeichnung im Handel bildet. Bei Geflügel ist die Einstiegsstufe des Tierschutzlabels erfolgreicher und könnte die dritte Stufe in der Haltungssystemkennzeichnung füllen.

Ausgehend von dieser Situation könnten folgende Tierschutzziele verfolgt werden:

- Im Idealfall sollte Fleisch ohne Label bald nicht mehr in Handel, Gastronomie und Industrie gelistet werden. Es verbleibt dann die Exportware, also knapp 40 % der in Deutschland gehaltenen Schweine. Der nicht erfasste Anteil könnte sich verkleinern, soweit die Exportdestinationen ebenfalls Labelssysteme aufbauen (UK, NL, DK, zu erwarten Österreich, Belgien) oder hohe staatliche Standards haben (Schweden, Norwegen, Schweiz). Um möglichst viele Betriebe auf die Einstiegsstufe zu heben, sollten die jetzt in der ITW befindlichen Betriebe auf jeden Fall mitgenommen werden, was größere investive Maßnahmen ausschließt. Da die derzeitigen ITW-Bedingungen allerdings nicht ausreichend sind (kein Schwanzkupierverzicht, problematische sehr schnell wachsende Geflügelrassen, Einbindung Sauenhaltung/Elterntiere), sollte der Standard dynamisch angelegt sein (Übergangsbedingungen, Erprobungen, s. o.) und zunehmend inhaltlich anspruchsvoller werden.
- Die mögliche zweite Stufe des Labels ist derzeit sehr klein, bei Schweinen mit einem Marktanteil von vielleicht 1 % für Offenställe aller Art. Für ein Wachstum ist eine klare inhaltliche Positionierung notwendig, wie sie derzeit in einigen Forschungsprojekten unter dem Stichwort „Stall der Zukunft“ entwickelt wird.<sup>28</sup> Es wird sich voraussichtlich um eine optimierte Stallhaltung mit Außenklimazugang handeln, ähnlich einigen Offenstallkonzepten oder den Masthähnchenställen im Privathofprogramm von Wiesenhof (1-Stern im Label des Dt. Tierschutzbundes). Hier besteht erheblicher Entwicklungsbedarf, so dass die Standards entwicklungs offen zu gestalten wären. Außerdem bietet, wie auch das niederländische Beispiel zeigt, gerade die zweite Stufe eine besondere Marketingherausforderung, da dieses Segment bisher nicht etabliert ist. Der Staat

---

<sup>28</sup> Vgl. zum „Stall der Zukunft“ das Projekt von Uni Göttingen, Uni Kiel, Uni Düsseldorf und ISN <http://www.uni-goettingen.de/de/575789.html>, von KTBL <https://www.ktbl.de/fileadmin/produkte/leseprobe/12619excerpt.pdf> und von Landwirtschaftskammern <https://www.topagrar.com/news/Schwein-News-Schwein-Fachleute-arbeiten-am-Stall-der-Zukunft-8889407.html>.

sollte daher in seiner Förderung des Labels besondere Budgets für eine spezifische Bekanntmachung dieser zweiten Stufe und innovative Vermarktungskonzepte vorsehen.<sup>29</sup>

- Auch die Premiumstufe bei Fleisch ist derzeit sehr klein (ca. 1 %): Den Löwenanteil werden auch zukünftig aufgrund der gesellschaftlichen Reputation Bioprogramme ausmachen, es verbleibt daneben Raum für spezifische Tierwohlprogramme wie Neuland. Das derzeitige Wachstum im Premiumbereich des Deutschen Tierschutzbundes zeigt an, dass hier noch erhebliche Potenziale vorhanden sind, die sich mit dem generellen Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung von 20 % Bio koppeln lassen.

In der folgenden Grafik (Abb. 5) sind diese Entwicklungslinien beispielhaft für Schwein (und in grober Näherung) mit Zielsetzungen für das Jahr 2025 versehen. Bisher hat Bio bei Schweinefleisch einen Marktanteil von ca. 1 %, hinzuzurechnen sind weitere Konzepte wie Neuland etc. Der Anteil der ITW bei Mastschweinen liegt bei 22 %. Zahlen zur Verbreitung innovativer, tierwohlorientierter Stallkonzepte wie PigPort gibt es u. W. nicht, wir schätzen sie auf unter 1 %.

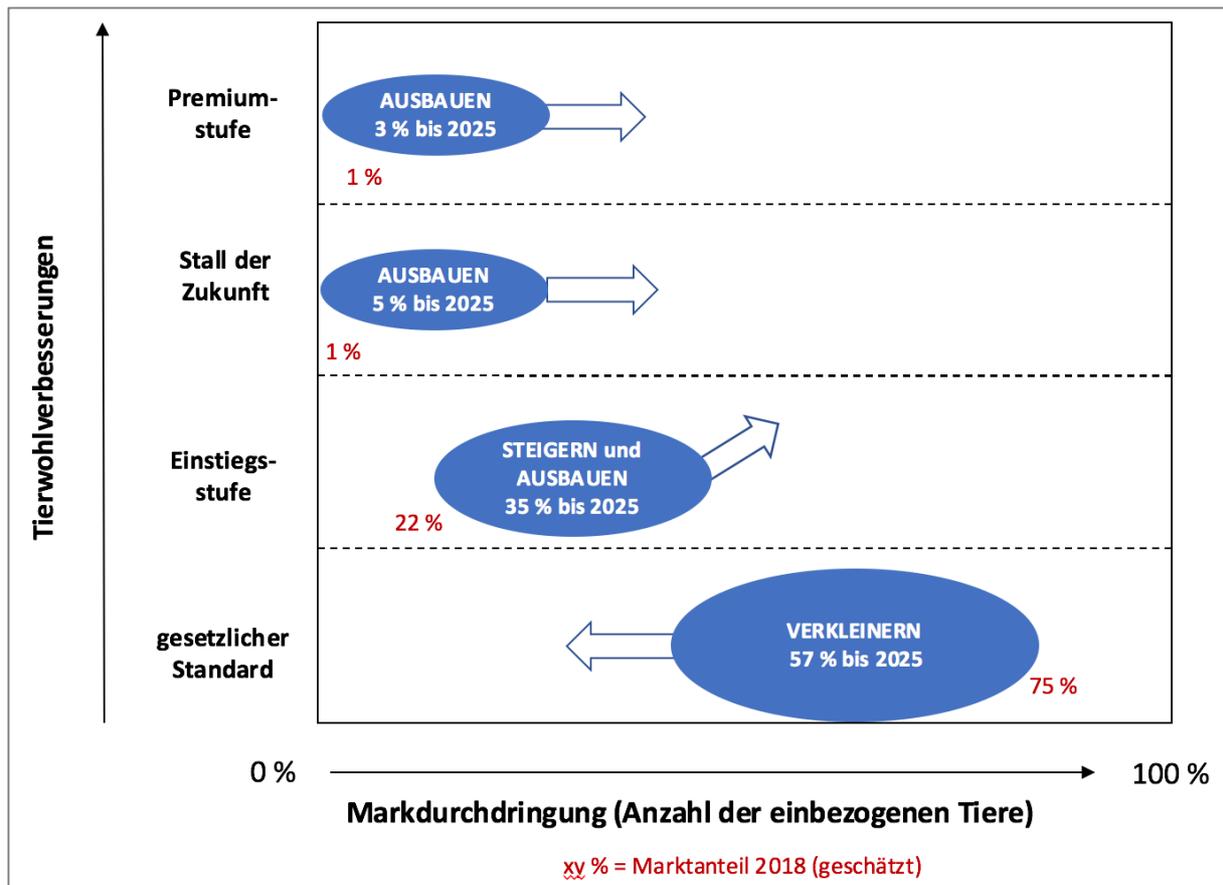
Bei einem erfolgreichen Label könnte es möglich sein, den Einstiegsstandard relativ flächendeckend im Handel zu verankern. Würden Frischfleisch, Wurst und Fleischerzeugnisse im Einzelhandel komplett umgestellt, würde dies knapp 40 % der in Deutschland gehaltenen Schweine einbeziehen.<sup>30</sup> Bis 2025 scheint eine Komplettumstellung nicht realistisch, aber die Einstiegsstufe des Labels könnte bei Integration der ITW vielleicht auf 35 % der Mastschweine in Deutschland wachsen. Die Premiumstufe mit Bio und ähnlichen Systemen wächst in der jüngsten Vergangenheit relativ stark. Allerdings sind i. d. R. Neubauten notwendig, so dass hier ein Marktanteil von 3 % Marktanteil bis 2025 bereits ambitioniert ist (15 % Wachstum p.a.). Schwieriger abzuschätzen sind innovative Außenklimaställe, für die es bisher nur sehr kleine Vermarktungswege gibt. Zudem gibt es derzeit vielerorts Genehmigungsprobleme für Außenklimasysteme ohne Filter (Eurich-Menden 2017). Auf der anderen Seite sind solche Offenställe kostengünstig zu bauen und in den variablen Kosten nicht viel teurer, so dass bei entsprechender politischer Unterstützung bis 2025 ähnliche Marktanteile wie bei Bio möglich sein könnten. Vielleicht wären aber auch deutlich ambitioniertere Ziele denkbar, insbesondere, wenn intelligente Umbaukonzepte entwickelt werden könnten, so dass in der folgenden Grafik 5 % Marktanteil (25 % Wachstum p.a.) angesetzt werden.

---

<sup>29</sup> Zum Beispiel auch zum Ausbau der vernachlässigten, sich aber derzeit wieder neu entwickelnden Direktvermarktung und der Zusammenarbeit mit Metzgern.

<sup>30</sup> Ein gutes Drittel der geschlachteten Schweine geht in den Export, die weiteren Mengen in die Gastronomie, den Fachhandel, in Nebenprodukte und Tierfutter.

Abb. 5: Zielsetzung für die drei Labelstufen am Beispiel Schweinefleisch



Quelle: Eigene Darstellung (Zahlen z. T. geschätzt)

#### 4.6 Erfolgsfaktoren Labeldesign und Einführungswerbung

Animal Welfare ist ein wichtiges Kaufkriterium für viele Verbraucher, das sogar die Qualitätswahrnehmung von Fleisch insgesamt bis hin zur Sensorik beeinflusst (Anderson & Barrett 2016). Allerdings ist Animal Welfare als Werbeargument im deutschen Markt bisher nur bedingt präsent. Die Verbraucher sind nicht gewohnt, danach zu suchen. Zudem sind die vorhandenen Zeichen nur wenigen Konsumenten bekannt. Der Staat steht deshalb vor der Aufgabe, grundlegende Informationen in eingängiger Form zu vermitteln und dadurch Lernprozesse bei den Verbrauchern anzustoßen – etwas, was in der neueren verhaltenspsychologischen Forschung als Boosting bezeichnet wird (und Nudging ergänzt; Hertwig & Grüne-Yanoff 2017).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Bei dieser Vermittlung von Kompetenzen (Boosting) sollte auch ein grundlegendes Verständnis für die Probleme von Tierschutz in einem offenen Markt vermittelt werden, aber auch für die Nachhaltigkeitsziele von less but better meat und Klimaschutz.

Angesichts dieser Ausgangssituation kommt die Tierwohlkennzeichnung im deutschen Markt der Einführung eines neuen Qualitätsparameters beim Konsumenten nahe. Aus der Marketingforschung ist bekannt, wie entscheidend hierfür eine gute Information der Verbraucher ist. Dies beginnt mit der professionellen grafischen Gestaltung eines Labels, die für eine intuitive Verständlichkeit sorgen muss.<sup>32</sup> Außerdem sollte der Staat dafür Sorge tragen, dass vermeidbare Kommunikationsbrüche im Hinblick auf den ohnehin informationsüberlasteten Konsumenten vermieden werden. Wenn z. B. ein staatliches dreistufiges Tierschutzlabel eingeführt wird, dann sollte der Handel sein System der Haltungskennzeichnung ziffernmäßig anpassen, d. h. statt Zahlen von 1 bis 4 sollte 0 bis 3 genutzt werden, damit die Zahlen auf der Haltungskennzeichnung der Zahl der Sterne<sup>33</sup> im Label entsprechen.

Das notwendige Kommunikationsbudget für ein erfolgreiches Tierwohlzeichen lässt sich aus Vergleichswerten ableiten. Eine Möglichkeit etwa ist die Ableitung aus Vergangenheitswerten. Ein bekanntermaßen erfolgreiches Beispiel für die Einführung eines Labels war die BMEL-Kampagne für das nationale Biosiegel Anfang der 2000er Jahre. Das Budget betrug 14,4 Mio. € für die Jahre 2001-2003. Rechnet man die erheblich höhere Bedeutung der Tierhaltung im Vergleich zur Biobranche (50 % der landwirtschaftlichen Wertschöpfung im Vergleich zu 5 %), die durch die Fragmentierung der Medienlandschaft heute höheren Informationskosten sowie die Inflationsrate auf der einen Seite sowie gegenläufig wirkende Größeneffekte in der Werbung (z. B. Skaleneffekte, Mengenrabatte, Reichweitenvorteile) auf der anderen Seite, so wird das Budget erheblich höher sein müssen. Eine Verfünffachung des damaligen Budgets auf rund 72 Mio. € für eine Informationskampagne zur Einführung eines staatlichen Tierwohllabels könnte einen ähnlich positiven Effekt bewirken.

Im Marketing kann ein Kommunikationsbudget auch im Hinblick auf die Kommunikationsziele und die Situation im jeweiligen Werbeumfeld abgeleitet werden. Der stärkste werbetreibende Konsumgüterhersteller in Deutschland, Procter & Gamble, hat 2015 ca. 474 Mio. € in Werbung investiert. Im Bereich tierische Erzeugnisse verfügte Müller-Milch mit ca. 63 Mio. € im Jahr 2015 über das größte Werbebudget. Die vier führenden Lebensmittelhändler geben jeweils ca. 200 bis 300 Mio. € jährlich aus. Die jährlichen Werbeausgaben der Fleischwirtschaft sind dagegen vergleichsweise niedrig, sie betragen insgesamt rund 50 Mio. € p.a. Dies eröffnet vergleichsweise gute Chancen für ein Label, mit einem entschlossenen Auftritt aufzufallen und

---

<sup>32</sup> Abschreckend hier das Beispiel des EU-Bio-Logos, das deshalb trotz verpflichtendem Aufdruck auf allen Bio-Produkten noch weitgehend unbekannt ist (von Meyer-Höfer & Spiller 2013).

<sup>33</sup> Es sollte empirisch getestet werden, welche Form der Kennzeichnung die größte Wirkung erzielen könnte. Dänemark nutzt z. B. Herzen statt Sterne. Auch sollte die Farbauswahl der Zeichen geprüft werden.

gute Ergebnisse zu erzielen. Ein exemplarisches Beispiel für einen werbestarken Auftritt lieferte 2015 die Rügenwalder Mühle mit ihrer Einführungskampagne für vegetarische „Wurstprodukte“. Im Jahr der Markteinführung hat Rügenwalder knapp 27 Mio. € allein für Werbung in klassischen Medien wie TV, Print, Radio und Plakate ausgegeben, dies waren gut 13 Prozent des Gesamtumsatzes des Unternehmens. Diese Kampagne gilt als ausgesprochen wirksam. Im Jahr 2016 wurde der Werbedruck in dieser Höhe beibehalten. Die Einführung eines Tierwohllabels dürfte eine vergleichbare Herausforderung darstellen, da hier ebenfalls ein ganz neues Segment im Fleischmarkt eingeführt wird und traditionelle Konsumgewohnheiten verändert werden müssen. Nimmt man das Rügenwalder-Beispiel als Muster für die Budgetermittlung eines Tierwohllabels, so ergibt sich für einen Einführungszeitraum von 3 Jahren ein Budget von  $27 \text{ Mio. €} \times 3 = 81 \text{ Mio. €}$ .

#### 4.7 Zur Rolle der gesamten Meat Chain

Die Umstellungsflexibilität der Unternehmen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft nimmt entlang der Wertschöpfungskette zu. Vereinfacht ausgedrückt: Für den LEH ist es ökonomisch gleich, welche Produkte im Regal liegen, ob Fleisch oder Veggie, ob Intensivtierhaltung oder Tierwohlprogramm. Entscheidend sind für den Handel Produktdeckungsbeitrag und Umschlagsgeschwindigkeit, daneben auch Reputationsüberlegungen. Auch ein Wursthersteller kann noch relativ leicht unterschiedliche Produkte produzieren. So kann etwa Rügenwalder die bisherigen Maschinen auch für vegetarische Artikel nutzen. Für ein Schlachtunternehmen ist die Umstellungsflexibilität dagegen schon etwas geringer. Wie tierwohlorientiert die Tiere gehalten wurden, ist bei der Schlachtung gleich, nicht aber die Zahl der Tiere, da bei einer Ausweitung des Platzes pro Tier die Zahl der Tiere in Deutschland sinkt und die zurückgehende Kapazitätsauslastung die Wirtschaftlichkeit der Schlachtunternehmen bedroht: Ein Tierwohlprogramm mit deutlich mehr Platz führt zu deutlich sinkenden Schlachtzahlen.<sup>34</sup> Die Landwirtschaft am Anfang der Kette ist am wenigsten flexibel. Hier fallen je nach Ausgestaltung eines Tierwohlprogramms die höchsten Investitionen an. Landwirte, die in ein Tierwohlprogramm investieren, gehen spezifische Investitionen ein, die sich außerhalb dieses Programms nicht rentieren würden. Solche spezifischen Investitionen erzeugen Abhängigkeiten von Entscheidungen der Abnehmer oder des Staates.

---

<sup>34</sup> Hier liegt der Hauptgrund für die Zurückhaltung der großen Schlachtunternehmen beim Thema Tierwohl, da die Kapazitätsauslastung einer der zentralen Kostenfaktoren im internationalen Wettbewerb darstellt.

Aus diesem transaktionskostentheoretischen Grund sollten die Risiken für die Umstellung auf ein Tierwohllabel nicht allein von der Landwirtschaft getragen werden. Es ist verständlich, dass Landwirte diese Investitionsrisiken nur dann tragen werden, wenn sie gewisse Sicherheiten der nachgelagerten – marktmächtigen – Abnehmer haben. Aus ökonomischer Sicht wäre deshalb eine Risikoverteilung entlang der Wertschöpfungskette sinnvoll. Eine solche Risikoverteilung könnte z. B. durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Der LEH erweitert seine Umstellungsankündigungen: Über die bisher schon einbezogenen Eigenmarken im SB-Bereich hinaus könnte der LEH die Kennzeichnung auf alle Fleischwaren ausdehnen und dadurch Einführungsrisiken senken. Die nächsten Kennzeichnungsschritte könnten z. B. Frischfleischartikel in der Bedienungstheke (von Rewe perspektivisch angekündigt), Wurstprodukte in SB und dann auch Wurstprodukte in der Bedienungstheke und Verarbeitungsprodukte mit einem relevanten Fleischanteil umfassen („Schinkenpizza & Co.“).
- Ein Teil des LEH ist auch im Lebensmittelgroßhandel marktführend tätig. Unternehmen wie die Metro oder Coop Schweiz mit dem Tochterunternehmen Transgourmet könnten mit ihren Kunden in der Gastronomie ein Labelling ermöglichen.
- In der Wurstindustrie gibt es bisher nur wenige Anbieter, die sich öffentlich in Richtung Tierwohlprogramme committet haben.
- In der Schlacht- und Verarbeitungsindustrie hat Wiesenhof gezeigt, wie ein Abnehmer mit langfristigen vertraglichen Zusagen die Landwirtschaft in der Umstellungsphase stützen kann. Bei Schwein gibt es ähnliche Entwicklungen im Bio-Segment, wo inzwischen einige Abnehmer langjährige Fest- oder Mindestpreisverträge anbieten. Ähnliches wäre auch für das Tierwohllabel sinnvoll, insbesondere für die Stufen 2 und 3.<sup>35</sup>
- Fleischer/Metzger als Absatzkanal sind auf Differenzierung vom Fleischangebot des LEH angewiesen. Für viele kritische Verbraucher sind sie ein Vertrauensanker, wie sich besonders in Krisen zeigt. Allerdings bezieht nur ein kleinerer Teil der Fleischer aus besonders tierwohlorientierten Quellen, z. B. direkt von entsprechenden Landwirten. Bei der Nutzung eines Labels werden die Fleischer vergleichbar, d. h. es wird ggf. offensichtlich, dass sie ähnliche Qualitäten wie der LEH nutzen. Eine Option für sie wäre die Nutzung von 2- oder 3-Sterne-Fleisch, kombiniert mit Regionalität.

---

<sup>35</sup> Die Einstiegsstufe wird, gerade weil sie wenig Investitionen erfordert, die Art der Geschäftsbeziehungen nur wenig beeinflussen. Bisher dominieren im deutschen Schweinefleischmarkt marktliche Systeme mit den bekannten hohen Preisschwankungen („Schweinezyklen“) (Spiller et al. 2008). Mit der bei Verzicht auf das Kupieren notwendigen intensiveren Abstimmung zwischen Sauenhaltung, Ferkelaufzucht und Mästern könnte ein Schub zur stärkeren vertraglichen Bindung auf diesen Ebenen einhergehen, der ggf. insgesamt die Diskussion um eine stärkere Vertikalisierung der Schweinefleischbranche etwas antreiben könnte.

- Die Gastronomie bleibt außerhalb des Premiumbereichs und der Filialisten bei einem freiwilligen Label ein Problemfeld. Optionen für die Politik gibt es in der Gemeinschaftsverpflegung (insb. Schulen, Universitäten, z. B. durch Nudging).

Die Politik kann diese Themen der Supply-Chain-Organisation nur indirekt angehen, in erster Linie durch eigene klare und ambitionierte Ziele, daneben aber auch durch die Organisation von Runden Tischen, Forschungsprogrammen und weiteren weichen Instrumenten. Letztlich bleibt der Erfolg eines Nachhaltigkeitslabels bei der Umstellung der Wertschöpfungskette im Wesentlichen „Retailer-driven“. Die Gastronomie ist jenseits der Fast-Food-Franchisebetriebe ein Problem.

#### **Zwischenfazit:**

- Um der Landwirtschaft, die vor den größten Umstellungsherausforderungen steht und den längsten Planungszeitraum benötigt, notwendige Sicherheiten zu geben, sollte der Handel, für den eine Umstellung am einfachsten ist, klare Entwicklungsziele möglichst verbindlich kommunizieren.
- Dies würde es auch den Schlacht- und Wurstunternehmen ermöglichen, ihrerseits die für sie betriebswirtschaftlich schwierige Umstellung auf die mit mehr Platz pro Tier verbundenen niedrigeren Schlacht- und Verarbeitungszahlen anzugehen.

## 4.8 Institutionelle Ausgestaltung des Tierwohllabels

Ein staatliches Tierwohllabel kann hinsichtlich der Systemarchitektur auf zahlreiche Vorarbeiten und Muster zurückgreifen (ISEAL 2014; OECD 2016). Es bedarf einer Trägergesellschaft, Facharbeitsgruppen (nach Tierarten) und einem Multi-Stakeholderbeirat sowie einem dreistufigen Kontrollsystem (betriebliche Eigenkontrolle, Zertifizierung durch unabhängige Prüfungsgesellschaften, Kontrolle der Kontrolleure durch den Systemträger).

Zentral für den Erfolg eines Kennzeichnungssystems ist die institutionelle Ausgestaltung der Trägerorganisation. Hier kämen Bundesbehörden wie die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) oder das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in Frage. Sinnvoller wäre aber eine neu zu gründende private Trägergesellschaft, die als beliebige Institution die Aufgaben der Systemkoordination und -überwachung übernimmt – und die als Multistakeholder-Organisation Wirtschafts- und Tierschutzinteressen sowie weitere Stakeholder wie Wissenschaft und Tierärzte an einen Tisch bringt. In den bisherigen Organisationen im Fleischbereich (wie QS und ITW) hat es die Wirtschaft vermieden, den Tierschutz

stimmberechtigt einzubinden. Der Graben zwischen Fleischwirtschaft und NGOs ist ziemlich tief. International ist für Labelssysteme der Multistakeholder-Gedanke aber konstitutiv.

- Es liegt zunächst nahe, in einem staatlichen Kennzeichnungssystem eine Bundesbehörde als staatliche Stelle zur Systemdurchführung (Trägergesellschaft) zu nutzen. Allerdings sind die Erfahrungen aus dem Biobereich hier nicht nur ermutigend, da von den Akteuren ein erheblicher Bürokratisierungsgrad bei der BLE wahrgenommen wird. Die BVL verfügt über wenig Erfahrungen beim Labelling. Sollten BLE oder BVL tätig werden, dann sollten Vorkehrungen zu einer stärker praxisnahen Ausgestaltung der entsprechenden Stelle getroffen werden.
- Die zweite – präferierte – Option wäre die Beleihung einer privaten Institution mit den Aufgaben einer Trägergesellschaft. Hier kämen in Deutschland derzeit zwei Organisationen in Betracht: Der Deutsche Tierschutzbund und die ITW bzw. QS. Beide Lösungen wären für sich genommen nicht gut, da sie nicht dem zentralen Multi-Stakeholder-Gedanken entsprechen und nicht neutral genug sind. Während der Deutsche Tierschutzbund in seinem Label immerhin einen stimmberechtigten Beirat mit relativ vielen Vertretern der Wirtschaft hat, sind bei der ITW (wie bei QS) die Stakeholderinteressen nur in einem beratenden Beirat ohne Einflusspotenzial vertreten. Dies hat sich nicht bewährt, da es keine konsensualen Lösungen fördert.
- Es wäre für den Fortgang der Tierschutzdiskussion in Deutschland zielführend, wenn ein staatliches Label von einer neu zu gründenden, mit den hoheitlichen Aufgaben beliehenen Trägerinstitution getragen werden könnte, in der neben dem Staat Wirtschaft wie Tierschutz gleichermaßen (paritätisch) vertreten wären. Zudem wäre die Einbeziehung weiterer Stakeholder wie Tierärzte und Wissenschaftler sinnvoll.
- Ein modernes Datenbanksystem mit Schnittstellen zu anderen Prüfdaten (amtliche Überwachung; Schlachthofbefunde, Tierkörperbeseitigungsanlagen) ist elementar. Hier hat das QS-System umfassende Vorarbeiten geleistet. Die Vernetzung staatlicher und privatwirtschaftlicher Daten ist aber immer noch nicht richtig über Pilotprojekte hinausgekommen.
- Der Staat sollte wie beschrieben erheblich in die Information der Bevölkerung über das neue System investieren. Um die Information der Verbraucher auch nach der Einführungsphase sicherstellen zu können, ist ein staatliches Grundbudget, aber auch eine ausreichend hohe Zeichennutzungsgebühr vorzusehen. Die Zeichenbekanntmachung hat

den Charakter eines öffentlichen Gutes, kein Unternehmen wird alleine darin investieren. Darum muss das System nach einer Anschubphase über ein hinreichendes eigenes Budget verfügen.

- Eine enge Abstimmung mit dem niederländischen und dänischen System ist vorzusehen, entsprechende Benchmarking-Prozesse anzustreben.

Eine zweite zentrale institutionelle Ebene ist die Ausgestaltung der Zertifizierung. Zertifizierungsverfahren sollen valide und reliabel das Tierwohl messen und gleichzeitig das System vor Betrug schützen. Für ersteres bedarf es einer umfassenden Zertifizierung mit Blick auf Haltungssystem, Tiergesundheit und Tierverhalten, was höhere Kosten verursacht als die heute üblichen Audits. Die beachtlichen Mehrpreise für tierfreundliche Varianten implizieren ein Betrugsrisiko, so dass die Marktsegmente entsprechend abgesichert sein müssen. Für die Absicherung gegen Betrug und bewusst missbräuchliches Verhalten werden spezifische Formen risikoorientierter Prüfung benötigt wie konsequent unangekündigte und investigative Audits. Hinsichtlich der Besonderheiten der Zertifizierung von Tierschutz sollten auf Basis der Erfahrungen aus vergleichbaren Systemen folgende Punkte Beachtung finden:

- Die Überprüfung des Tierschutzniveaus ist, wenn sie über das Haltungssystem hinausgeht und Tiergesundheit und Tierverhalten valide und reliabel abbilden soll, komplex und setzt gut geschulte Auditoren voraus. Hier gibt es, wie das Beispiel Bio-Zertifizierung zeigt, umfangreiche Entwicklungsbedarf und Schulungsherausforderungen (vgl. <http://www.organic-animal-welfare.eu/de/home/>).
- Letztlich werden solche Kontrollen erheblich umfangreicher und teurer werden müssen als die heute üblichen Audits. Im Rahmen des Welfare Quality-Ansatzes werden z. B. mehrere Stunden für eine sinnvolle Messung des Tierverhaltens angesetzt.
- Audits sind bei den Landwirten generell eher unbeliebt (Schulze & Spiller 2010), Zertifizierungskosten bei den verbreiteten Systemen liegen vielfach nur bei wenigen hundert Euro pro Prüfung. Die hier vorgeschlagenen umfangreichen Audits werden daher auf Widerstand in der Praxis stoßen. Es gilt Überzeugungsarbeit zu leisten, dass eine sinnvolle und verlässliche Prüfung letztlich auch im Interesse der Landwirtschaft liegt – so unangenehm die Prüfungssituation als solche sicherlich ist. Studien zeigen zudem, dass die wahrgenommene Kompetenz der Auditoren ein wichtiger Punkt für die Akzeptanz durch die landwirtschaftlichen Betriebe ist (Albersmeier et al. 2009; Schulze & Spiller 2010). Mittelfristig könnte daher eine umfassende, kompetente Prüfung die Landwirte überzeugen.

- Kontrollverfahren sollten beim Tierschutz noch weniger als sonst auf das Überprüfen von Checklisten und Formalia ausgerichtet sein (Schulze et al. 2008; Albersmeier et al. 2009). Vielmehr muss den Inspektoren Freiraum zur eigenständigen Beurteilung der betriebsindividuellen Gegebenheiten gegeben werden. Dies verlangt auch eine besonders sachverständige Kontrolle der Kontrolleure durch eine kompetente Stelle.
- Unangekündigte Audits sollten den Regelfall darstellen (Padilla Bravo et al. 2013). Zur Aufdeckung von Betrugsfällen und erheblichen Tierschutzproblemen sollten investigative Audits entwickelt werden, die in Anlehnung an Schwerpunktstaatsanwaltschaften zielgerichtet Hinweise aus der Branche oder von Tierschützern aufgreifen und recherchieren.
- Die in allen Zertifizierungssystemen heute übliche Beauftragung und Bezahlung der Prüfer durch die zu prüfenden Unternehmen setzt ökonomische Fehlanreize bei den Zertifizierungsgesellschaften und schafft Abhängigkeiten (Jahn et al. 2005). Diese werden dann nochmals verstärkt, wenn es gebündelte Vergabeentscheidungen des Prüfmandates gibt, z. B. durch Bündler wie in QS oder Bioverbände bei der Ökokontrolle. Vorschläge zur Steigerung der Unabhängigkeit der Kontrolle wären: Basisprüfgebühren zur Verhinderung von Dumpingpreisen und ein turnusmäßiger Wechsel des Zertifizierungsunternehmens nach drei Prüfungsdurchgängen.
- In derzeitigen Zertifizierungssystemen sind die Sanktionshöhen bei systemgefährdenden Vergehen häufig auf eine Höhe gedeckelt, die für Großbetriebe keine ausreichende Abschreckung sicherstellt. Eine Kopplung der Sanktionshöhe an den Umsatz erscheint zielgerichteter.

**Zwischenfazit:**

- Angesichts des hohen Konfliktgrades in der gesellschaftlichen Diskussion um die Nutztierhaltung und zum Aufbau von Konsenspotenzialen sollten Wirtschaft wie Tierschutz in den Systemaufbau im Sinne eines Multi-Stakeholderansatzes einbezogen und die Mitarbeit weiterer Stakeholder (z. B. Tierärzte, Wissenschaftler) angestrebt werden.
- Aus dem gleichen Grund ist die Systemintegrität durch ein anspruchsvolles Zertifizierungssystem (Audits unangekündigt, investigativ, Sanktionshöhe, Unabhängigkeit der Auditoren etc.) zu schützen.
- Insgesamt wird ein Tierwohlaudit auf dem Stand der Forschung, d. h. unter Einbeziehung von Handlungsstandards wie Tierverhalten und Tiergesundheit deutlich intensiver und aufwändiger sein, als dies von üblichen landwirtschaftlichen Audits bekannt ist. Eine staatliche Förderung für Kleinbetriebe erscheint sinnvoll.

## 5. Empfehlungen

Die Einführung eines Labels gilt in der Politik häufig als einfaches und preiswertes Instrument. Das vorliegende Gutachten zeigt dagegen auf, dass ein Tierschutzlabel komplexe Fragen aufwirft und dass es in eine umfassende Nutztierstrategie eingebunden werden sollte. Die Politik hat in Deutschland beim Thema Tierwohlkennzeichnung lange gezögert. Verschiedene Initiativen von Tierschutzorganisationen wie Wirtschaft haben sich in den letzten Jahren gegenseitig behindert, aber in jüngerer Zeit auch einige Fortschritte gemacht. Wenn der Staat jetzt tätig wird, dann sollte er dies entschlossen und mit hohem – auch finanziellem – Nachdruck tun. Ein Worst Case für den Tierschutz wäre eine Blockade der privaten Initiativen durch ein unausgeglichenes staatliches Label.

Das im vorliegenden Gutachten vertieft untersuchte freiwillige niederländische Tierschutzlabel und die verpflichtende EU-Eierkennzeichnung sind beide am Markt erfolgreich. Es gibt offensichtlich unterschiedliche Wege zu einer funktionierenden Tierschutzkennzeichnung. Und der Erfolg hängt wesentlich stärker an der sinnvollen Ausgestaltung des jeweiligen Systems als an der Grundsatzfrage freiwillig vs. verpflichtend.

Auf dieser Basis lassen sich vor dem Hintergrund des oben dargelegten Forschungsstandes folgende Empfehlungen für die deutsche Tierschutzpolitik ableiten:

- Ein freiwilliges mehrstufiges Label mit der Möglichkeit einer umfassenden Tierwohlmessung ist der wissenschaftlich überzeugendere Weg, da das Tierwohl deutlich valider abgebildet werden kann.
- Die heute vom Handel als Haltungskompass, Haltungszeugnis oder Haltungstransparenz eingeführten Zeichen sind genau betrachtet keine Haltungssystemkennzeichen, sondern bauen auf bestehenden Labels und der ITW auf und beinhalten Kriterien, die über die Haltung hinausgehen. Ein solches Konzept kann der Staat bei einer verpflichtenden Kennzeichnung aus handelsrechtlichen Gründen nicht realisieren. Die ideale Kombination besteht insofern aus einem staatlichen freiwilligen Label und einer darauf aufsetzenden durchgängigen Kennzeichnung aller tierischen Produkte durch den Einzelhandel. Die Politik sollte sich daher beim Handel dafür einsetzen, dass die durchgängige Kennzeichnung beibehalten wird.

- Aus tierschutzfachlichen und aus Gründen der Kompatibilität mit anderen EU-Ländern ist ein dreistufiges System (Einstiegsstufe mit einem Stern, verbesserte „Ställe der Zukunft“ mit Außenklimazugang als 2-Sterne-Standard, Biohaltung und vergleichbare Haltungsformen als Premiumstufe) sinnvoll.
- Das Level der Einstiegsstufe sollte zunächst nicht zu hoch angesiedelt sein, obwohl die heutige Tierhaltung weit weg von den Zielvorstellungen der Gesellschaft ist und erhebliche Probleme aufweist. Genau aus diesem Grund muss der Standard aber dynamisch angelegt sein. Dafür schlagen wir eine, auf die ersten Jahre begrenzte (z. B. bis 2025), Ausnahmegenehmigung bei zentralen Anforderungen wie dem Kupierverbot vor, kombiniert mit einer verpflichtenden Erprobungsphase (Testabteile, längere Schwänze etc.). Eine explizite Dynamisierung der Anforderungen ist bisher bei Labeln unüblich. Das Voranschreiten auf einem „Kompromisskorridor“ ist aber der sinnvollste Weg, um einen Einstieg in den Massenmarkt zu schaffen und gleichzeitig die Glaubwürdigkeit zu bewahren.
- Die mittlere Stufe sollte als Entwicklungsperspektive für einen „Stall der Zukunft“ genutzt werden. Außenklimazugang, Teileinstreu und eine andere Tiergenetik sind hier wichtige Elemente. Zur Entwicklung dieser Stufe sind begleitende Fördermaßnahmen notwendig (z. B. Forschungsförderung für Außenklimaställe, neue Verfahren der Emissionsminderung, Unterstützung bei Genehmigungsverfahren). Der Bau von neuen Ställen für die besonders tierfreundlichen Labelstufen mit Auslauf wird derzeit in Deutschland durch eine unzureichende Genehmigungspraxis behindert, u. a. aufgrund fehlender Messwerte für die bei unterschiedlichen Stalltypen entstehenden Emissionen. Außenklimasysteme sollten durch intensive Begleitforschung und intensivierete Fördermaßnahmen als „Ställe der Zukunft“ gefördert werden. Insgesamt kann das 2-Sterne-Segment, wenn es erfolgreich ist, eine wichtige Pull-Wirkung auf die breite Tierhaltung ausstrahlen und gesellschaftlich akzeptierte und wettbewerbsfähige Systeme voranbringen.
- Auf der Premiumstufe sollte der Ökolandbau integriert werden. Aus pragmatischen Gründen sollte daher auf eine Zusatzzertifizierung in den ersten Jahren verzichtet werden, so dass Biobetriebe zunächst automatisch anerkannt werden.
- Für die jeweiligen Labelstufen sollten explizite fach-inhaltliche und marktanteilsbezogene Ziele formuliert werden, die Teil einer nationalen Nutztierstrategie sind. Neben einem Informationsbudget beinhaltet dies die begleitende finanzielle Förderung der Entwicklungsziele auf den drei Labelstufen.

- Der Staat sollte mit seiner Kennzeichnungspolitik sinnvolle privatwirtschaftliche Initiativen stützen und deshalb soweit möglich auf Kompatibilität zu den bestehenden Systemen achten. Dies betrifft in der Einstiegsstufe die ITW, in der mittleren und in der Premiumstufe das Label des Deutschen Tierschutzbundes.
- Der Handel sollte sein System der durchgängigen Kennzeichnung wie erläutert beibehalten, aber möglichst ziffernmäßig anpassen, d. h. statt Zahlen von 1 bis 4 sollte 0 bis 3 genutzt werden, damit die Zahlen auf der Haltungskennzeichnung der Zahl der Sterne im Label entsprechen.
- In einem von mehr oder weniger unbekanntem Labeln überfluteten Lebensmittelmarkt ist es eine zentrale staatliche Aufgabe, durch eine umfassende Informationspolitik eine verlässliche, glaubwürdige Tierschutzkennzeichnung bekannt zu machen und dadurch Lernprozesse bei den Verbrauchern anzustoßen – in der neueren verhaltenspsychologischen Forschung als Boosting bezeichnet. Dafür bedarf es eines Informationsbudgets für die Einführung in Höhe von ca. 70-80 Mio. € für die ersten drei Jahre.
- Der Staat sollte eine neue, unabhängige Trägergesellschaft institutionalisieren, in der neben dem Staat Wirtschaft und Tierschutz paritätisch vertreten und weitere Stakeholder miteinbezogen sind. Diese Trägergesellschaft sollte mit den hoheitlichen Aufgaben im Kennzeichnungssystem beliehen werden und einer staatlichen Aufsicht unterliegen.
- Begriffe wie Tierschutz, artgerecht, tierfreundlich und ähnliche sind bisher gesetzlich nicht geschützt. Der Gesetzgeber sollte wie in der EU-Öko-Verordnung regeln, dass alle auf Tierschutz hinweisenden Begriffe (wie artgerecht, tierfreundlich, tiergemäß, Tierwohl etc.) nur bei Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und unter Bezug auf die dort für die jeweilige Stufe genutzten Begriffe verwendet werden dürfen. Ohne eine solche strenge Definition von Animal-Welfare-Claims kann es weiterhin zu Verbrauchertäuschungen und -verwirrungen kommen.
- Das niederländische Beter Leven-Label zeigt, dass Tierwohl trotz einiger Herausforderungen auch bei Verarbeitungsware (Wurst und Fertiggerichte) erfolgreich gelabelt werden kann. Dieser Absatzweg ist für die Verbreitung des Labels besonders wichtig und sollte daher in einem staatlichen Label intensiv eingeplant werden (Einbindung dieser Unternehmen in Gremien, Pilotprojekte zur Vermarktung etc.).
- Die Politik könnte durch Förderprogramme Anreize im Bereich der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung setzen, um Tierwohl in dem besonders problematischen Gastronomiebereich zu fördern. Hier gibt es besonders gute Möglichkeiten, durch Nudging effektiv zu wirken.

- Das Label sollte auf einer umfassenden Zertifizierung mit Blick auf Haltungssystem, Tiergesundheit und Tierverhalten beruhen, was höhere Kosten verursacht als die heute üblichen Audits. Dies stellt für Kleinbetriebe ein Problem dar und sollte mit staatlicher Förderung begleitet werden. Das Verständnis für verlässliche (und damit teurere) Zertifizierungen als notwendiger Bestandteil der Vermarktung von Vertrauenseigenschaften sollte in der Landwirtschaft gefördert werden.
- Für die Absicherung gegen Betrug und bewusst missbräuchliches Verhalten werden spezifische Formen risikoorientierter Prüfung benötigt wie konsequent unangekündigte und investigative Audits, die gezielt nach massivem Betrug suchen. Solche Verfahren müssen teilweise erst noch erforscht und entwickelt werden.
- Ökonomische Fehlanreize auf dem Zertifizierungsmarkt, bei dem die zu prüfenden Betriebe ihre Prüfer selber aussuchen, sollten durch Mindestgebühren und obligatorische Prüferwechsel begrenzt werden.
- Selbst im günstigen Fall der breiten Einbeziehung verschiedener Absatzkanäle wird die Labelware nur rund ein Drittel, bestenfalls die Hälfte der Tiere in Deutschland umfassen. Ein Label (aber auch eine Haltungssystemkennzeichnung) ist kein Ersatz für die parallele Weiterentwicklung gesetzliche Mindeststandards.

Tab. 7: Zusammenfassende Empfehlungen für ein staatliches Tierschutzlabel

<b>12 Kernempfehlungen für ein staatliches Tierschutzlabel</b>
1. Das Tierschutzlabel durch klare Marktanteilsziele und begleitende Instrumente in eine nationale Nutztierstrategie einbinden.
2. Nicht noch ein unbekanntes Label schaffen – massive Informationspolitik (Boosting) und begleitende Förderpolitik notwendig.
3. Dreistufiges, staatliches und freiwilliges Label.
4. Niedrig einsteigen – aber verlässliche Dynamisierung der Standards.
5. Ställe der Zukunft auf der zweiten Stufe durch entwicklungsoffenen Standard und Begleitmaßnahmen massiv fördern.
6. Biolandbau mitnehmen und deshalb in der Einführungsphase von einer zusätzlichen Zertifizierung ausnehmen.
7. Kompatibilität zu bestehenden Ansätzen soweit möglich herstellen, Haltungssystemkennzeichnung des Handels fördern.
8. Neue Trägerorganisation für das Label schaffen, die Wirtschaft und NGOs gleichberechtigt an einen Tisch bringt. Gesellschaftlichen Basiskonsens wie in den Niederlanden anstreben.
9. Umfassende Tierschutzaudits entwickeln und bei Kleinbetrieben fördern.
10. Konsequente Kontrolle durch unangekündigte und investigative Audits zur Betrugsprävention und obligatorischen Prüferwechsel.
11. Mit dem Label die Nutzung von Tierschutzbegriffen im Marketing rechtlich regeln.
12. Programme entwickeln, um möglichst schnell Fleischverarbeitung, Metzger sowie Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung einzubinden.

Quelle: Eigene Darstellung

## Literatur

- Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500.
- Akerlof, G. A., & Shiller, R. J. (2015). *Phishing for Phools: The Economics of Manipulation and Deception*. Princeton: Princeton University Press.
- Albersmeier, F., Spiller, A. (2010): Die Reputation der Fleischwirtschaft: eine Kausalanalyse, in: *German Journal of Agricultural Economics* 59 (4): 258-270.
- Albersmeier, F., Schulze, H., Jahn, G., Spiller, A., (2009): The reliability of third-party certification in the food chain: From checklists to risk-oriented auditing, in: *Food Control* 20 (10): 927-935.
- Albert Schweitzer Stiftung, Bundesverband Tierschutz, BUND, bmt, ProVieh, Vier Pfoten, DNR, Greenpeace, Germanwatch (2018): Kernforderungen an das staatliche Tierwohlkennzeichen, [https://provieh.de/downloads\\_provieh/Kernforderungen%20an-das-staatliche-Tierwohlkennzeichen.pdf](https://provieh.de/downloads_provieh/Kernforderungen%20an-das-staatliche-Tierwohlkennzeichen.pdf).
- Alvensleben, R. v. (1995): Die Imageprobleme bei Fleisch. *Berichte über Landwirtschaft*, 73, 65-82.
- Alvensleben, R. v. (2001): Beliefs Associated with Food Production Methods. In: Frewer, L.J., Risvik, E., Schifferstein, H. (Hrsg.): *Food, People and Society - A European Perspective of Consumers' Food Choice*, Berlin, Heidelberg, New York, 381-399.
- Alvensleben, R. v. (2002): Neue Wege in der Tierhaltung - Verbraucheransichten und Verbrauchereinsichten. In: *KTBL* (Hrsg.): *Neue Wege in der Tierhaltung*, Schrift 408, Darmstadt, 25-32.
- Alvensleben, R. v. (2003): Wie sieht der Verbraucher die Nutztierhaltung? *Analysen - Perspektiven – Konsequenzen*. *Nutztierpraxis Aktuell*, 4, 50-55.
- Alvensleben, R. v., 1994: Der Imageverfall bei Fleisch - Ursachen und Konsequenzen. *Vorträge zur Hochschultagung 1994*. *Schriftenreihe der Agrarwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel*, Heft 77, 147-155.
- Anderson, E. C., Barrett, L. F. (2016): Affective Beliefs Influence the Experience of Eating Meat. *PLoS ONE* 11(8): e0160424. doi:10.1371/journal.pone.0160424.
- Becker, T.; Benner, E.; Glitsch, K. (1997): Wandel des Verbraucherverhaltens bei Fleisch. In: *Agrarwirtschaft*. Vol. 45 (7), 267 - 277.
- BMEL (2018): Kennzahlen des deutschen Eiermarktes, [https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/Tier/TierzuchtTierhaltung/KennzahlenEiermarkt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/Tier/TierzuchtTierhaltung/KennzahlenEiermarkt.pdf?__blob=publicationFile).
- Botreau, R., Veissier, I., Perny, P. (2009): Overall assessment of animal welfare: strategy adopted in Welfare Quality®, *Animal Welfare*, 18, 363-370.
- Brinkmann, J., March, S., Wagner, K., Renziehausen, C., Starosta, S., Osterbuhr, M., Bergschmidt, A. (2015): Indikatoren für eine ergebnisorientierte Honorierung von Tierschutzleistungen in der praktischen Milchviehhaltung, in: Gieseke, D., Busch, G, Ikinge, C., Kühl, S., Pirsich, W. (Hrsg.): *Tierhaltung im Spannungsfeld von Tierwohl, Ökonomie und Gesellschaft*, Tagungsband, Göttingen, 30-33.

- Bundesregierung (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode.
- Bündnis 90/Die Grünen (2015): Transparenz schaffen – Tierhaltungskennzeichnung für Fleisch einführen, BT-Drs.: 18/4812.
- Busch, G., Kayser, M., Spiller, A. (2013): „Massentierhaltung“ aus VerbraucherInnensicht – Assoziationen und Einstellungen, in: Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie 22 (1), 61-70.
- Busch, G., Schwetje, C., Spiller, A. (2015): Bewertung der Tiergerechtheit in der intensiven Hähnchenmast durch Bürger anhand von Bildern: ein Survey-Experiment, in: German Journal of Agricultural Economics, 64 (3): 131-147.
- Busch, G., Spiller, A. (2016): Farmer share and fair distribution in food chains from a consumer's perspective, in: Journal of Economic Psychology 55 (2016): 149-158.
- Busch, G., Spiller, A. (2018): Pictures in public communications about livestock farming, in: Animal Frontiers 8 (1): 27-33.
- Caswell, J. A., & Mojduszka, E. M. (1996). Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products. American Journal of Agricultural Economics, Agricultural and Applied Economics Association, 78(5), 1248–1253.
- Caswell, J. A., 1998. How labeling of safety and process attributes affects markets for food. Agricultural and Resource Economics Review 27, 151-158.
- Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (2018): Duurzaamheid, <http://www.cbl.nl/activiteiten/duurzaamheid/vers-in-het-schap/duurzaam-vlees/>, Abrufdatum 13.08.2018.
- Cordts, A., Wittig, F., Schulze, B., Eisinger-Watzl, M., Heuer, T., Spiller, A., Hoffmann, I. (2013): Eine Typologisierung männlicher Bio-Käufer und Nicht-Bio-Käufer: Ernährungs-, Gesundheits- und Kaufverhalten, in: Ernährungs Umschau 60 (3): 36-42.
- EU (2008): Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch.
- EU (2017): DG Sante/2017-6125 – RS. Auszug aus dem Bericht der GD Gesundheit und Lebensmittelsicherheit über ein Audit in den Niederlanden, 8-12. Mai 2017, [http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3908](http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3908).
- Eurich-Menden, B., Wulf, S., Grimm, E, Wolf, U. (2017): Maßnahmen zur Ammoniakemissionsminderung in der Tierhaltung und deren Potenziale, in: KTBL (Hrsg.): Zukunft der deutschen Nutztierhaltung, KTBL-Tagung vom 21. bis 23. März 2017 in Berlin, 72-92, [https://www.ktbl.de/fileadmin/user\\_upload/Allgemeines/Download/Tagungen-2017/KTBL-Tage-2017/KTBL-Tage-2017.pdf](https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Allgemeines/Download/Tagungen-2017/KTBL-Tage-2017/KTBL-Tage-2017.pdf)
- Foodlog.nl (2013): <https://www.foodlog.nl/artikel/nederlandse-supers-nu-allemaal-op-1-ster-vlees/>
- Forsa (2018): Meinungen zur Nutztierhaltung und zu Tierwohl-Siegeln: Ausgewählte Ergebnisse, <https://initiative-tierwohl.de/wp-content/uploads/2018/07/Auswertung-Forsa-Umfrage-zur-Nutztierhaltung-und-Tierwohlkennzeichnung-Juni-2018.pdf>.
- Gassler, B., Spiller, A. (2018): Is it all in the Mix? Consumer preferences for segregated and mass balance certified sustainable palm oil, in: Journal of Cleaner Production 195 (2018): 21-31.

- Global Animal Partnership (2018): <https://globalanimalpartnership.org/5-step-animal-welfare-rating-program/>.
- Grethe, H. (2007): High animal welfare standards in the EU and international trade – How to prevent potential ‘low animal welfare havens’? In: Food Policy 32, 315-333.
- Günther Rechtsanwälte (2018): Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit der Einführung nationaler Regelungen zur verpflichtenden Kennzeichnung der Haltungsform bei der Vermarktung von Fleisch, Gutachten im Auftrag von Greenpeace, Hamburg.
- Heerwagen, L. R., Mørkbak, M. R., Denver, S., Sandøe, P. (2015): The Role of Quality Labels in Market-Driven Animal Welfare, Journal of Agricultural and Environmental Ethics, Vol. 28 (1), 67-84.
- Heise, H., Pirsich, W., Theuvsen, L. (2016): Kriterienbasierte Bewertung ausgewählter europäischer Tierwohl-Labels, Berichte über Landwirtschaft, Vol. 94, 1, 1-9, DOI: <http://dx.doi.org/10.12767/buel.v94i1>.
- Hertwig, R., Grüne-Yanoff, T. (2017): Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions, Perspectives on Psychological Science, 12 (6), 973-986.
- Howse/Langille/Sykes (2015): Pluralism in practice: Moral legislation and the law of the WTO after Seal Products, Public law & legal theory research paper series 5.
- Initiative Tierwohl (ITW) (2018): Initiative Tierwohl: Einordnung und Ausblick der Initiative Tierwohl 2018, <https://initiative-tierwohl.de/wp-content/uploads/2018/05/20180503-ITW-Rechenschaftsbericht.pdf> (Abruf am 12.08.2018).
- ISEAL Alliance (2014): Setting Social and Environmental Standards ISEAL Code of Good Practice, Version 6.0 – December 2014, London, <https://www.isealalliance.org/get-involved/resources/iseal-standard-setting-code-good-practice>.
- Jahn, G., Schramm, M., & Spiller, A. (2005). The reliability of certification: quality labels as a consumer policy tool. Journal of Consumer Policy 28(1), 53–73.
- Jensen, S. B. (2018): Bedre Dyrevelfærd, Koncept- og kampagnemåling, Studie im Auftrag des dänischen Ministeriums, Januar 2018, [http://mfvm.dk/fileadmin/user\\_upload/MFVM/Nyheder/YouGov\\_Bedre\\_Dyrevelfaerd.pdf](http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Nyheder/YouGov_Bedre_Dyrevelfaerd.pdf).
- Kahneman, D., Tversky A. (1979): Prospect theory: An analysis of decision under risk, Econometrica, 47 (2), 263-291.
- Kassa (2014): Welke kippen hebben het beste leven, <https://kassa.bnnvara.nl/nieuws/welke-kippen-hebben-het-beste-leven>.
- Kayser, M., Böhm, J., Spiller, A. (2011): Die Agrar- und Ernährungswirtschaft in der Öffentlichkeit – Eine Analyse der deutschen Qualitätspresse auf Basis der Framing-Theorie, in: Yearbook of Socioeconomics in Agriculture 4 (1), 59-83.
- Kehlbacher, A., Bennett, R. and Balcombe, K. (2012): Measuring the consumer benefits of improving farm animal welfare to inform welfare labelling, Food Policy, 37 (6), 627-633.
- Klößner, J. (2018): Ich will zusammenführen! Interview in top agrar am 13.06.2018, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Interviews/2018/2018-05-25-Topagrar.html>.
- Köhler, F., Wildner, S. (1998): Consumer Concerns about Animal Welfare and the Impact on Food Choice - the German Literature Review Report, Arbeitsbericht Uni Kiel.
- Kolodinsky, J., Lusk, J. L. (2018): Mandatory labels can improve attitudes toward genetically engineered food, Science Advances, 4, 1-5.

- Korn, A., Hamm, U. (2014): Konzept zur Produktdifferenzierung am Rindfleischmarkt - Kommunikationsmöglichkeiten und Zahlungsbereitschaft für Rindfleisch aus extensiver, artgerechter Mutterkuhhaltung auf Grünland, Bundesprogramm zur Förderung des Ökologischen Landbaus und anderer Formen der nachhaltigen Landwirtschaft, Förderkennzeichen: 2811NA029, <http://orgprints.org/27867/1/27867-11NA029-uni-kassel-hamm-2014-zahlungsbereitschaft-rindfleisch.pdf>.
- Krieger, M., Sjöström, K., Blanco-Penedo, I., Madouasse, A., Duval, J. E., Bareille, N., Fourichon, C., Sundrum, A., Emanuelson, U. (2017): Prevalence of production disease related indicators in organic dairy herds in four European countries. *Livestock Science* 198, 104–108.
- Kuchler, F., Greene, C., Bowman, M., Marshall, K. K., Bovay, J. Lynch, L. (2017): Beyond Nutrition and Organic Labels—30 Years of Experience With Intervening in Food Labels, USDA Economic Research Report Number 239.
- Kühl, S., Gassler, B., Spiller, A. (2017): Labeling strategies to overcome the problem of niche markets for sustainable milk products: The example of pasture-raised milk, in: *Journal of Dairy Science* 100 (6): 5082-5096.
- Kühl, S., Sonntag, W. I., Gauß, N., Gassler, B., Spiller, A. (2018): Bürgerbewertungen unterschiedlicher Haltungssysteme von Milchkühen, Mastschweinen und Masthühnchen: Ein systematischer Vergleich, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 13, 157-164.
- Kuhn, B. (2017): Erfahrungen aus der Umsetzung des Tierschutzlabels bei Mastschweinen, in: KTBL (Hrsg.): *Zukunft der deutschen Nutztierhaltung*, KTBL-Tagung vom 21. bis 23. März 2017 in Berlin, 157-162, [https://www.ktbl.de/fileadmin/user\\_upload/Allgemeines/Download/Tagungen-2017/KTBL-Tage-2017/KTBL-Tage-2017.pdf](https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Allgemeines/Download/Tagungen-2017/KTBL-Tage-2017/KTBL-Tage-2017.pdf).
- Lagerkvist, C. J., Hess, S. (2011): A meta-analysis of consumer willingness to pay for farm animal welfare. In: *European Review of Agricultural Economics* 38(1), 55-78.
- Lehnert, H. (2015): Gleiche Regeln fürs Kupieren der Ferkelschwänze, *top agrar*, <https://www.topagrar.com/news/Schwein-News-Schwein-Gleiche-Regeln-fuers-Kupieren-der-Ferkelschwaenze-2547937.html> (Abruf vom 11.08.2018).
- Logatcheva, K. (2017): *Monitor Duurzaam Voedsel 2016*, Universität Wageningen, <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/424400>.
- Messer, K. D., Costanigro, M., Kaiser, H. M. (2017): Labeling Food Processes: The Good, the Bad and the Ugly, *Applied Economic Perspectives and Policy*, 39 (3), 407-427.
- Meyer-Höfer M. v., Nitzko, S., Spiller, A. (2015): Is there an expectation gap? Consumers' expectations towards organic, in: *British Food Journal* 117 (5): 1527-1546.
- Meyer-Höfer, M. v., Spiller, A. (2013): Anforderungen an eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft: Die Rolle des Konsumenten, in: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL) (Hrsg.): *Steuerungsinstrumente für eine nachhaltige Land- und Ernährungswirtschaft – Stand und Perspektiven*, KTBL-Schrift 500, Darmstadt: KTBL 7-15.
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012): *Monitor Duurzaam Voedsel 2011*, <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/212061>.
- o. V. (2016): Neue Tierwohlmaßnahmen, <https://fachinfo-schwein.de/aktuelles/news/2016/dezember/thema-6-7-7-neue-tierwohlmassnahmen>.

- o. V. (2018): Nederlanders geven recordbedrag uit aan duurzamer eten, in: Algemeen Dagblad, 13.06.2018, <https://www.ad.nl/economie/nederlanders-geven-recordbedrag-uit-aan-duurzamer-eten~a0406e47/>.
- OECD (2016): Environmental labelling and information schemes: Policy Perspectives, <https://www.oecd.org/env/policy-perspectives-environmental-labelling-and-information-schemes.pdf>.
- Padilla Bravo, C., Villanueva Ramirez, I., Neuendorff, J., Spiller, A. (2013): Assessing the impact of unannounced audits on the effectiveness and reliability of organic certification, in: *Organic Agriculture* 3 (2): 95-109. Doi: 10.1007/s13165-013-0048-9.
- Passantino, A., Conte, F., Russo, M. (2008): Animal Welfare Labelling and the Approach of the European Union, *Journal of Food Safety and Consumer Protection*, 396-399.
- Petra Berkhout, Alfons Beldman, Ron Bergevoet, Hans Dagevos, Robert Hoste, Krijn Poppe, Huib Silvis, Bert Smit, Ida Terluin (2018): Maatschappelijke opgaven voor de agrosector. Perspectief op de ontwikkeling van de agrosector tot 2030, Wageningen Economic Research, <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/440523>.
- Pigworld (2017): Highlighting the differences – how UK welfare standards compare with our competitors, <http://www.pig-world.co.uk/news/highlighting-the-differences-how-uk-welfare-standards-compare-with-our-competitors.html>.
- Pöpken, S., Dinter, A. (2018): Haltung zeigen. Die gesetzlich verbindliche Haltungskennzeichnung – ein Vorschlag von PROVIEH, in: *Der kritische Agrarbericht 2018*, Hamm, 259-264.
- Recke, G., Strüve, H. (2014): Einzelbetriebliche Bewertung von Tierwohlmaßnahmen, Vortrag auf dem Präkonferenz-Workshop im Rahmen der GEWISOLA-Jahrestagung 2014, Göttingen.
- Rovers, A., Wildraut, C., Mergenthaler, M., Sonntag, W. I., von Meyer-Höfer, M., Spiller, A., Luy, J., Saggau, D., Brümmer, N., Christoph-Schulz, I. (2018): Analyse der Wahrnehmung der Nutztierhaltung durch unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 13, 165-170.
- Schjøll, A., Alfnes, F., Borgen, S. O. (2012): Animal welfare in stores: Paper prepared for the 129th EAAE Seminar on Valuation Methods in Agro-food and Environmental Economics, Barcelona, 12th – 13th July.
- Schulze, B., Spiller, A., Lemke, D. (2008): Glücksschwein oder arme Sau? Die Einstellungen der Verbraucher zur modernen Nutztierhaltung, in: Spiller, A., Schulze, B. (Hrsg.): *Zukunftsperspektiven der Fleischwirtschaft – Verbraucher, Märkte, Geschäftsbeziehungen*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen: 465-488.
- Schulze, H., Jahn, G., Neuendorff, J., Spiller, A. (2008): Die Öko-Zertifizierung in Deutschland aus Sicht der Produzenten: Handlungsvorschläge zur politischen Weiterentwicklung, in: *Berichte über Landwirtschaft* 86 (3): 502-534.
- Schulze, H., Spiller, A. (2010): Farmers' Acceptance of the Organic Certification System in Germany: A Partial Least Squares Model, in: *Journal of International Food & Agribusiness Marketing* 22 (1): 7-36. ISSN: 0897-4438 print/1528-6983 online.
- Simons, J., Luy, J., Vierboom, C., Härten, I., Klink-Lehmann, J., Hartmann, M. (2018): Akzeptanz der Nutztierhaltung in Deutschland – Ergebnisse der psychologischen und ethischen Untersuchung von Bestimmungsfaktoren, *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 13, 151-156.

- Sonntag, W., Martinez, J., Spiller, A. (2017): Prozessqualitäten in der WTO: Ein Vorschlag für die reliable Messung von moralischen Bedenken am Beispiel des Tierschutzes, in: *Agrar- und Umweltrecht* 47 (3): 81-88.
- Sonntag, W.I., Spiller, A. (2018): Measuring Public Concerns? Developing a Moral Concerns Scale Regarding Non-Product Related Process and Production Methods, in: *Sustainability* 10 (5): 1-16 (online), DOI:10.3390/su10051375.
- Spiller, A. (2001): Preispolitik für ökologische Lebensmittel: Eine neoinstitutionalistische Analyse, in: *Agrarwirtschaft* 50 (7), 451-461.
- Spiller, A., Knierim, U. (2015): Leitlinien für eine gesellschaftlich akzeptierte Tierhaltung im Jahr 2030, in: *Rundschau für Fleischhygiene und Lebensmittelüberwachung* 9, 324-327.
- Spiller, A., Nitzko, S. (2015): Peak meat: the role of meat in sustainable consumption, in: Reisch, L.A., Thøgersen, J. (eds.): *Handbook of Research on Sustainable Consumption*, Cheltenham und Northampton, MA: 192-208.
- Spiller, A., Theuvsen, L., Recke, G., Schulze, B. (2005): Sicherstellung der Wertschöpfung in der Schweineerzeugung: Perspektiven des Nordwestdeutschen Modells, *Münster-Hiltrup*.
- Spiller, A., Zühlsdorf, A., Gaulty, S., Kühl, S. (2017): Tierwohllabel, Tierwohlinitiative und Zahlungsbereitschaft der Verbraucher, in: Dachverband Agrarforschung e.V. (Hrsg.): *Nutztierhaltung: Herausforderungen und Implikationen für die Forschung*. agrarspectrum, Band 49: 108-124.
- Stichting Beter Leven keurmerk (2018): Beter Leven opnieuw grootste en snelst groeiende keurmerk, <https://beterleven.dierenbescherming.nl/zakelijk/contact/contact>.
- Stichting Varkens in Nood (2018): Varkensflees Monitor, <https://www.varkensinnood.nl/sites/dierenrecht.nl/files/field/attachment/rapportvarkensvleesmonitorjuni2018.pdf>.
- Sundrum, A., Blaha, T. (2017): Tierärztliche Kompetenz und Zielorientierung erforderlich! Die aktuelle Tierschutzdebatte ist der Komplexität nicht angemessen, in: *Deutsches Tierärzteblatt*, 65 (11), 1518-1521.
- Sykes, (2014): Sealing animal welfare into the GATT exceptions: the international dimension of animal welfare in WTO disputes, *World Trade Review*, 13 (3), 471-498.
- Vanhonacker, F., Verbeke, W. (2014): Public and consumer policies for higher welfare food products: Challenges and opportunities, *Journal of Agricultural Environmental Ethics*, 27, 153-171.
- Verbeke, W. (2009): Stakeholder, citizen and consumer interests in farm animal welfare, *Animal Welfare*, 18, 325-333.
- Weible, D., Christoph-Schulz, I., Salamon, P., Zander, K. (2016): Citizens' perception of modern pig production in Germany: a mixed-method research approach. *British Food Journal*, 118(8), 2014-2032.
- Weinrich, R., Spiller, A. (2016a): Can a Multi-Level Label do Better than a Binary Label for Animal Welfare? A PLS-Analysis of Consumer Satisfaction, in: *International Food and Agribusiness Management Review* 19 (3), 1-30.
- Weinrich, R., Spiller, A. (2016b): Developing food labelling strategies: Multi-level labelling, in: *Journal of Cleaner Production* 137 (2016): 1138-1148.
- Wijk-Jansen, E. van, Hoogendam, K., Bakker, T. (2009): Het Beter Leven-kenmerk. De beleving van biologische consumenten, Report No. 2009-094, LEI Wageningen UR.

- Wissenschaftliche Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik sowie Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012): Politikstrategie Food Labelling, Gutachten, in: Berichte über Landwirtschaft 90 (1): 35-69.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2016): Staatliche Tierschutzlabels in ausgewählten europäischen Staaten, Sachstandsbericht, Berlin.
- Wongprawmas, R., Canavari, M. (2017): Consumers' willingness-to-pay for food safety labels in an emerging market: The case of fresh produce in Thailand, Food Policy 69, 25-34.
- Zilberman, D., Kaplan, S., Gordon, B. (2018): The political economy of labeling, Food Policy, 78, July, 6-13.
- Zühlsdorf, A., Spiller, A., Kühl, S., Gauly, S. (2016): Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen, Politikoptionen. Zusammenfassender Ergebnisbericht zur repräsentativen Umfrage für den Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv, Göttingen.