

Gutachterliche Stellungnahme zur Weiterentwicklung der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung

Autorinnen und Autoren

Jasmin Zöllmer; Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften

Prof. Dr. José Martínez; Universität Göttingen, Institut für Landwirtschaftsrecht

Prof. Dr. Achim Spiller; Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und RURALE ENTWICKLUNG

Prof. Dr. Harald Grethe; Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften

Berlin/Göttingen, 6. Mai 2026

Beauftragt durch:

**Die Landesbeauftragte
für den Tierschutz
des Landes Niedersachsen**



**Niedersächsisches Ministerium
für Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz**

Inhaltsverzeichnis

I. Gegenstand und Zielsetzung des Gutachtens	3
II. Zusammenfassung und Handlungsoptionen	4
2.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	4
2.2 Handlungsoptionen	11
III. Sachverhalt und Problemhintergrund	14
3.1 Hintergrund	14
3.2 Zentrale Änderungsvorschläge zum Tierhaltungskennzeichengesetz	16
IV. Juristische Einordnung einer sichtbar wertenden Ausgestaltung der Haltungsformen ...	19
4.1 Hintergrund	19
4.2 Verfassungsrechtliche Einordnung	20
4.3 Europarechtliche Einordnung	21
4.4 WTO-rechtliche Einordnung	23
4.5 Ergebnis und Voraussetzungen einer wertenden Ausgestaltung	23
V. Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel	25
5.1 Hintergrund	25
5.2 Ausgestaltung der Haltungsstufen im Referentenentwurf	25
5.3 Unionsrechtliche Würdigung	27
5.3.1 Vereinbarkeit mit dem unionsrechtlichen Harmonisierungsrahmen (LMIV)	27
5.3.2 Vereinbarkeit mit unionsrechtlich harmonisierten Tierschutzbestimmungen	30
5.3.3 Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV)	31
5.3.4 Rechtfertigung	34
5.3.5 Verhältnismäßigkeit	36
5.3.6 Zwischenergebnis zum Unionsrecht	38
5.4 WTO-rechtliche Würdigung	39
5.4.1 Agreement on Agriculture (AoA)	39
5.4.2 GATT 1994 (Art. III:4)	40
5.4.3 Vereinbarkeit mit dem TBT-Übereinkommen	41
5.4.4 Zwischenergebnis zum WTO-Recht	42
5.5 Bewertung der konkreten Ausgestaltung der Kennzeichnung	44

5.6 Ergebnis und Handlungsoptionen	45
VI. Möglichkeit der Vermarktung in niedrigeren Haltungsstufen („Downgrading“).....	46
6.1 Hintergrund	46
6.2 Rechtliche Zulässigkeit des Downgradings	47
6.3 Zulässigkeit eines „vollumfänglichen“ Downgrading	49
6.4 Auswirkung eines „vollumfänglichen“ Downgrading auf die Zielerreichung	52
6.5 Vorteile und Risiken des Downgrading aus unionsrechtlicher Sicht.....	53
6.6 Gesamtergebnis und Handlungsoptionen	55
VII. Einbeziehung früherer Lebensphasen	57
7.1 Hintergrund	57
7.2 Tierschutz- und verbraucherpolitische Einordnung.....	58
7.3 Ökonomische Auswirkungen.....	59
7.4 Gesamtbewertung und Weiterentwicklungsoptionen	60
VIII. Labeldesign: Ausgestaltung der Kennzeichnung.....	62
8.1 Hintergrund	62
8.2 Verhaltenswissenschaftliche Anforderungen an ein wirksames Tierhaltungskennzeichen	63
8.3 Verhaltenswissenschaftliche Einordnung der Kennzeichnungsarchitektur	64
8.4 Gesamtbewertung und Weiterentwicklungsoptionen	70
IX. Ausweitung der Kennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung.....	71
9.1 Hintergrund	71
9.2 Grundsätzliche Ausgestaltungsanforderungen an eine Kennzeichnung in der Außer- Haus-Verpflegung.....	73
9.3 Einschätzungen zur Systematik der Außer-Haus-Kennzeichnung im Entwurf.....	75
9.4 Ergebnis und Handlungsoptionen	76
Literatur.....	78

I. Gegenstand und Zielsetzung des Gutachtens

Mit dem am 24. August 2023 in Kraft getretenen Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG) wurde erstmals eine verbindliche staatliche Kennzeichnung von Haltungsformen für Lebensmittel tierischen Ursprungs eingeführt. Ziel des Gesetzes ist es, Verbraucher:innen transparente Informationen über die Haltungsbedingungen von Tieren bereitzustellen und so informierte Kaufentscheidungen zu ermöglichen. Tierwohl ist ökonomisch eine Vertrauens- und Prozesseigenschaft. Ohne eine verlässliche Kennzeichnung kann der Markt diese Eigenschaft nicht abbilden und entsprechende Zahlungsbereitschaften nicht wirksam werden lassen.

Der Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode sieht vor, dieses Gesetz grundsätzlich zu reformieren. Der vorliegende Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes zielt insbesondere darauf ab, die praktische Umsetzbarkeit der Kennzeichnung für die Beteiligten der Wertschöpfungskette zu vereinfachen und gleichzeitig die Reichweite und Sichtbarkeit der Kennzeichnung zu erhöhen. Hierzu soll die Kennzeichnungspflicht auf ausländische Lebensmittel und auf weitere Absatzkanäle, insbesondere die Außer-Haus-Verpflegung, ausgeweitet werden. Zugleich werden frühere Lebensphasen in die Kennzeichnung einbezogen und die Möglichkeiten des sogenannten „Downgradings“ erweitert; Lebensmittel können danach freiwillig mit einer niedrigeren Haltungsstufe gekennzeichnet werden, als tatsächlich vorliegt.

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die rechtliche und agrarpolitische Einordnung dieser Weiterentwicklung. Hierfür werden die zentralen Regelungsansätze des Referentenentwurfs zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Vorgaben geprüft sowie ihre Auswirkungen auf die Zielerreichung des Gesetzes untersucht. Darauf aufbauend werden Handlungsoptionen für die weitere Ausgestaltung entwickelt.

II. Zusammenfassung und Handlungsoptionen

2.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zielsetzung und Funktion der Tierhaltungskennzeichnung

(1) Die staatliche Tierhaltungskennzeichnung ist ein wichtiges Instrument, um Informationsasymmetrien im Markt für tierische Produkte zu reduzieren. Tierwohl ist ökonomisch eine Vertrauens- und Prozesseigenschaft; ohne verlässliche Kennzeichnung können Verbraucher:innen entsprechende Präferenzen und Zahlungsbereitschaften nur eingeschränkt in Kaufentscheidungen umsetzen.

(2) Die Tierhaltungskennzeichnung kann zur Stärkung von Marktsegmenten mit höheren Haltungsanforderungen beitragen, ersetzt jedoch keinen umfassenden Politikmix. Für eine flächendeckende Transformation der Tierhaltung bleiben insbesondere ordnungsrechtliche Vorgaben sowie finanzielle Anreiz- und Kompensationssysteme erforderlich.

Reformbedarf des bisherigen Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

(3) Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in seiner bisherigen Fassung (TierHaltKennzG 2023) weist eine begrenzte Reichweite auf. Es erfasst bislang frisches Schweinefleisch von in Deutschland gehaltenen Mastschweinen. Importware, verarbeitete Produkte, Außer-Haus-Verpflegung sowie frühere Lebensphasen sind nicht verpflichtend einbezogen.

(4) Diese begrenzte Marktabdeckung schwächt die Transparenz- und Lenkungswirkung der Kennzeichnung. Sie wurde sowohl von Wirtschaftsakteuren als auch von Tierschutz- und Verbraucherorganisationen kritisiert.

(5) Der vorliegende Referentenentwurf (April 2026) weitet die Tierhaltungskennzeichnung in zentralen Bereichen aus. Vorgesehen sind insbesondere die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel, die Erweiterung auf weitere Lebensmittel und Absatzwege, die Einbeziehung früherer Lebensphasen, die Möglichkeit für ein vollumfängliches Downgrading sowie Anpassungen zur praktischen Umsetzung.

Wertende Ausgestaltung der Haltungsformen

(6) Der Referentenentwurf vermeidet in der grafischen Ausgestaltung eine klare visuelle Wertung der Haltungsformen, etwa durch eine farbliche Skalierung. Nach dem Stand der Verhaltensforschung würde gerade eine solche farbcodierte Darstellung die intuitive Verständlichkeit und die Verhaltenswirksamkeit der Kennzeichnung deutlich erhöhen. Gleichzeitig lässt sich der Systematik des Entwurfs und der Begründung eine implizite Stufenlogik entnehmen: Die Haltungsformen bauen kaskadenförmig aufeinander auf, und auch Begriffe wie „Downgrading“ legen nahe, dass die Stufen als unterschiedlich anspruchsvoll bzw. qualitativ abgestuft verstanden werden.

(7) Eine wertende Ausgestaltung der Haltungsformen nach dem erreichbaren Tierwohlniveau ist verfassungs-, unions- und völkerrechtlich grundsätzlich zulässig. Die Haltungsformen müssen nicht lediglich neutral Produktionsweisen beschreiben, sondern können als qualitative Abstufungen ausgestaltet werden. Auch eine farbliche Skalierung ist damit grundsätzlich möglich und hinsichtlich des Lenkungsziels des Gesetzes sinnvoll. Je stärker wertend die Ausgestaltung allerdings ist, desto höher sind die Ansprüche an die wissenschaftliche Fundierung, die Kohärenz, die Transparenz und die Irreführungsfestigkeit der Kennzeichnung.

Einbeziehung ausländischer Lebensmittel

(8) Die Einbeziehung von Importware ist wichtig für die Zielerreichung der Kennzeichnung. Ohne sie bliebe ein erheblicher Teil des Marktes außerhalb des Transparenzsystems. Verbraucher:innen könnten unterschiedliche Produktionsstandards nicht zuverlässig erkennen; zugleich würde die Lenkungswirkung der Kennzeichnung eingeschränkt.

(9) Der Referentenentwurf sieht vor, die Kennzeichnungspflicht erstmals systematisch auf importierte Lebensmittel tierischen Ursprungs auszuweiten. Die Stufe „Stall“ fungiert dabei als Auffangstufe, für die weitgehend keine Registrier- und Nachweispflichten bestehen. Importierte Produkte können daher grundsätzlich dieser Stufe zugeordnet werden, wenn keine ausreichenden Nachweise für höhere Haltungsformen vorliegen.

(10) Eine Einordnung importierter Produkte in höhere Haltungsformen setzt demgegenüber voraus, dass die jeweiligen Anforderungen vollständig erfüllt und nachgewiesen werden. Ab „Stall+Platz“ betrifft dies auch frühere Lebensphasen, insbesondere Ferkelaufzucht, Sauenhaltung und Eingriffe wie die Ferkelkastration unter wirksamer Schmerzausschaltung.

(11) Für Importware entsteht damit eine besondere Zugangsschwelle zu höheren Haltungsformen. Die Regelung ist unions- und WTO-rechtlich nicht per se ausgeschlossen, setzt aber diskriminierungsfreie, transparente und verhältnismäßige Nachweis- und Anerkennungsverfahren voraus.

(12) WTO-rechtlich ist die Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel vor allem am GATT 1994 und am TBT-Übereinkommen zu messen; das AoA bildet nur den agrarhandelsspezifischen Rahmen. Eine Unzulässigkeit ergibt sich aus dem AoA allein nicht.

(13) Nach Art. III:4 GATT 1994 und dem TBT-Übereinkommen ist entscheidend, ob die Kennzeichnung Importware formal oder faktisch benachteiligt. Rechtlich tragfähig ist ein System insbesondere dann, wenn es an objektive Mindeststandards anknüpft, funktional gleichwertige ausländische Standards anerkennt und realistische Aufstufungsmöglichkeiten eröffnet.

(14) Die Kennzeichnung ist als technische Vorschrift im Sinne des TBT-Übereinkommens einzuordnen. Sie verfolgt mit Verbraucherinformation und Tierwohl legitime Ziele und ist nicht schon deshalb unzulässig, weil sie Handlungswirkungen entfaltet.

(15) TBT-rechtlich entscheidend ist, dass die Regelung nicht handelsbeschränkender ist als erforderlich. Für die Zulässigkeit spricht insbesondere, dass die Auffangstufe „Stall“ ohne vorgelagerte Behördenkontakte genutzt werden kann, höhere Stufen freiwillig bleiben und damit ein niedrigschwelliger Marktzugang für importierte Produkte gewährleistet bleibt.

(16) Die verpflichtende Haltungskennzeichnung ist mit der LMIV grundsätzlich vereinbar, da diese nationale Zusatzinformationen in nicht vollständig harmonisierten Bereichen zulässt. Voraussetzung ist jedoch, dass die Kennzeichnung die unionsrechtlichen Grundanforderungen einhält: Sie muss sachlich zutreffend, klar und für Verbraucher verständlich sein (Art. 7 LMIV), darf keine irreführenden Gesamtqualitätsaussagen vermitteln und muss sich in das bestehende System verpflichtender Angaben einfügen.

(17) Unionsrechtlich stellt eine Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel grundsätzlich eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Art. 34 AEUV dar. Sie kann jedoch durch legitime Ziele des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes gerechtfertigt sein, sofern sie geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ausgestaltet ist.

(18) Für die Verhältnismäßigkeit spricht, dass weniger eingriffsintensive Alternativen – insbesondere rein freiwillige Kennzeichnungssysteme – die angestrebten Ziele des Verbraucherschutzes nicht in gleichem Maße erreichen.

(19) Zusätzlich wird die Eingriffstiefe der Regelung durch ihre konkrete Ausgestaltung begrenzt. Für die Auffangstufe „Stall“ bestehen keine vorgelagerten Mitteilungs- und Nachweispflichten; sie kann von allen Marktteilnehmern ohne zusätzliche administrative Hürden genutzt werden. Damit bleibt ein niedrigschwelliger Marktzugang für Importware erhalten. Dies erleichtert die Rechtfertigung der Maßnahme nach Art. 34, 36 AEUV sowie Art. 2.2 TBT, weil der verpflichtende Teil der Kennzeichnung auf ein notwendiges Mindesttransparenzniveau zurückgeführt wird.

(20) Kritisch bleibt, dass die höheren Haltungsstufen inhaltlich eng an deutsche Tierschutzstandards in früheren Lebensphasen anknüpfen. Dadurch können ausländische Betriebe faktisch höhere Transaktions- und Nachweiskosten tragen, wenn sie ihre Produkte oberhalb der Auffangstufe einordnen wollen.

(21) Die unionsrechtliche Tragfähigkeit hängt daher maßgeblich von der Vollzugspraxis ab. Entscheidend ist, ob funktional gleichwertige ausländische Haltungs- und Kontrollsysteme tatsächlich anerkannt werden und ob die Nachweisanforderungen für ausländische Betriebe praktisch zugänglich bleiben.

(22) Risiken entstehen vor allem dann, wenn sich das System im Zusammenspiel mit Marktverhalten faktisch zu einer Zugangsschranke entwickelt, etwa wenn der Lebensmitteleinzelhandel nur noch Produkte ab höheren Stufen listet. In diesem Fall könnte ein formal freiwilliger Zugang zu höheren Stufen faktisch marktrelevant oder sogar marktzutrittsentscheidend werden.

(23) Insgesamt bewegt sich die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel rechtlich in einem engen, aber tragfähigen Korridor. Sie ist unions- und WTO-rechtlich vertretbar, wenn die Regelungen diskriminierungsfrei vollzogen, gleichwertige ausländische Standards anerkannt und die tatsächlichen Marktwirkungen evaluiert werden.

(24) Unter Berücksichtigung dieser punktuellen Präzisierungen ist der Referentenentwurf im Lichte der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34, 36 AEUV) und der Vorgaben des TBT-Übereinkommens insgesamt positiv zu würdigen. Das System bleibt als neutrales Informationsinstrument konzipiert, wahrt einen schlanken Pflichtkern, eröffnet höhere Stufen diskriminierungsfrei und ist handelsrechtlich deutlich besser abgesichert als frühere Diskussionsstände.

Möglichkeit für ein vollumfängliches “Downgrading”

(25) Das im Referentenentwurf vorgesehene vollumfängliche Downgrading ermöglicht es Lebensmittelunternehmern, Fleisch aus tatsächlich tiergerechteren Haltungsformen freiwillig unter einer niedrigeren Haltungsform zu kennzeichnen und zu vermarkten, sofern sämtliche Teilstücke mindestens die Anforderungen der deklarierten niedrigeren Stufe erfüllen. Es reduziert Absatzrisiken, erleichtert den Umgang mit Mischchargen und unterstützt die vollständige Verwertung des Tieres. Dadurch erhöht es Planungs- und Investitionssicherheit und wirkt als wichtiges ökonomisches „Ventil“ im System.

(26) Rechtlich ist ein solches Downgrading im Grundsatz vertretbar. Es liegt nicht zwingend eine lauterkeitsrechtlich relevante Irreführung vor, wenn die ausgewiesene niedrigere Haltungsform tatsächlich eingehalten wird und die Kennzeichnung eindeutig als Mindeststandard verstanden werden kann.

(27) Voraussetzung hierfür ist eine echte Kaskadenlogik der Haltungsstufen. Jede höhere Haltungsform muss die Anforderungen der niedrigeren vollständig mitumfassen, damit eine Herabstufung sachlich widerspruchsfrei bleibt.

(28) Der Zusatz „mindestens“ kann rechtlich dazu beitragen, den Untergrenzencharakter der Angabe kenntlich zu machen. Aus verbraucherpolitischer und verhaltenswissenschaftlicher Sicht ist er jedoch problematisch, weil er die zentrale Stufeninformation relativiert und die intuitive Verständlichkeit der Kennzeichnung schwächt.

(29) Von der rechtlichen Zulässigkeit ist die Frage der Zielerreichung zu unterscheiden. Ein umfassendes oder systematisches Downgrading reduziert die Informationsgenauigkeit der Kennzeichnung, weil nicht mehr die tatsächliche Haltungsform, sondern nur eine Untergrenze kommuniziert wird. Dadurch können die Differenzierungs- und Lenkungsfunktion der Kennzeichnung geschwächt werden.

(30) Ein umfassendes Downgrading verschiebt das Schutzkonzept von einer differenzierten Transparenz über reale Haltungsunterschiede hin zu einer bloßen Mindeststandardinformation. Verbraucher:innen bleiben zwar vor einem Unterschreiten der

angegebenen Stufe geschützt, verlieren aber an Orientierung über die tatsächlich erreichten Tierwohlunterschiede im Markt.

(31) Downgrading kann zudem den Pflichtcharakter der Kennzeichnung faktisch abschwächen. Wenn höhere Stufen systematisch in niedrigere Stufen überführt werden können, bleibt die Kennzeichnung zwar formal verpflichtend, ihre differenzierende Aussagekraft wird jedoch teilweise der Vermarktungsentscheidung der Unternehmen überlassen.

(32) Aus unions- und WTO-rechtlicher Sicht kann Downgrading zugleich entlastend wirken, weil es den verpflichtenden Teil der Kennzeichnung auf ein Mindesttransparenzniveau begrenzt und ausländische Anbieter nicht zwingt, höhere Stufen nachzuweisen. Diese entlastende Wirkung setzt jedoch voraus, dass Downgrading in- und ausländischen Unternehmen gleichermaßen offensteht und nicht zu strukturellen Verzerrungen im Markt führt.

(33) Insgesamt kann Downgrading einen wichtigen Beitrag zur Funktionsfähigkeit und Akzeptanz des Systems leisten und ist mit dem Ziel eines tierwohlorientierten Verbraucherschutzes vereinbar, wenn sein Mindeststandardcharakter eindeutig normiert, transparent und auch verständlich kommuniziert und durch wirksame Kontroll- und Evaluationsmechanismen flankiert wird.

Einbeziehung früherer Lebensphasen

(34) Der Referentenentwurf erweitert die Tierhaltungskennzeichnung über die bislang maßgebliche Mastphase hinaus auf frühere Lebensphasen der Tiere. Damit wird ein zentrales Defizit der bisherigen Regelung adressiert, wonach wesentliche Tierwohlaspekte – insbesondere Ferkelaufzucht, Sauenhaltung und frühe Eingriffe – für Verbraucher:innen unsichtbar blieben.

(35) Systematisch erfolgt die Einbeziehung nicht über eine eigenständige Kennzeichnung dieser Lebensphasen, sondern als Zugangsvoraussetzung für höhere Haltungsstufen. Eine Einstufung oberhalb der Stufe „Stall“ setzt voraus, dass auch in den vorgelagerten Lebensphasen bestimmte Anforderungen eingehalten werden.

(36) Diese Anforderungen orientieren sich an den über das Unionsrecht hinausgehenden deutschen Tierschutzstandards. Sie betreffen insbesondere die Ferkelkastration unter wirksamer Schmerzausschaltung sowie die künftig verschärften Vorgaben zur Kastenstandhaltung von Sauen (Fixierverbot im Deckzentrum ab 2029, zeitliche Begrenzung im Abferkelbereich ab 2036).

(37) Hervorzuheben ist, dass diese Anforderungen bereits ab der Stufe „Stall+Platz“ auch für importierte Tiere gelten. Dadurch entsteht eine gewisse regulatorische Zugkraft über die nationalen Grenzen hinaus, da ausländische Erzeuger ihre Produktionsbedingungen anpassen müssen, wenn sie Zugang zu höheren Haltungsstufen im deutschen Markt erhalten wollen.

(38) Die Regelung ist zugleich nicht weiter ausdifferenziert ausgestaltet, sondern folgt einer einheitlichen Zugangsschwelle: Alle höheren Haltungsstufen setzen dieselben Mindestanforderungen in den frühen Lebensphasen voraus, ohne dass innerhalb dieser Phasen weitere Abstufungen vorgesehen sind.

(39) Diese fehlende Ausdifferenzierung ist ambivalent zu bewerten. Einerseits führt sie aus Verbrauchersicht zu einer nur eingeschränkten Abbildung tatsächlicher Tierwohlunterschiede. Zusätzliche Verbesserungen in frühen Lebensphasen werden im Kennzeichnungssystem nicht sichtbar und können daher auch nicht gezielt nachgefragt werden.

(40) Dadurch werden Betriebe, die über die Mindestanforderungen hinausgehende Standards in Ferkelaufzucht oder Sauenhaltung erfüllen, im Kennzeichnungssystem nicht gesondert abgebildet. Die Anreizwirkung für zusätzliche Verbesserungen in diesen Bereichen fehlt daher.

(41) Andererseits würde eine weitergehende Differenzierung der Anforderungen in den frühen Lebensphasen die Verfügbarkeit geeigneter Ferkel für höhere Haltungsstufen einschränken. Die gewählte einheitliche Zugangsschwelle trägt daher dazu bei, dass die höheren Stufen nicht durch Angebotsengpässe strukturell limitiert werden.

(42) Aus ökonomischer Sicht stabilisiert die Regelung somit die Umsetzbarkeit des Systems. Sie reduziert Komplexität in den Lieferketten und vermeidet eine Fragmentierung des Marktes, die insbesondere in der Einführungsphase erhebliche praktische Probleme verursachen könnte.

(43) Für die langfristige Tragfähigkeit des Systems ist eine behutsame Fortentwicklung wichtig, die eine stärkere Differenzierung der Anforderungen an frühere Lebensphasen sowie eine konsistente Einbeziehung zentraler Tierwohlintikatoren ermöglicht.

Ausgestaltung und Labeldesign

(44) Verhaltenswissenschaftlich ist der mehrstufige Aufbau des Labels grundsätzlich positiv zu bewerten. Gestufte, zusammenfassende Kennzeichnungssysteme können Verbraucher:innen wirksamer bei schnellen Kaufentscheidungen unterstützen als rein binäre oder rein numerische Systeme. Auch der staatliche Absender stärkt die Glaubwürdigkeit der Kennzeichnung.

(45) Die konkrete grafische Ausgestaltung bleibt jedoch hinter dem Wirksamkeitspotenzial zurück. Das schwarz-weiße Design ohne farbliche Differenzierung reduziert die visuelle Auffälligkeit und erschwert die intuitive Einordnung der Stufen. Die Forschung zu Front-of-Pack-Kennzeichnungen spricht deutlich dafür, dass farbcodierte und interpretative Skalen stärkere Aufmerksamkeits-, Verständlichkeits- und damit Lenkungswirkungen entfalten.

(46) Weitere Schwächen liegen in der teilweise fachsprachlichen Bezeichnung der Stufen, insbesondere „Stall+Platz“ und „Frischlufstall“, sowie in der Mikrogestaltung des Zeichens.

Der Haken kann als allgemeines Freigabe- oder Gütezeichen missverstanden werden, statt die relative Position innerhalb einer Stufenskala deutlich zu machen.

(47) Der Zusatz „mindestens“ schwächt die Klarheit der Stufeninformation zusätzlich. Im Fall des Downgradings kommuniziert das Label nicht mehr die tatsächliche Haltungsform, sondern nur eine Untergrenze. Dadurch wird aus einer grundsätzlich klaren Stufenskala eine interpretativ anspruchsvollere Aussage, was die Transparenz- und Lenkungsfunction der Kennzeichnung beeinträchtigen kann.

(48) Positiv ist die vorgesehene Platzierung im Hauptsichtfeld der Verpackung. Problematisch bleibt jedoch, dass für nicht vorverpackte Lebensmittel und insbesondere für die Außer-Haus-Verpflegung deutlich weichere und stärker textbasierte Informationslösungen vorgesehen sind. Diese dürften verhaltenswissenschaftlich weniger wirksam sein als eine unmittelbar sichtbare, interpretative Kennzeichnung am Ort der Auswahlentscheidung.

(49) Insgesamt ist das Labeldesign konzeptionell tragfähig, aber kommunikativ zu schwach. Die Wirksamkeit der Kennzeichnung würde durch eine farbliche oder zumindest stärker visuelle Differenzierung der Stufen, klarere Begriffe, eine deutlichere Skalenlogik und eine zurückhaltendere Platzierung des Zusatzes „mindestens“ erheblich verbessert.

Einbeziehung der Außer-Haus-Verpflegung

(50) Die Einbeziehung der Außer-Haus-Verpflegung ist für die Wirksamkeit der Tierhaltungskennzeichnung von zentraler Bedeutung. Dieser Bereich umfasst einen erheblichen und wachsenden Anteil des Lebensmittelkonsums und ist bislang nahezu frei von Tierwohltransparenz. Ohne Einbeziehung entstehen Ausweichmärkte für Produkte mit niedrigeren Standards, wodurch die Lenkungswirkung der Kennzeichnung erheblich abgeschwächt würde.

(51) Verhaltenswissenschaftlich ist entscheidend, dass die Kennzeichnung im Außer-Haus-Markt unmittelbar am Ort der Auswahlentscheidung sichtbar ist. Informationen auf Speisekarten, Menüboards oder digitalen Bestellsystemen sind deutlich wirksamer als periphere Aushänge oder ausgelagerte Hinweise. Reine Verweise auf QR-Codes oder externe Informationsquellen sind nicht geeignet, da sie im Entscheidungsmoment kaum genutzt werden.

(52) Internationale Erfahrungen zeigen, dass verpflichtende Transparenz im Außer-Haus-Markt grundsätzlich umsetzbar ist. Regelungen in Ländern wie Frankreich, Finnland oder der Schweiz belegen, dass Herkunfts- und Produktionsinformationen auch in Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung praktikabel bereitgestellt werden können, sofern die Anforderungen klar definiert und an die jeweiligen Betriebsstrukturen angepasst sind.

(53) Die Ansprüche an die Kennzeichnung im Außer-Haus-Markt könnten gestuft erhöht werden. Aufgrund der hohen Heterogenität des Sektors erscheint es sachgerecht, zunächst stark standardisierte und großbetriebliche Segmente wie etwa die Systemgastronomie und

große Gemeinschaftsverpfleger in eine transparente, zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung sichtbare Kennzeichnung einzubeziehen und die Anforderungen anschließend schrittweise auf kleinere Unternehmen auszuweiten.

2.2 Handlungsoptionen

(1) Wirksamkeit der Kennzeichnung durch flankierende Maßnahmen erhöhen

Die Tierhaltungskennzeichnung ist als Teil eines umfassenderen Instrumentenmixes zu verstehen. Ihre Wirksamkeit hängt wesentlich davon ab, ob sie durch Finanzierung, Förderung, klare rechtliche Standards, Kontrolle und begleitende Kommunikation flankiert wird.

(2) Verhaltenswirksames Labeldesign

Das Kennzeichnungsdesign sollte stärker an verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtet werden. Insbesondere sollten eine farbliche Codierung, eine klarere visuelle Rangordnung und eine verbesserte Lesbarkeit geprüft werden, um die tatsächliche Lenkungswirkung im Konsum zu erhöhen.

(3) Farbliche Kennzeichnung unter erhöhten Anforderungen erwägen

Eine farbliche, interpretative Kennzeichnung ist angesichts der vorgesehenen Kaskadenlogik rechtlich vertretbar und sollte erwogen werden. Voraussetzung ist, dass die Qualitätsabstufungen materiell belastbar begründet, unionsrechtlich systemverträglich, wettbewerbs- und binnenmarktoffen, WTO-notifiziert und lebensmittelrechtlich irreführungsfest ausgestaltet werden. Die farbliche, interpretative Kennzeichnung bietet zwei zentrale Vorteile: 1. Eine deutlich bessere Lenkungswirkung im Konsum. 2. Eine Doppelkennzeichnung mit dem privatwirtschaftlichen Haltungsformlabel auf Schweinefleisch würde entfallen, was angesichts begrenzter Verpackungsflächen wirtschaftliche Vorteile aufweist und Verbraucherverwirrung durch zwei untereinanderstehende, aus Verbrauchersicht nur begrenzt kompatible Zeichen vermeidet. Andererseits steigen die Anforderungen an Transparenz, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit, je stärker die Kennzeichnung als wertende Aussage über das Tierwohlniveau verstanden wird.

(4) Verständlichkeitsprüfung der Stufenbezeichnungen

Eine sprachliche Anpassung der Stufenbezeichnungen an alltagsnahe Begriffe sollte geprüft werden. Fachsprachliche Begriffe wie „Frischlufstall“ oder „Stall+Platz“ erschweren die intuitive Verständlichkeit und mindern die Nutzung im Kaufprozess.

(5) Zurückhaltender Einsatz von „mindestens“

Der Zusatz „mindestens“ im Falle von Downgrading sollte im zentralen Labeldesign reduziert oder visuell nachgeordnet werden. Statt die Kernaussage zu relativieren, sollte der Mindestcharakter durch ergänzende Hinweise (z. B. eine „Sternchenlösung“) kommuniziert werden.

(6) Anerkennung ausländischer Kontroll- und Zertifizierungssysteme

Der Referentenentwurf sieht bereits Nachweis- und Mitteilungsverfahren für ausländische Betriebe vor. Ergänzend sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass funktional gleichwertige ausländische Kontroll- und Zertifizierungssysteme anerkannt werden, sofern sie eine verlässliche Überprüfung des jeweiligen Schutzniveaus gewährleisten. Dies würde unions- und WTO-rechtliche Risiken reduzieren und die praktische Zugänglichkeit höherer Haltungsstufen absichern.

(7) Anerkennung gleichwertiger ausländischer Haltungssysteme

Zur Sicherstellung einer erfolgreichen Notifizierung sollte für höhere Haltungsstufen ein offenes Anerkennungsmodell entwickelt werden. Gleichwertige ausländische Haltungssysteme sollten anerkannt werden, wenn sie das mit der jeweiligen Haltungsstufe verfolgte Schutzniveau funktional gleichwertig erreichen. Maßgeblich sollte nicht die formale Übereinstimmung mit deutschen Regelungsstrukturen sein, sondern die tatsächliche Erfüllung vergleichbarer tierhaltungsbezogener Anforderungen.

(8) Tierschutz als eigenständiges Rechtfertigungsziel

In der Notifizierung und Gesetzesbegründung sollte der Tierschutz als eigenständiges tragendes Gemeinwohlziel klarer herausgearbeitet werden. Die Rechtfertigung von Beschränkungen des Warenverkehrs sollte nicht allein unter „tierwohlorientiertem Verbraucherschutz“ geführt werden, sondern ausdrücklich sowohl auf Art. 36 AEUV, insbesondere den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren, als auch auf vom EuGH anerkannte „zwingende Erfordernisse“ des Verbraucher- und Tierschutzes gestützt werden.

(9) Downgrading als kontrolliertes Flexibilitätsinstrument

Das Downgrading sollte vollumfänglich möglich sein, gleichzeitig rechtlich und kommunikativ klar als Ausnahmeinstrument zur Systemstabilisierung und nicht als Regelfall positioniert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die differenzierende Funktion der Kennzeichnung im Markt strukturell entleert wird.

(10) Monitoring des Downgradings

Für ein vollumfängliches Downgrading sollten ergänzende Transparenzmechanismen eingeführt werden. Insbesondere ist zu prüfen, ob aggregierte Marktinformationen oder Berichtspflichten über den Umfang des Downgradings erforderlich sind, um systematische Informationsverluste sichtbar zu machen.

(11) Behutsame Weiterentwicklung früherer Lebensphasen

Die Einbeziehung früherer Lebensphasen sollte perspektivisch weiterentwickelt werden. Für die langfristige Tragfähigkeit des Systems erscheint eine schrittweise Fortentwicklung sinnvoll, die eine stärkere Differenzierung der Anforderungen an frühere Lebensphasen sowie eine Einbeziehung zentraler Tierwohlindikatoren ermöglicht. Eine stufenbezogene Ausgestaltung könnte dazu beitragen, Unterschiede entlang der gesamten Produktionskette sichtbar zu machen und damit Transparenz und Anreizwirkung des Kennzeichnungssystems

zu erhöhen. Dabei sollte geprüft werden, wie weitergehende Unterschiede in Ferkelaufzucht und Sauenhaltung abgebildet werden können, ohne das Kennzeichnungssystem zu überfrachten oder seine Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen.

(12) Wirksame Kennzeichnung im Außer-Haus-Markt

Für den Außer-Haus-Markt sollten stärker standardisierte und visuell gestützte Kennzeichnungslösungen entwickelt werden. Reine Textlösungen, periphere Aushänge oder Informationen lediglich „auf Nachfrage“ sind verhaltenswissenschaftlich wenig wirksam und unterlaufen die intendierte Transparenz. Entscheidend ist eine deutlich sichtbare (blickfangmäßige) Kennzeichnung am Ort der Auswahlentscheidung, möglichst unter Verwendung desselben – idealerweise farblich-interpretativen – Logos wie im Lebensmitteleinzelhandel, um Wiedererkennung und Verständlichkeit zu sichern. Angesichts der Heterogenität des Sektors kann eine stufenweise Einführung sachgerecht sein, beginnend mit stark standardisierten und großbetrieblichen Segmenten wie Systemgastronomie und großer Gemeinschaftsverpflegung.

III. Sachverhalt und Problemhintergrund

3.1 Hintergrund

Die Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Tierhaltung in Deutschland ist seit vielen Jahren Gegenstand intensiver gesellschaftlicher, wissenschaftlicher und politischer Debatten. Bereits im Jahr 2015 stellte der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik des damaligen Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft fest, dass die Nutztierhaltung in Deutschland in weiten Teilen nicht mehr den gesellschaftlichen Erwartungen entspricht, und entwickelte Vorschläge für einen grundlegenden Umbau der Tierhaltung (WBAE 2015).

Eine entscheidende Weiterentwicklung erfuhr die Debatte durch die Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) sowie der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL). Beide Gremien – besetzt aus einem breiten Spektrum von Akteuren der gesamten Wertschöpfungskette sowie der Zivilgesellschaft – betonen die Notwendigkeit einer flächendeckenden Anhebung des Tierwohlniveaus in der deutschen Nutztierhaltung und entwickeln hierfür einen Zeitpfad sowie einen Mix politischer Instrumente.

Gleichzeitig ist die Verbesserung der Haltungsbedingungen landwirtschaftlich genutzter Tiere mit erheblichen strukturellen Herausforderungen verbunden. Maßnahmen zur Erhöhung des Tierwohls, wie etwa ein erhöhtes Platzangebot oder Außenklimareize, führen zu steigenden Investitions- und laufenden Kosten, ohne dass sich diese unmittelbar in einer für Verbraucher:innen sichtbaren Produktqualität niederschlagen. In international verflochtenen Märkten besteht daher das Risiko, dass höhere nationale Standards zu Wettbewerbsnachteilen führen und durch günstigere Importprodukte unterlaufen werden. Diese Problematik ist insbesondere in integrierten Märkten wie der Europäischen Union von Bedeutung, in denen der freie Warenverkehr gilt. Nationale Maßnahmen zur Anhebung von Tierwohlstandards können hier zu Verlagerungseffekten führen, bei denen die heimische Produktion zunehmend durch Importe ersetzt wird. Solche potenziellen Effekte können sowohl die Wirksamkeit politischer Maßnahmen als auch deren politische Durchsetzbarkeit erheblich beeinträchtigen (Zöllmer & Grethe 2024).

Vor diesem Hintergrund ist nach dem Stand der Wissenschaft eine Kombination unterschiedlicher Instrumente erforderlich, um eine nachhaltige Transformation der Nutztierhaltung zu erreichen: Das Zusammenwirken ordnungsrechtlicher Vorgaben mit finanziellen Anreiz- und Kompensationssystemen kann eine flächendeckende Erhöhung des Tierwohlniveaus ermöglichen, ohne dass es zu einer Verlagerung der Produktion ins Ausland kommt (Grethe & Zöllmer 2026). Die Umsetzung eines solchen Politikmixes ist allerdings bisher nicht absehbar.

Daher kommt der Verbesserung der Markttransparenz eine zentrale Bedeutung zu, damit Tierschutzpräferenzen der Bevölkerung am Markt wirksam werden können. Durch die Nutzung entsprechender Zahlungsbereitschaften kann das Tierwohlniveau so zumindest in

Teilmärkten erhöht werden, indem Verbraucher:innen gezielt Produkte aus Haltungsformen mit höheren Anforderungen nachfragen und hierfür höhere Preise akzeptieren.

Zwar besteht in der Bevölkerung eine breite grundsätzliche Unterstützung für höhere Tierwohlstandards, diese spiegelt sich jedoch bisher nur eingeschränkt im tatsächlichen Kaufverhalten wider („citizen-consumer-gap“). Freiwillige Marktsegmente für Produkte aus Haltungsformen mit höheren Anforderungen – etwa aus ökologischer Produktion – werden bislang überwiegend von einkommensstärkeren oder besonders sensibilisierten Verbrauchergruppen nachgefragt und verbleiben insgesamt in Nischenmärkten (WBAE 2015).

Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der ausgeprägten Preissensibilität vieler Konsument:innen sowie in bestehenden Informationsdefiziten. Denn Märkte für tierische Produkte sind durch Informationsasymmetrien geprägt: Haltungsbedingungen der Tiere sind ohne entsprechende Kennzeichnung nicht auf dem Produkt erkennbar. Dies erschwert es, bestehende Präferenzen für höhere Tierwohlstandards tatsächlich in Kaufentscheidungen umzusetzen. In der Folge besteht die Gefahr, dass preisgünstigere Produkte mit geringeren Tierwohlstandards bevorzugt nachgefragt werden, selbst wenn grundsätzlich eine Präferenz für höhere Standards besteht. Dies schwächt die Anreize für landwirtschaftliche Betriebe, in tiergerechtere Haltungsformen zu investieren.

Zwar hat sich im Lebensmitteleinzelhandel inzwischen eine privatwirtschaftliche Kennzeichnung der Haltungsform von Frischfleisch durchgesetzt. Allerdings fehlt weiterhin eine entsprechende Kennzeichnung von Verarbeitungsware und in der Gastronomie. Während der Lebensmitteleinzelhandel zumindest über standardisierte Verpackungen und etablierte Kennzeichnungsroutinen verfügt, weisen Gastronomie, Systemgastronomie und Gemeinschaftsverpflegung deutlich geringere Kennzeichnungserfahrungen, einen teilweise niedrigen Organisationsgrad, wenig Bezug zur Landwirtschaft und deshalb nur geringe Bereitschaft zu freiwilliger Prozesstransparenz auf. Gerade im Außer-Haus-Markt bleibt Tierwohl daher regelmäßig unsichtbar, wie auch das Beispiel der Eierkennzeichnung zeigt. Hinzu kommt, dass Tierwohlpräferenzen besonders bei stark verarbeiteten Produkten oder bei Produkten mit Fleisch als Zutat – etwa Fertiggerichten, Snacks oder Convenience-Artikeln – schwächer ausgeprägt sind als bei frischen, sichtbaren Fleischwaren, die den Bezug zum Tier leichter machen (WBAE 2020).

Ein weiterer Hemmschuh besteht in der fehlenden Regulierung freiwilliger Claims: Ohne staatliche Regulierung treten uneinheitliche, schwer vergleichbare oder irreführende Pseudo-Kennzeichen auf; „artgerecht“, „Strohschwein“ oder „Tierwohl“ sind keine spezifisch geschützten Begriffe. Dadurch entstehen Vertrauensprobleme, Suchkosten und Verunsicherung bei Verbraucher:innen.

Ökonomisch kommt hinzu, dass höhere Tierwohlstandards häufig Mehrkosten verursachen, deren Refinanzierung im Wettbewerb unsicher bleibt, solange Niedrigstandardware parallel ohne transparente Kennzeichnung angeboten werden kann. Insgesamt entsteht so ein klassisches Marktversagen: Die gesellschaftlich gewünschte Qualität wird nicht im

erforderlichen Umfang nachgefragt und angeboten, weil glaubwürdige Information, Vergleichbarkeit und faire Wettbewerbsbedingungen fehlen.

Vor diesem Hintergrund ist eine staatliche Tierhaltungskennzeichnung wichtig für den Absatz von Produkten aus tiergerechteren Haltungsformen und damit für eine Erhöhung des Tierwohlniveaus in zusätzlichen Teilmärkten. Sie kann dazu beitragen, Informationsasymmetrien zu reduzieren und Transparenz im Markt zu schaffen, damit bestehende Präferenzen für höhere Standards verstärkt in Kaufentscheidungen umgesetzt werden. Ein oft zitiertes Beispiel bietet die staatliche Eierkennzeichnung, die maßgeblich zu einer Verschiebung der Nachfrage hin zu Haltungsformen mit höheren Anforderungen beigetragen hat.

Die staatliche, verpflichtende Kennzeichnung soll diesem Informationsbedürfnis für weitere tierische Produkte Rechnung tragen und für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit im Markt sorgen. Voraussetzung hierfür ist eine klare, verständliche und aussagekräftige Ausgestaltung der Kennzeichnung, die eine einfache Orientierung für Verbraucher:innen ermöglicht und mit hohem Wiedererkennungswert möglichst breit im gesamten Markt verankert ist. Zugleich sollen durch die Kennzeichnung Anreize geschaffen werden, auf tiergerechtere Haltungssysteme umzusteigen.

3.2 Zentrale Änderungsvorschläge zum Tierhaltungskennzeichnungsgesetz

Das BMLEH verfolgt bereits seit vielen Jahren Ansätze zur Kennzeichnung von Tierhaltungsbedingungen, zunächst vor allem in Form freiwilliger Systeme, die allerdings nicht umgesetzt wurden. In der vergangenen Legislaturperiode wurde erstmals eine staatlich verpflichtende Tierhaltungskennzeichnung eingeführt, mit dem Ziel, die Transparenz über die Haltungsbedingungen von Nutztieren zu erhöhen und Verbraucher:innen eine informierte Kaufentscheidung zu ermöglichen.

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG) trat am 24. August 2023 in Kraft und sollte ursprünglich zum 1. August 2025 greifen. Diese Frist wurde zwischenzeitlich auf den 1. Januar 2027 verschoben. In seiner derzeitigen Fassung beschränkt sich das Gesetz auf frisches Schweinefleisch von in Deutschland gehaltenen, geschlachteten und verarbeiteten Mastschweinen. Es sieht fünf Haltungsformen vor: „Stall“, „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“ und „Bio“. Der Anwendungsbereich ist damit sowohl auf eine Tierart als auch auf einen bestimmten Lebensabschnitt (Mast) begrenzt; Importware sowie weitere Absatzkanäle sind bislang nicht einbezogen.

Das Gesetz wurde in seiner ursprünglichen Fassung von sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen mit teilweise ähnlichen Argumenten kritisiert. Vertreter:innen aus Landwirtschaft, Fleischwirtschaft, Lebensmittelhandel und Ernährungsindustrie bemängelten vor allem, dass das Gesetz zu eng gefasst und in seiner Marktabdeckung unvollständig sei. Kritisiert wurde insbesondere, dass zunächst im Wesentlichen frisches Schweinefleisch erfasst werde, während wichtige Marktsegmente wie Verarbeitung, Gastronomie,

Gemeinschaftsverpflegung und weitere Tierarten außen vor blieben. Dadurch entstehe kein konsistentes Transparenzsystem, sondern ein fragmentierter Regulierungsansatz mit begrenzter Lenkungswirkung. Hinzu kamen spezifische Punkte wie das unzureichende Design, unklare Kontrollstrukturen, die eingeschränkten Möglichkeiten zum sog. Downgrading (s.u.), aber auch generelle Einwände zu Bürokratiekosten, fehlender Finanzierung des Stallumbaus sowie mangelnder Planungs- und Investitionssicherheit für die Betriebe.

Auffällig ist, dass auch Tierschutz- und Verbraucherorganisationen viele dieser Kritikpunkte teilten, wenn auch z. T. mit anderer Stoßrichtung. Auch sie beanstandeten die geringe Reichweite des Gesetzes, die Ausklammerung großer Marktsegmente wie Gastronomie und verarbeiteter Produkte sowie das Fehlen weiterer Tierarten. Ebenso wurde kritisiert, dass ohne eine breitere Markterfassung die erhoffte Lenkungswirkung zugunsten höherer Tierwohlstandards begrenzt bleibe. Zudem verwiesen auch NGOs darauf, dass Kennzeichnung allein ohne flankierende Finanzierung des Stallumbaus, ohne weitergehende gesetzliche Standards und ohne stringente Kontrolle nur eingeschränkte Wirkung entfalten könne.

In der Gesamtschau zeigt sich damit ein ungewöhnlicher Befund: Wirtschaft und NGOs kritisierten in zentralen Punkten dieselben Defizite – insbesondere die geringe Reichweite, die lückenhafte Erfassung des Marktes, fehlende Kohärenz entlang der Wertschöpfungskette und Zweifel an der tatsächlichen Transformationswirkung. Der vorliegende Referentenentwurf greift einige dieser Kritikpunkte auf und knüpft an die im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode sowie in der Entschließung zum Ersten Gesetz zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (BT-Drs. 21/555) formulierten Zielsetzungen an, das bestehende Kennzeichnungssystem weiterzuentwickeln.

Ziele der vorgesehenen Anpassungen sind insbesondere eine vereinfachte praktische Umsetzung entlang der Wertschöpfungskette sowie eine Ausweitung des Anwendungsbereichs.

Die zentralen Änderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Ausgestaltung der Kennzeichnung

Der Referentenentwurf sieht punktuelle Anpassungen der Ausgestaltung der Tierhaltungskennzeichnung vor. Das Erscheinungsbild bleibt im Grundsatz als schwarz-weißes Label erhalten. Eine Änderung betrifft insbesondere die visuelle Anordnung der Haltungsstufen, die nun horizontal dargestellt werden. Die jeweilige Stufe wird durch ein Häkchen innerhalb der entsprechenden Kategorie gekennzeichnet.

(2) Einbeziehung der Importware

Der Entwurf führt eine verpflichtende Kennzeichnung auch für ausländische Lebensmittel ein. Damit wird die Kennzeichnung erstmals systematisch auf Importware ausgeweitet. Ausländische Betriebe haben grundsätzlich die Möglichkeit, Produkte in höhere

Haltungsstufen einzuordnen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die jeweiligen Anforderungen vollständig erfüllt und nachgewiesen werden. Ab der Haltungsform „Stall+Platz“ umfasst dies auch Vorgaben für frühere Lebensphasen, insbesondere zur Ferkelaufzucht und Sauenhaltung nach deutschem Recht (siehe Punkt 4). Zugleich bleibt die Haltungsform „Stall“ als Auffangstufe für Produkte bestehen, die keine oder keine ausreichenden Nachweise für höhere Haltungsstufen vorliegen.

(3) Möglichkeit der Vermarktung in niedrigere Haltungsstufen („Downgrading“)

Der Entwurf erweitert die Möglichkeit des sogenannten „Downgradings“.

Lebensmittelunternehmer können Produkte freiwillig mit einer weniger tiergerechten Haltungsstufe kennzeichnen, als tatsächlich vorliegt, um eine flexiblere Vermarktung zu ermöglichen. Die Kennzeichnung erfolgt dabei nach dem Prinzip einer Mindestangabe, indem die einschlägige Haltungsform durch den Zusatz „mindestens“ ergänzt wird (z.B. „mindestens Stall“), um kenntlich zu machen, dass sich in dieser Stufe auch Fleischwaren aus tiergerechteren Haltungsformen befinden können.

(4) Einbeziehung früherer Lebensphasen

Der Entwurf erweitert die Tierhaltungskennzeichnung um Anforderungen an frühere Lebensphasen der Tiere. Eine eigenständige Kennzeichnung dieser vorgelagerten Stufen erfolgt nicht. Stattdessen wird die Einstufung in höhere Haltungsformen daran geknüpft, dass bestimmte Anforderungen auch in diesen früheren Lebensphasen eingehalten wurden. Die Anforderungen werden auf Ebene der Haltungsform „Stall+Platz“ eingeführt und gelten einheitlich für alle darüberliegenden Haltungsformen. Sie betreffen insbesondere die Haltung von Ferkeln und Sauen sowie bestimmte Eingriffe in frühen Lebensphasen, etwa die Durchführung der Ferkelkastration unter wirksamer Schmerzausschaltung. Eine weitergehende Ausdifferenzierung der früheren Lebensphasen erfolgt in den tiergerechteren Haltungsformen nicht. Die entsprechenden Anforderungen gelten damit als einmalige Einstiegsschwelle/einheitliche Zugangsvoraussetzung ab Stufe „Stall+Platz“ und werden in den tiergerechteren Stufen nicht weiter erhöht.

(5) Erweiterung des Anwendungsbereichs auf weitere Lebensmittel und Absatzwege

Der Entwurf sieht eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Kennzeichnung auf weitere Lebensmittel vor, insbesondere auf bestimmte verarbeitete Produkte mit einem hohen Fleischanteil. Darüber hinaus wird die Kennzeichnungspflicht auf die Außer-Haus-Verpflegung ausgeweitet. Vor dem Hintergrund, dass ein erheblicher Anteil der Endverbraucher:innen regelmäßig außer Haus konsumiert und in diesem Bereich bislang kaum Informationen zu den Haltungsbedingungen zur Verfügung stehen, soll die Kennzeichnung künftig auch in Restaurants, Kantinen, in der Gemeinschaftsverpflegung und vergleichbaren Einrichtungen Anwendung finden.

(6) Erhöhung der Praxistauglichkeit

Schließlich enthält der Entwurf Änderungen zur Vereinfachung der praktischen Umsetzung der Tierhaltungskennzeichnung entlang der Wertschöpfungskette. Insbesondere entfallen für die Auffangstufe „Stall“ weitgehend Registrier- und Nachweispflichten.

IV. Juristische Einordnung einer sichtbar wertenden Ausgestaltung der Haltungsformen

4.1 Hintergrund

Der Referentenentwurf hält – wie bereits das bisherige Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – an einer schwarz-weißen, visuell zurückhaltenden Ausgestaltung der Kennzeichnung fest. Nach Anlage 5 ist das Kennzeichen zweifarbig auszugestalten; grafische Elemente sind in Schwarz darzustellen, der Hintergrund in Weiß. Eine farbliche Differenzierung der Haltungsstufen ist damit nicht vorgesehen. Der Entwurf vermeidet somit eine ausdrücklich visuell wertende Darstellung der Haltungsformen.

Gleichzeitig ist das System inhaltlich nicht vollständig neutral angelegt. Die Haltungsformen stehen nicht lediglich unverbunden nebeneinander, sondern bauen in ihrer Systematik in Bezug auf das in den jeweiligen Haltungsformen erreichbare Tierwohlniveau aufeinander auf. Dies zeigt sich insbesondere an der kaskadenförmigen Stufenlogik sowie an Begrifflichkeiten wie „Downgrading“, die bereits voraussetzen, dass zwischen den Haltungsformen ein qualitatives Mehr oder Weniger an erreichbarem Tierwohlniveau besteht. Auch wenn der Entwurf eine offene visuelle Wertung vermeidet, enthält das System damit bereits eine implizite normative Abstufung.

Aus verbraucherpolitischer Sicht spricht viel dafür, diese Stufenlogik auch visuell klarer abzubilden (siehe Kapitel 8). Die Forschung zu farbcodierten Front-of-Pack-Kennzeichnungen zeigt, dass farbliche Skalen regelmäßig höhere Aufmerksamkeit, bessere Rangordnungserkennung und stärkere Verhaltenswirksamkeit erzielen, als monochrome oder rein textbasierte Darstellungen. Dies gilt insbesondere für schnelle Kaufentscheidungen im Lebensmittelbereich. Eine farbliche oder anderweitig interpretative Skala könnte daher die Verständlichkeit und intendierte Lenkungswirkung der Tierhaltungskennzeichnung deutlich erhöhen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die zentrale juristische Frage, ob eine solche ausdrücklich wertende Ausgestaltung der Haltungsformen, insbesondere durch eine farbliche Skalierung oder eine vergleichbare visuelle Rangordnung, rechtlich zulässig wäre. Rechtlich zu prüfen ist daher nicht, ob der Referentenentwurf bereits wertend gestaltet ist, sondern ob die bereits implizit angelegte Stufenlogik auch ausdrücklich und visuell wertend kommuniziert werden dürfte. Spezifisch zu prüfen ist, ob eine ausdrücklich wertende Ausgestaltung der Haltungsformen – insbesondere durch eine visuelle Rangordnung oder farbliche Skalierung – mit den verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Anforderungen vereinbar ist.

4.2 Verfassungsrechtliche Einordnung

Verfassungsrechtlich ist eine wertend kommunizierte Ausgestaltung der Haltungsformen zunächst am Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG zu messen. Dieses Staatsziel verpflichtet den Staat, die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere auch in Verantwortung für künftige Generationen zu schützen, und verleiht dem Tierwohl damit Verfassungsrang. Art. 20a GG eröffnet dem Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum für tierwohlfördernde Regelungen und erlaubt es insbesondere, über bloße Gefahrenabwehr hinaus auch lenkend auf Produktions- und Konsumententscheidungen einzuwirken. Die Einführung und kommunikative Hervorhebung höherer Tierwohlstandards bewegt sich daher grundsätzlich innerhalb eines legitimierten Schutz- und Lenkungskonzepts (vgl. Karpenstein et al. 2021).

Eine wertende Tierhaltungskennzeichnung ist dabei nicht lediglich als neutrales Informationsinstrument, sondern als staatliches Informationshandeln mit Lenkungswirkung einzuordnen. Sie kann mittelbar auf Marktentscheidungen einwirken und damit auch grundrechtlich geschützte Positionen der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer berühren. Maßgeblich ist daher, ob die damit verbundenen Beeinträchtigungen insbesondere mit Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar sind.

Im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) gilt, dass strengere oder höher bewertete Haltungsanforderungen sowie deren kommunikative Hervorhebung wirtschaftliche Auswirkungen auf Tierhalter und Lebensmittelunternehmer entfalten können. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich Nachfrage und Leistungspraxis zugunsten höherer Haltungsstufen verschieben und damit faktisch ein Anpassungsdruck entsteht. Bei der Kennzeichnungspflicht handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung. Die Begrenzung der Berufsausübungsregelung kann auch auf „vernünftige, zweckmäßige Gründe des Gemeinwohls“ gestützt werden. Das Staatsziel Tierwohl ist unzweifelhaft ein derartiger vernünftiger und zweckmäßiger Grund des Gemeinwohls. Dabei verfügt der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung tierwohlbezogener Regelungen über einen Einschätzungs-, Wertungs- und Prognosespielraum. Verbindliche Kennzeichnungssysteme von Tierwohlstandards sind geeignet, das Ziel des Tierschutzes zu fördern und können auch erforderlich sein, da weniger eingriffsintensive Maßnahmen – etwa rein freiwillige Kennzeichnungen oder Förderprogramme – regelmäßig nicht dieselbe Steuerungswirkung entfalten.

Für eine wertende Kennzeichnung folgt aus dem Erforderlichkeitsgebot: Je stärker sie faktisch marktrelevant wird, desto höher sind die Anforderungen an ihre verhältnismäßige Ausgestaltung. Dies betrifft insbesondere die Notwendigkeit sachgerechter Übergangsregelungen, typisierender Regelungen sowie gegebenenfalls flankierender Maßnahmen, um unverhältnismäßige Belastungen einzelner Marktteilnehmer zu vermeiden. Grundsätzlich ist eine wertende Differenzierung jedoch mit der Berufsfreiheit vereinbar, solange sie auf sachlich gerechtfertigten Kriterien beruht und keine übermäßigen faktischen Zugangshürden schafft.

Auch Art. 14 Abs. 1 GG steht einer wertenden Ausgestaltung grundsätzlich nicht entgegen. Eingriffe in bestehende betriebliche Strukturen sind regelmäßig als Inhalts- und Schrankenbestimmungen einzuordnen und nicht als Enteignung. Sie sind verfassungsrechtlich zulässig, sofern sie verhältnismäßig ausgestaltet sind. Für eine rein kennzeichnungsbezogene Qualitätsabstufung ist der Eingriffsgehalt dabei regelmäßig geringer als bei unmittelbar verbindlichen Haltungsverstärkungen, da sie primär über Marktmechanismen wirkt und keine unmittelbaren Produktionsverbote begründet. Dies spricht dafür, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine solche Regelung vergleichsweise moderat sind.

Schließlich ist Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten. Eine wertende Abstufung der Haltungsformen darf nicht willkürlich erfolgen. Gleichartige Sachverhalte müssen gleichbehandelt werden, während unterschiedliche Haltungsbedingungen entsprechend ihrem jeweiligen Tierwohlniveau differenziert berücksichtigt werden dürfen und müssen. Daraus folgt insbesondere das Erfordernis sachgerechter, konsistenter und widerspruchsfreier Kriterien für die Zuordnung zu den einzelnen Haltungsstufen. Art. 3 Abs. 1 GG begründet jedoch kein Verbot normativer Qualitätsurteile als solcher, sondern verlangt lediglich deren sachliche Rechtfertigung und kohärente Umsetzung.

4.3 Europarechtliche Einordnung

Europarechtlich ist eine sichtbar wertende Ausgestaltung der Haltungsformen zunächst am Primärrecht zu messen. Ausgangspunkt ist die Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV, wonach die Union und die Mitgliedstaaten dem Wohlergehen der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung tragen. Dem Tierwohl wird damit ein eigenständiges Gewicht im Primärrecht verliehen, das bei der Ausgestaltung und Anwendung unionsrechtlicher Regelungen zu berücksichtigen ist und grundsätzlich auch Beschränkungen der Grundfreiheiten rechtfertigen kann. Eine wertende Tierhaltungskennzeichnung ist vor diesem Hintergrund unionsrechtlich nicht atypisch, sondern grundsätzlich an das Primärrecht anschlussfähig.

Zentral für die Beurteilung der Zulässigkeit einer wertenden Ausgestaltung ist das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot nach Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011, Lebensmittelinformationsverordnung (siehe Kapitel 5). Danach müssen Informationen über Lebensmittel sachlich zutreffend, klar und für Verbraucher:innen verständlich sein und dürfen keine falschen Vorstellungen über wesentliche Eigenschaften des Produkts hervorrufen (Lange, Marken- und Kennzeichnungsrecht, § 2 Rn.160). Für eine ausdrücklich wertende Ausgestaltung – etwa durch farbliche Skalen oder Rangordnungen – verschärfen sich diese Anforderungen. Je stärker die Darstellung eine qualitative Überlegenheit suggeriert, desto strenger ist zu prüfen, ob diese Wertung durch die materiellen Kriterien der jeweiligen Stufe tatsächlich gedeckt ist und vom Verbraucher als umfassende Qualitätsaussage verstanden wird. Eine wertende Kennzeichnung ist unionsrechtlich daher nur zulässig, wenn der kommunizierte Qualitätsunterschied tatsächlich durch die zugrunde liegenden Kriterien gedeckt ist.

Maßgeblich ist insbesondere, dass sich die Aussage der Kennzeichnung auf die Haltungsbedingungen und das damit verbundene Tierwohlniveau beschränkt und nicht als umfassende Qualitätsaussage über das Lebensmittel verstanden werden kann. Problematisch wird eine wertende Darstellung insbesondere dann, wenn sie beim Verbraucher Erwartungen hinsichtlich anderer Produktmerkmale – etwa Gesundheit, Sicherheit oder Umweltwirkungen – auslöst, die von der Regelung nicht getragen sind, oder wenn die gesetzliche Aussage nicht mit der tatsächlichen Verbraucherwahrnehmung übereinstimmt. Eine wertende Ausgestaltung setzt daher eine präzise Bestimmung und kommunikative Begrenzung ihres Aussagegehalts voraus. Dies dürfte aufgrund der klaren Kennzeichnung als “staatliches Tierhaltungskennzeichen” gegeben sein.

Im Sekundärrecht ist ferner zu berücksichtigen, ob für die betroffenen Erzeugnisse bereits harmonisierte Vermarktungsnormen bestehen. Soweit eine solche Harmonisierung fehlt, verbleibt den Mitgliedstaaten ein Gestaltungsspielraum für nationale Kennzeichnungssysteme. Für Rind- und Schweinefleisch bestehen keine unionsrechtlich abschließenden haltungsbezogenen Vermarktungsvorgaben, sodass eine freiwillige nationale Tierwohlnennzeichnung dort grundsätzlich im Einklang mit Art. 38 Abs. 2 VO 1169/2011 realisiert werden kann. Anders verhält es sich in Bereichen mit spezifischen unionsrechtlichen Vermarktungsnormen, insbesondere bei Eiern und Geflügelfleisch: Dort lassen unionsrechtliche Vermarktungsnormen zwar teilweise strengere nationale technische Anforderungen zu, aber keine beliebige Schaffung abweichender Bezeichnungen oder Wertbegriffe außerhalb des unionsrechtlich vorgegebenen Systems. Eine wertende Ausgestaltung ist hier daher nur insoweit zulässig, als sie mit den unionsrechtlich festgelegten Kategorien vereinbar bleibt und diese nicht konterkariert.

Hinzu treten die Anforderungen aus der Warenverkehrsfreiheit, insbesondere Art. 34 AEUV. Die Einführung strengerer Haltungsnormen oder eines staatlichen Kennzeichens sind grundsätzlich unionsrechtlich zulässig, solange kein Vermarktungsverbot oder spezifisches Etikettierungsgebot für importierte Erzeugnisse geschaffen wird und das Kennzeichen auch ausländischen Produkten bei zumutbarem Zugang offensteht. Für eine wertende Ausgestaltung bedeutet dies insbesondere, dass sie keine versteckte Herkunftspräferenz enthalten darf und diskriminierungsfrei auf in- und ausländische Erzeugnisse anwendbar sein muss. Entscheidend ist, dass das System auch für ausländische Anbieter bei zumutbarem Aufwand zugänglich ist und funktional gleichwertige Produktions- und Kontrollsysteme berücksichtigt werden. Andernfalls besteht die Gefahr einer faktischen Benachteiligung importierter Produkte.

Daraus folgt, dass eine wertende Ausgestaltung der Haltungsformen unionsrechtlich grundsätzlich zulässig ist, jedoch erhöhten Anforderungen an Transparenz, Kohärenz und Verhältnismäßigkeit unterliegt. Je stärker die Kennzeichnung als Aussage über ein höheres Tierwohlniveau verstanden wird, desto präziser muss der gesetzgeberische Aussagegehalt definiert und kommunikativ abgesichert werden.

4.4 WTO-rechtliche Einordnung

WTO-rechtlich ist eine wertende Tierhaltungskennzeichnung vor allem am TBT-Übereinkommen sowie an den Diskriminierungsverboten des GATT 1994 zu messen. Eine solche Kennzeichnung kann als technische Vorschrift einzuordnen sein, wenn sie verbindliche Anforderungen an Kennzeichnung und Vermarktung festlegt (siehe Kapitel 5). Sie ist völkerrechtlich grundsätzlich zulässig, wenn sie legitime Ziele wie Verbraucherinformation, Schutz vor Irreführung und Tierwohltransparenz verfolgt, nicht diskriminierend angewendet wird und nicht handelsbeschränkender ist, als erforderlich. Entscheidend ist, dass die wertende Abstufung nicht faktisch zu einer Benachteiligung ausländischer Produkte führt. Eine WTO-rechtlich tragfähige Ausgestaltung setzt daher transparente Kriterien, zumutbare Nachweisverfahren, die Anerkennung funktional gleichwertiger ausländischer Systeme und eine ordnungsgemäße Notifizierung voraus.

4.5 Ergebnis und Voraussetzungen einer wertenden Ausgestaltung

Im Ergebnis ist eine wertende, auf Qualitätsunterschieden des Tierwohls beruhende Ausgestaltung der Haltungsformen verfassungs-, unions- und völkerrechtlich grundsätzlich zulässig. Sie ist jedoch an erhöhte Anforderungen gebunden, da sie nicht lediglich beschreibend wirkt, sondern als staatliche Bewertung von Tierwohlqualität verstanden wird und entsprechend stärkere Markt- und Wahrnehmungseffekte entfaltet.

Rechtlich entscheidend ist, dass die Kennzeichnung in diesem Fall nicht mehr als bloße Angabe von Produktionsbedingungen erscheint, sondern als staatlich verantwortete Aussage über ein gestuftes Tierwohlniveau. Damit verschiebt sich der Maßstab: Die Anforderungen an sachliche Fundierung, Transparenz und rechtliche Absicherung steigen mit dem Grad der wertenden Zuspitzung.

Für eine rechtlich tragfähige Ausgestaltung sind insbesondere folgende Voraussetzungen maßgeblich:

(1) Kohärente und wissenschaftsbasierte Stufenarchitektur. Eine wertende Ausgestaltung ist vor diesem Hintergrund nur dann tragfähig, wenn die zugrunde liegende Stufenarchitektur materiell belastbar ausgestaltet ist. Die Haltungsformen müssen tatsächlich ein Mehr oder Weniger an Tierwohlqualität abbilden und dürfen nicht lediglich „kommunikativ aufgeladen“ werden. Stattdessen sollten sie materiell durch unterschiedliche Anforderungen an Platz, Stallklima, Bodenbeschaffenheit, Auslauf, Lichtverhältnisse oder Fütterung unterlegt werden. Die Wertung darf also nicht frei behauptet, sondern muss durch ein konsistentes Normprogramm getragen sein und fortlaufend überprüft werden (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, 2020).

(2) Transparenz des Aussagegehalts. Für die rechtliche Tragfähigkeit ist entscheidend, dass Gesetz, Begründung und behördliche Kommunikation klarstellen, was das Kennzeichen aussagt und was nicht, also insbesondere, ob es ein reales Tierwohlniveau, ein real innerhalb einer Haltungsform erreichbares Tierwohlniveau, einen Mindeststandard oder nur die

Haltungsform als Erzeugungsmethode beschreibt (vgl. Martínez, 2026). Für eine wertende Qualitätsausgestaltung muss daher ausdrücklich kommuniziert werden, dass die Stufen eine abgestufte Aussage über das Tierwohlniveau enthalten, ohne zugleich unzutreffende Aussagen über Sicherheit, Gesundheit, Klima- oder Sozialstandards nahezulegen.

(3) Irreführungsfestigkeit der konkreten Ausgestaltung. Nach Art. 7 LMIV müssen Informationen über Lebensmittel sachlich zutreffend, klar und für Verbraucher verständlich sein. Eine wertende Darstellung – insbesondere durch visuelle Mittel wie Farben oder Skalen – ist daher nur zulässig, wenn der dargestellte Qualitätsunterschied tatsächlich durch die zugrunde liegenden Kriterien gedeckt ist. Die Aufmachung darf nicht mehr versprechen, als die jeweilige Haltungsstufe rechtlich garantiert.

(4) Diskriminierungsfreie und marktoffene Ausgestaltung. Inländische und ausländische Erzeugnisse müssen bei vergleichbarem Tierwohlniveau Zugang zu denselben Haltungsstufen haben. Funktional gleichwertige Produktions- und Kontrollsysteme sind anzuerkennen, um unions- und völkerrechtliche Risiken zu vermeiden.

Zusammenfassend gilt: Je stärker die Haltungsformen als staatliches Qualitätsversprechen ausgestaltet werden, desto höher sind die Anforderungen an ihre wissenschaftliche Fundierung, rechtliche Kohärenz und kommunikative Präzision.

V. Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel

5.1 Hintergrund

In seiner bisherigen Ausgestaltung beschränkt sich das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz im Wesentlichen auf bestimmte inländische Produkte, insbesondere frisches Schweinefleisch von in Deutschland gehaltenen Mastschweinen. Für ausländische Lebensmittel besteht bislang keine verpflichtende Kennzeichnung; eine Einordnung in das System ist lediglich auf freiwilliger Basis und nach Genehmigung möglich.

Der Referentenentwurf sieht nun vor, die Kennzeichnungspflicht auf ausländische Lebensmittel auszuweiten. Künftig sollen auch importierte Lebensmittel tierischen Ursprungs, die in Deutschland an Endverbraucher abgegeben werden, eine Haltungsförmkennzeichnung tragen. Damit wird das System erstmals systematisch auf Importware erstreckt.

Diese Erweiterung ist für die Zielerreichung der Kennzeichnung von zentraler Bedeutung. Ohne Einbeziehung ausländischer Produkte würde ein erheblicher Teil des Marktes außerhalb des Transparenzsystems verbleiben. Dies würde die Vergleichbarkeit von Produkten einschränken und die intendierte Lenkungswirkung der Kennzeichnung unterlaufen, da Verbraucher:innen unterschiedliche Produktionsstandards nicht zuverlässig erkennen könnten. Zugleich würden Wettbewerbsverzerrungen entstehen, sofern strengere nationale Anforderungen nicht im Markt sichtbar gemacht werden können.

Zugleich berührt die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel unions- und handelsrechtlich sensible Fragen. Denn nationale Kennzeichnungspflichten können den Marktzugang für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten erschweren, wenn sie zusätzliche Etikettierungs-, Dokumentations-, Nachweis- oder Rückverfolgbarkeitspflichten begründen und insbesondere dann, wenn der Zugang zu bestimmten Kennzeichnungsstufen faktisch von der Einhaltung zusätzlicher Produktionsanforderungen abhängig gemacht wird.

Die Ausdehnung der Kennzeichnungspflicht auf ausländische Lebensmittel ist deshalb an den Vorgaben des Unionsrechts, insbesondere der Lebensmittelinformationsverordnung und der Warenverkehrsfreiheit, sowie an den einschlägigen Maßstäben des WTO-Rechts zu messen.

5.2 Ausgestaltung der Haltungsstufen im Referentenentwurf

Für die Einordnung importierter Produkte ist insbesondere die Ausgestaltung der Haltungsstufen von Bedeutung. Der Referentenentwurf sieht ein einheitliches Stufensystem vor, das sowohl für inländische als auch für ausländische Lebensmittel gilt. Die Haltungsformen bauen kaskadenförmig aufeinander auf; höhere Stufen setzen jeweils weitergehende Anforderungen voraus.

Die unterste Haltungsform „Stall“ fungiert als Auffangstufe. Für diese Stufe bestehen im Rahmen des Kennzeichnungssystems keine eigenständigen Anforderungen an die Haltungsbedingungen, weder für die Mastphase noch für frühere Lebensphasen. Jegliche Registrier- und Nachweispflichten entfallen in dieser Stufe. Die Stufe „Stall“ ermöglicht damit eine Einordnung auch dann, wenn keine oder keine ausreichenden Informationen über

die tatsächlichen Haltungsbedingungen vorliegen. Für importierte Produkte bedeutet dies, dass sie unabhängig von den zugrunde liegenden Produktionsbedingungen grundsätzlich automatisch dieser Stufe zugeordnet werden können.

Gleichwohl führt die Auffanglogik zu einer materiellen Asymmetrie zwischen inländischen und ausländischen Produkten. Für deutsche Betriebe gelten unabhängig von der Kennzeichnung die Anforderungen des nationalen Tierschutzrechts, insbesondere des Tierschutzgesetzes und der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung. Für ausländische Produkte bestehen im Rahmen der Haltungsform „Stall“ hingegen nicht dieselben materiellen Anforderungen.

Die Stufe „Stall“ bildet daher kein einheitliches tatsächliches Tierwohlniveau ab, sondern dient als Auffangkennzeichnung, für die im Rahmen des Kennzeichnungssystems keine eigenständigen materiellen Anforderungen an die Haltungsbedingungen definiert oder nachgewiesen werden müssen. Dies führt dazu, dass unter dieser Stufe Produkte zusammengefasst werden, die unter sehr unterschiedlichen regulatorischen Bedingungen erzeugt wurden, einschließlich solcher aus Drittstaaten, in denen keine mit dem Unionsrecht vergleichbaren Tierschutzstandards bestehen.

Demgegenüber ist eine Einordnung in höhere Haltungsformen nur dann möglich, wenn die jeweiligen Anforderungen vollständig erfüllt und nachgewiesen werden. Konkret setzt eine Kennzeichnung in den Haltungsformen „Stall+Platz“ und den darüber liegenden Stufen voraus, dass nicht nur die Kriterien der Mastphase eingehalten werden, sondern auch in vorgelagerten Lebensphasen die Anforderungen des deutschen Tierschutzrechts erfüllt sind. Dies betrifft insbesondere Vorgaben zur Ferkelaufzucht und Sauenhaltung sowie bestimmte Eingriffe in frühen Lebensphasen, etwa die Durchführung der Ferkelkastration unter wirksamer Schmerzausschaltung.

Für importierte Produkte entsteht damit eine gestufte Systemlogik: Während ein niedrigschwelliger Marktzugang über die Auffangstufe „Stall“ ohne vorgelagerte Behördenkontakte möglich bleibt, setzt jede höhere Einstufung die Erfüllung und den Nachweis der zugrunde liegenden Kriterien voraus. Gerade diese höheren Stufen können für ausländische Anbieter mit erheblichen Nachweis- und Anpassungslasten verbunden sein, weil sie teilweise an Standards anknüpfen, die über unionsrechtliche Mindestvorgaben hinausgehen und in anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten nicht in gleicher Weise gelten.

Die Ausdehnung der Kennzeichnungspflicht auf ausländische Lebensmittel wirft Fragen der Vereinbarkeit mit dem Unions- und dem Wirtschaftsvölkerrecht auf, insbesondere mit der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV, den Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV) sowie den einschlägigen Regelungen des GATT 1994 und des TBT-Übereinkommens. Diese Fragen werden im Folgenden näher geprüft.

5.3 Unionsrechtliche Würdigung

5.3.1 Vereinbarkeit mit dem unionsrechtlichen Harmonisierungsrahmen (LMIV)

a) Regelungsrahmen der LMIV und nationale Zusatzvorschriften

Die Tierhaltungskennzeichnung bewegt sich im Anwendungsbereich der Lebensmittelinformationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV). Die LMIV schafft einen unionsweit einheitlichen Rahmen für verpflichtende Lebensmittelinformationen; sie harmonisiert insbesondere, welche Pflichtangaben in welcher Form bereitzustellen sind, wie Verantwortlichkeiten entlang der Lieferkette verteilt werden und welches materielle Irreführungsverbot für alle Lebensmittel gilt. Dieser Harmonisierungsrahmen schließt zusätzliche nationale Vorschriften jedoch nicht generell aus, sondern lässt in Bereichen, die nicht ausdrücklich unionsrechtlich abschließend geregelt sind, Raum für ergänzende Mitgliedstaatenregelungen, sofern diese mit der LMIV vereinbar sind und den freien Warenverkehr nicht unverhältnismäßig beschränken.

Unionsrechtlich ist deshalb zunächst zu klären, ob der betreffende Bereich durch die LMIV abschließend harmonisiert ist. Nationale Maßnahmen in einem vollständig harmonisierten Bereich sind grundsätzlich allein anhand der einschlägigen Harmonisierungsmaßnahme zu beurteilen; eine gesonderte Prüfung am Maßstab des Primärrechts tritt dann zurück. Enthält das Sekundärrecht dagegen keine abschließende Harmonisierung oder lediglich Mindestvorgaben, bleibt eine Prüfung am Maßstab der Warenverkehrsfreiheit erforderlich.

Ein unionsweit abschließendes System zur verpflichtenden Kennzeichnung von Haltungsbedingungen landwirtschaftlicher Nutztiere besteht bislang nicht. Informationen zur Haltungsform gehören insbesondere nicht zu den in Art. 9 LMIV abschließend geregelten Pflichtangaben.

Die Haltungsformkennzeichnung ist auch nicht bereits über Art. 7 LMIV vollständig harmonisiert. Art. 7 LMIV erfasst zwar sämtliche Informationen über Lebensmittel und enthält das allgemeine Verbot irreführender Informationen. Die Vorschrift harmonisiert jedoch in erster Linie die Lauterkeit und sachliche Richtigkeit bereitgestellter Informationen, nicht aber abschließend die Frage, ob und in welcher Tiefe Mitgliedstaaten zusätzliche Informationen über nicht harmonisierte Produktionsbedingungen verlangen dürfen. Eine gegenteilige Auslegung würde den Anwendungsbereich von Art. 38 Abs. 2 LMIV, der mitgliedstaatliche Vorschriften in nicht harmonisierten Bereichen zulässt, weitgehend entleeren.

Nach dieser vorzugswürdigen Einordnung fällt die Haltungsformkennzeichnung nicht in einen durch die LMIV abschließend harmonisierten Bereich. Die Rechtmäßigkeit einer nationalen Kennzeichnungspflicht richtet sich daher maßgeblich nach Art. 38 LMIV und im Weiteren nach der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 34 ff. AEUV.

Ausgangspunkt ist Art. 38 Abs. 1 LMIV, der den Mitgliedstaaten in Bereichen untersagt, nationale Vorschriften zu erlassen, in denen die Verordnung eine vollständige

Harmonisierung anordnet. Für die Mehrzahl der Nutztiere scheidet diese Konstellation aus, da eine Tierwohl- bzw. Haltungsformkennzeichnung – anders als etwa im Bereich der Eierkennzeichnung oder spezifischer Geflügelfleischerzeugnisse – bislang nicht als speziell durch die VO (EU) Nr. 1169/2011 harmonisierter Sektor anzusehen ist. Eine unionsrechtlich „besetzte“ Regelungsmaterie, die nationale Tierwohlkennzeichen per se ausschliesse, liegt mithin nicht vor.

Damit kommt Art. 38 Abs. 2 LMIV zur Anwendung. Diese Vorschrift erlaubt nationale Kennzeichnungsregeln, sofern sie den freien Verkehr der Waren, die der LMIV entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken. Eine verpflichtende deutsche Tierwohlkennzeichnung muss daher so ausgestaltet sein, dass Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten weiterhin unter zumutbaren, nichtdiskriminierenden Bedingungen in Deutschland vermarktet werden können. Dazu gehört insbesondere, dass ausländische Erzeuger Zugang zu den höheren Tierwohlstufen erhalten, wenn die in ihrem Herkunftsstaat geltenden Haltungsanforderungen den deutschen Vorgaben vergleichbar oder diesen zumindest ähnlich sind. Zugleich darf die Kennzeichnung auf der Basisstufe nicht in einer Weise formuliert sein, die diese Stufe abwertet und faktisch als Warnhinweis wirkt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine neutrale Bezeichnung wie „Stall“ unionsrechtlich eher unbedenklich, während Formulierungen wie „Haltungsform unbekannt“ das Risiko diskriminierender Effekte zulasten ausländischer Anbieter erhöhen könnten.

Gleichwohl ist die Einordnung nicht vollständig unumstritten. Teilweise wird vertreten, dass nationale verpflichtende Kennzeichnungsvorschriften auch in diesem Bereich nach Art. 39 LMIV zu beurteilen seien. Art. 39 LMIV erlaubt den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen zusätzliche verpflichtende Angaben, insbesondere aus Gründen des Verbraucherschutzes oder zur Verhinderung von Täuschung, verlangt aber zugleich die Einhaltung der unionsrechtlichen Verfahrensanforderungen, insbesondere der Notifizierung. Für die hier vertretene Einordnung spricht jedoch, dass Art. 39 LMIV systematisch auf zusätzliche Angaben in harmonisierten Bereichen bezogen ist, während Art. 38 Abs. 2 LMIV gerade den nicht harmonisierten Bereich betrifft.

Praktisch nähern sich beide Prüfungsansätze teilweise an, weil sowohl Art. 39 LMIV als auch Art. 34 ff. AEUV eine Rechtfertigung durch legitime Gemeinwohlziele und eine Verhältnismäßigkeitsprüfung verlangen.

Eine Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel ist damit durch die LMIV nicht von vornherein ausgeschlossen. Sie bleibt aber daran gebunden, dass die Angaben in ihrem Gesamtzusammenhang zutreffend, verständlich und nicht irreführend sind und dass LMIV-konforme Waren aus anderen Mitgliedstaaten nicht in unzulässiger Weise vom deutschen Markt ausgeschlossen oder faktisch verdrängt werden. Eine Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel ist damit unionsrechtlich nicht ausgeschlossen, sondern an die Einhaltung dieser materiellen Anforderungen gebunden.

b) Vereinbarkeit mit Art. 7 LMIV

Die unionsrechtliche Beurteilung der Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel am Maßstab des Art. 7 LMIV knüpft an das allgemeine Irreführungsverbot für sämtliche

Informationen über Lebensmittel an. Art. 7 LMIV verlangt, dass Kennzeichnung, Aufmachung und Werbung weder falsche noch in sonstiger Weise zur Täuschung geeignete Angaben enthalten; maßgeblich ist, welche Vorstellungen beim durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbraucher ausgelöst werden. Das Verbot erfasst jede Information, die ein Lebensmittel begleitet, also auch nationale Pflichtangaben zu Haltungsform oder Tierwohl, ungeachtet dessen, ob sie unionsrechtlich vorgeschrieben oder aufgrund nationaler Regelungen eingeführt werden.

Eine Kennzeichnungspflicht, die ausländische Lebensmittel einbezieht, muss deshalb so ausgestaltet sein, dass sie keine Fehlvorstellungen über wesentliche Eigenschaften des Produkts, insbesondere seine Herkunft oder die tatsächlichen Haltungsbedingungen, erzeugt. Irreführend wäre etwa eine Ausgestaltung, die den Eindruck erweckt, bestimmte Haltungsstandards seien unions- oder bundesrechtlich verbindlich, obwohl es sich tatsächlich nur um nationale Mindeststandards handelt, die für ausländische Ware nicht gelten, oder die suggeriert, die Kennzeichnung enthalte eine umfassende Qualitätsaussage auch zu Sicherheit, Gesundheit oder Umwelt, obwohl sie allein die Tierhaltungsform abbildet. Der Anwendungsspielraum des Art. 7 LMIV wird dabei nicht dadurch eingeschränkt, dass eine nationale Kennzeichnungspflicht Importware einbezieht; entscheidend ist stets der objektive Aussagegehalt der Information im Marktauftritt und die Eignung, das wirtschaftliche Verhalten der Verbraucher zu beeinflussen.

Um mit Art. 7 LMIV vereinbar zu bleiben, muss die nationale Regelung den Aussagegehalt der Kennzeichnung klar konturieren und zugleich Überdeutungen vermeiden (Grube, 2001). Erforderlich ist insbesondere eine eindeutige gesetzliche und kommunikative Festlegung, dass die Haltungs-kennzeichnung nur die tierbezogenen Produktionsbedingungen in einem bestimmten, normativ definierten Umfang erfasst und keine darüber hinausgehenden Aussagen über die Gesamtqualität des Lebensmittels enthält. Zudem darf die differenzierende Information über die Haltungsform nicht so präsentiert werden, dass sie falsche Rückschlüsse auf die tatsächliche Herkunft zulässt oder mit bildlichen und symbolischen Elementen (Flaggen, Landschaftsmotive, Siegel) kombiniert wird, die im Widerspruch zu den realen Produktionsverhältnissen stehen. Die Praxis zu Herkunftsangaben zeigt, dass eine Irreführung bereits dann angenommen werden kann, wenn Aufmachung und Kennzeichnung zusammengenommen eine unzutreffende geografische Zuordnung nahelegen, auch wenn einzelne Elemente für sich genommen formal zutreffend sind.

Eine Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel kann dem Irreführungsverbot auch insoweit genügen, als sie den Verbraucher vor Fehlvorstellungen schützt. Art. 7 LMIV trägt dem Umstand Rechnung, dass Verbraucher zunehmend Wert auf Informationen zu Herkunft, Produktionsweise und Haltungsbedingungen legen und gerade in diesen Punkten besonders anfällig für Missverständnisse oder werbliche Überhöhung sind. Soweit eine nationale Pflichtkennzeichnung klarstellt, unter welchen Haltungsbedingungen importierte Erzeugnisse im Verhältnis zu nationalen Standards produziert wurden, kann sie dazu beitragen, irreführende Unklarheiten über die Vergleichbarkeit verschiedener Angebote zu beseitigen; in diesem Sinne ist Art. 7 LMIV nicht nur Schranke, sondern zugleich Maßstab für eine sachlich richtige, verständliche und nicht beschönigende Verbraucherinformation.

Die unionsrechtliche Grenze verläuft dort, wo die Kennzeichnungspflicht für ausländische Produkte strukturell dazu führt, dass Verbraucher eine qualitative Minderwertigkeit ausländischer Ware annehmen, die durch den objektiven Regelungsgehalt nicht gedeckt ist. Eine solche Konstellation kann sich ergeben, wenn die nationale Regelung ausländische Erzeugnisse systematisch in eine niedrigere Haltungs- oder Qualitätskategorie einordnet, ohne dass die differenzierenden Kriterien transparent und sachlich tragfähig erläutert werden. Art. 7 LMIV steht einer Ausgestaltung entgegen, die faktisch darauf angelegt ist, ausländische Lebensmittel pauschal als weniger tierwohlgerecht erscheinen zu lassen, ohne dass dies auf einer klaren, überprüfbaren und nicht diskriminierenden Definition der Haltungsstufen beruht; je stärker die Kennzeichnung kommunikativ aufgeladen wird, desto höhere Anforderungen sind an Normenklarheit, wissenschaftliche Fundierung und nachprüfbar Kriterien zu stellen, um Irreführungsgefahren zu vermeiden.

Insgesamt lässt Art. 7 LMIV eine nationale Kennzeichnungspflicht für ausländische Lebensmittel zu, solange die konkreten Angaben in ihrem Gesamtzusammenhang sachlich zutreffend bleiben, keine ungerechtfertigten negativen Wertungen über importierte Produkte nahelegen und den Verbraucher nicht über den tatsächlichen Gehalt der Information hinweg täuschen. Die Vereinbarkeit mit dem Irreführungsverbot hängt damit weniger von der bloßen Existenz einer Kennzeichnungspflicht ab als von deren inhaltlicher Ausgestaltung, ihrer Einbettung in das bestehende Kennzeichnungssystem und der Art und Weise, wie die Information im Marktauftritt kommuniziert wird.

5.3.2 Vereinbarkeit mit unionsrechtlich harmonisierten Tierschutzbestimmungen

Neben der LMIV ist das unionsrechtliche Tierschutzsekundärrecht zu berücksichtigen. Zunächst ist zu beachten, dass in einzelnen Sektoren – insbesondere bei Eiern und Geflügelfleisch – unionsrechtliche Vermarktungsnormen bestehen, die detaillierte Vorgaben zu Verkehrsbezeichnungen, Klassifizierungen und teilweise auch zu Haltungsangaben enthalten. Diese Regelungen bewirken in den betreffenden Bereichen eine weitgehende Harmonisierung. Der nationale Gestaltungsspielraum für zusätzliche verpflichtende Kennzeichnungen ist hier entsprechend eingeschränkt. Ergänzende nationale Kennzeichnungsvorschriften sind nur zulässig, soweit sie sich widerspruchsfrei in das unionsrechtlich vorgegebene System einfügen, insbesondere die unionsrechtlich festgelegten Begriffe und Klassifikationen nicht verändern oder überlagern.

Demgegenüber besteht im Schweinesektor, auf den sich die derzeit diskutierte Ausweitung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes im Schwerpunkt bezieht, kein vergleichbares unionsrechtlich harmonisiertes System zur Kennzeichnung von Haltungsbedingungen. In diesem Bereich beschränkt sich das einschlägige Sekundärrecht im Wesentlichen auf tierschutzrechtliche Mindestanforderungen, insbesondere die Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere sowie die Richtlinie 2008/120/EG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen.

Diese Richtlinien harmonisieren das Tierschutzrecht jedoch nicht abschließend. Vielmehr lassen sie den Mitgliedstaaten ausdrücklich Spielräume, in ihrem Hoheitsgebiet strengere Vorschriften beizubehalten oder einzuführen.

Aus dem unionsrechtlichen Tierschutzsekundärrecht ergibt sich daher keine Sperrwirkung gegenüber nationalen Instrumenten, die über unionsrechtliche Mindestvorgaben hinausgehende Tierschutzstandards sichtbar machen oder marktbezogen flankieren.

Allerdings folgt aus dieser Mindestharmonisierung nicht ohne Weiteres, dass ein Mitgliedstaat seine strengeren nationalen Standards extraterritorial durchsetzen dürfte. Die strengeren nationalen Tierschutzanforderungen gelten primär im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats. Werden sie im Rahmen einer Kennzeichnungspflicht mittelbar zur Voraussetzung für die Einordnung ausländischer Produkte in höhere Haltungsstufen gemacht, stellt sich daher die Frage, ob dies noch als zulässige Verbraucherinformation und Markttransparenz oder bereits als faktische Ausdehnung nationaler Tierschutzstandards auf ausländische Produktionsprozesse zu bewerten ist. Neben der Vereinbarkeit mit dem unionsrechtlichen Sekundärrecht ist die Kennzeichnungspflicht daher eigenständig am Maßstab der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 ff. AEUV zu prüfen.

5.3.3 Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV)

a) Maßnahme gleicher Wirkung

Die verpflichtende Einbeziehung ausländischer Lebensmittel in die Tierhaltungskennzeichnung ist am Maßstab der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV zu prüfen. Art. 34 AEUV verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten. Erfasst sind alle staatlichen Maßnahmen, die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern (Dickertmann 2001).

Die vorgesehene Kennzeichnungspflicht knüpft an den grenzüberschreitenden Warenverkehr an, weil sie auch Lebensmittel betrifft, die in anderen Mitgliedstaaten hergestellt oder aus dort gehaltenen Tieren gewonnen wurden und in Deutschland an Endverbraucher abgegeben werden sollen. Ein grenzüberschreitender Bezug liegt damit vor.

Kennzeichnungspflichten stellen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs regelmäßig Maßnahmen gleicher Wirkung dar, wenn sie die Vermarktung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten von zusätzlichen Anforderungen abhängig machen.¹ Dies gilt auch dann, wenn die Regelung formal gleichermaßen für inländische und ausländische Produkte gilt. Denn zusätzliche Kennzeichnungs-, Verpackungs-, Dokumentations- oder

¹ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.07.1983 – Rs. 174/82, *Sandoz*, ECLI:EU:C:1983:213; EuGH, Urt. v. 10.02.1988 – C-216/84, *Kommission/Frankreich*, ECLI:EU:C:1988:81; EuGH, Urt. v. 01.10.2020 – C-485/18, *Groupe Lactalis*, ECLI:EU:C:2020:592; EuGH, Urt. v. 04.10.2024 – C-399/22, *Confédération paysanne*, ECLI:EU:C:2024:839.

Nachweisanforderungen können Anpassungskosten verursachen, Lieferketten verändern und den Marktzugang erschweren.²

Der Referentenentwurf begründet solche zusätzlichen Anforderungen. Ausländische Lebensmittel dürfen im deutschen Markt nur noch mit einer Haltungsformkennzeichnung abgegeben werden. Für höhere Haltungsformen müssen die einschlägigen materiellen Voraussetzungen erfüllt und nachgewiesen werden. Zudem sind für höhere Haltungsformen Rückverfolgbarkeits- und Dokumentationsanforderungen einzuhalten.

Damit stellt die Kennzeichnungspflicht eine Maßnahme dar, die geeignet ist, den Marktzugang für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten zu erschweren. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit im Sinne des Art. 34 AEUV liegt daher vor.

Zu unterscheiden ist allerdings zwischen den einzelnen Elementen der Regelung. Die allgemeine Kennzeichnungspflicht gilt formal unterschiedslos für inländische und ausländische Lebensmittel. Auch die Pflicht zur Rückverfolgbarkeit knüpft grundsätzlich an das Inverkehrbringen gekennzeichneteter Produkte an und nicht allein an deren Herkunft. Die spezifischen Risiken liegen weniger in der formalen Regelungsebene als in der faktischen Belastungswirkung: Ausländische Erzeuger und Lebensmittelunternehmer müssen ihre Informationen, Dokumente und Kontrollsysteme unter Umständen an ein deutsches Kennzeichnungssystem anpassen, obwohl sie im Ursprungsstaat rechtmäßig produzieren und vermarkten.

Besonders relevant ist dies für höhere Haltungsstufen. Diese enthalten für die früheren Lebensphasen Anforderungen, die über unionsrechtliche Mindeststandards hinausgehen und in anderen Mitgliedstaaten nicht zwingend gelten. Für ausländische Anbieter kann daher ein erhöhter Anpassungs- und Nachweisaufwand entstehen, wenn sie ihre Produkte oberhalb der Auffangstufe „Stall“ vermarkten möchten. Ob dies eine unzulässige faktische Benachteiligung darstellt, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Nachweis- und Anerkennungsverfahren ab.

Insgesamt stellt die Kennzeichnungspflicht eine Maßnahme dar, die geeignet ist, den Marktzugang für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten zu erschweren. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit im Sinne des Art. 34 AEUV liegt daher vor und bedarf unionsrechtlich der Rechtfertigung.

b) Einordnung als unterschiedslos anwendbare Maßnahme

Der Referentenentwurf vermeidet eine formale Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Lebensmitteln. Die Kennzeichnungspflichten gelten grundsätzlich für alle Produkte gleichermaßen, unabhängig von ihrer Herkunft.

² Vgl. EuGH, Urt. v. 26.04.2007 – C-348/04, *Boehringer Ingelheim u. a.*, ECLI:EU:C:2007:249; EuGH, Urt. v. 17.05.2018 – C-642/16, *Debrisoft*, ECLI:EU:C:2018:322.

„Ausländisches Lebensmittel“ wird in § 2 Nr. 14 allein durch den Haltungsort im maßgeblichen Handlungsabschnitt bestimmt; an diese Definition knüpfen keine strengeren materiellen Anforderungen an als an inländische Produkte.

Auch die Kennzeichnungspflicht nach § 3 Abs. 1 gilt – abgesehen von einer Ausnahme für den Einsatzvorrat der Bundeswehr – unterschiedslos für alle Produkte, die in den Anwendungsbereich fallen. Die Überschrift des Abschnitts 2 spricht ausdrücklich von „Verpflichtender Kennzeichnung inländischer und ausländischer Lebensmittel tierischen Ursprungs“. Die Pflicht zur Verwendung der Angabe „Stall“ trifft sämtliche kennzeichnungspflichtigen Lebensmittel; höhere Kennzeichnungen („Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“, „Bio“) können von allen Unternehmen genutzt werden, sofern die materiellen Anforderungen erfüllt und nachgewiesen sind.

Für die Mitteilungs- und Nachweispflichten gilt, dass diese nicht an die Herkunft, sondern an die jeweils beanspruchte Haltungsform anknüpfen.

§ 12 Abs. 1 sieht vor, dass Inhaber tierhaltender Betriebe die Haltung von Tieren in Haltungseinrichtungen nur dann mitteilen müssen, wenn Haltungsformen oberhalb des Mindeststandards („Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“, „Bio“) umgesetzt werden; dies gilt gleichermaßen für inländische und ausländische Betriebe.

§ 12 Abs. 2 ordnet für Haltungseinrichtungen im Ausland die BLE als zuständige Behörde an, ohne abweichende materiell-rechtliche Anforderungen an ausländische Betriebe zu formulieren.

Die in § 12 Abs. 3 geregelten Nachweispflichten knüpfen an die beanspruchte Haltungsform an, nicht an die Herkunft; als geeignete Nachweise kommen insbesondere Bescheinigungen von ISO-akkreditierten Kontrollstellen sowie EU-Bio-Zertifikate in Betracht.

Damit liegt keine formelle Diskriminierung im Sinne einer spezifischen Benachteiligung eingeführter Erzeugnisse vor. Die Regelung ist als unterschiedslos anwendbare Maßnahme einzuordnen. Der Umstand, dass die Regelung unterschiedslos für alle Anbieter gilt, schließt die Anwendbarkeit von Art. 34 AEUV jedoch nicht aus.

Denn eine solche Maßnahme kann geeignet sein, den Marktzugang für ausländische Anbieter zu erschweren. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass die Einordnung in höhere Haltungsstufen an die Einhaltung und den Nachweis zusätzlicher Anforderungen geknüpft ist, die über unionsrechtliche Mindestvorgaben hinausgehen (etwa. höhere Platzvorgaben oder die Ferkelkastration nur unter wirksamer Schmerzausschaltung). Hinzu kommen Anforderungen an Nachweisführung, Zertifizierung und Rückverfolgbarkeit entlang der Wertschöpfungskette.

Zwar bleibt der Zugang zum Markt als solcher über die Basisstufe grundsätzlich eröffnet. Die zusätzlichen Anforderungen können jedoch den Zugang zu höherwertigen Marktsegmenten faktisch erschweren und damit die Vermarktungsmöglichkeiten ausländischer Anbieter beeinträchtigen.

Der damit verbundene Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit bedarf daher einer unionsrechtlichen Rechtfertigung.

5.3.4 Rechtfertigung

Der Eingriff in Art. 34 AEUV kann gerechtfertigt sein, wenn die Maßnahme einem legitimen Gemeinwohlziel dient und verhältnismäßig ausgestaltet ist. Als Rechtfertigungsgründe kommen sowohl die ausdrücklich in Art. 36 AEUV genannten Schutzgüter als auch die von der Rechtsprechung anerkannten zwingenden Erfordernisse des Allgemeininteresses in Betracht.

Bei der Rechtfertigung ist sorgfältig nach der Art der Maßnahme zu unterscheiden. Unterschiedslos geltende Maßnahmen können grundsätzlich auch durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses, insbesondere den Verbraucherschutz, gerechtfertigt werden. Diskriminierende Maßnahmen oder Maßnahmen, die eingeführte Waren spezifisch benachteiligen, können demgegenüber nur auf die in Art. 36 AEUV ausdrücklich genannten Gründe gestützt werden. Verbraucherschutz allein reicht für die Rechtfertigung diskriminierender Maßnahmen nicht aus. Tierschutzbelange können dagegen im Rahmen des Art. 36 AEUV als Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren berücksichtigt werden.

a) Legitimes Ziel

Der Referentenentwurf verfolgt mit der Einführung und Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung mehrere legitime Ziele. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Verbraucherinformation über die Haltungsbedingungen landwirtschaftlicher Nutztiere. Daneben dient die Regelung mittelbar der Verbesserung des Tierwohls. Durch die Schaffung von Markttransparenz sollen Anreize für eine tiergerechtere Produktion gesetzt werden, indem höhere Haltungsstandards im Markt sichtbar und damit potenziell honoriert werden.

Sowohl der Verbraucherschutz als auch der Tierschutz sind unionsrechtlich anerkannte Gemeinwohlziele. Der Tierschutz ist zudem in Art. 13 AEUV verankert und kann im Rahmen von Art. 36 AEUV als Schutzgut berücksichtigt werden. Auch der Gerichtshof der Europäischen Union erkennt den Verbraucherschutz sowie den Tierschutz als zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses an.³

aa) Verbraucherschutz und Verbraucherinformation

Die Kennzeichnungspflicht verfolgt zunächst das Ziel, Verbraucher:innen über die Haltungsbedingungen von Tieren zu informieren und ihnen eine informierte Kaufentscheidung zu ermöglichen. Dies ist ein legitimes Ziel des Allgemeininteresses.

Gerade bei tierischen Lebensmitteln bestehen erhebliche Informationsasymmetrien. Die Haltungsbedingungen der Tiere sind dem Produkt selbst nicht anzusehen. Ohne eine verlässliche und vergleichbare Kennzeichnung können Verbraucher:innen bestehende Präferenzen für höhere Tierwohlstandards nicht oder nur eingeschränkt in

³ Vgl. EuGH, Urt. v. 21.04.2015 – C-424/13, *Zuchtvieh-Export*, ECLI:EU:C:2015:259, Rn. 35; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Wahl v. 30.11.2017 – C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen u. a.*, ECLI:EU:C:2017:926, Rn. 110.

Kaufentscheidungen umsetzen. Eine staatliche Kennzeichnung kann daher dazu beitragen, Informationsdefizite zu reduzieren und die Vergleichbarkeit von Produkten herzustellen.

Die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel ist für dieses Ziel besonders bedeutsam. Würden importierte Produkte von der Kennzeichnungspflicht ausgenommen, bliebe ein erheblicher Teil des Marktes ohne vergleichbare Information. Verbraucher:innen könnten dann bei inländischen Produkten die Haltungsform erkennen, bei ausländischen Produkten aber regelmäßig nicht. Eine solche lückenhafte Kennzeichnung würde die Transparenzfunktion des Systems erheblich schwächen.

bb) Tierschutz als eigenständiger Rechtfertigungsgrund

Neben dem Verbraucherschutz dient die Kennzeichnung mittelbar auch dem Schutz des Tierwohls. Die Kennzeichnung selbst schreibt zwar nicht unmittelbar höhere Haltungsstandards vor. Sie schafft aber Transparenz über unterschiedliche Haltungsformen und kann dadurch Marktanreize für tiergerechtere Haltungsformen setzen. Verbraucher:innen können Produkte aus höheren Haltungsstufen gezielt nachfragen; Betriebe erhalten dadurch bessere Möglichkeiten, Investitionen in höhere Standards zu refinanzieren.

Der Tierschutz ist unionsrechtlich als Gemeinwohlbelang anerkannt. Art. 13 AEUV verpflichtet Union und Mitgliedstaaten, den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen Rechnung zu tragen. Im Rahmen von Art. 36 AEUV kann der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren als Rechtfertigungsgrund herangezogen werden.

Auch der Gerichtshof der Europäischen Union erkennt den Tierschutz als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses und damit als Rechtfertigungsgrund an (Zöllmer 2026).⁴ Für die rechtliche Tragfähigkeit des Entwurfs ist daher relevant, dass die Gesetzesbegründung den Tierschutz nicht lediglich als Reflex des Verbraucherschutzes behandelt, sondern als eigenständiges tragendes Ziel ausweist.

cc) Keine protektionistische Zielrichtung

Eine Rechtfertigung wäre ausgeschlossen oder jedenfalls erheblich erschwert, wenn die Regelung in Wahrheit protektionistischen Zielen diene, also darauf gerichtet wäre, inländische Produktion gegenüber ausländischer Ware zu begünstigen. Dafür spricht im Ausgangspunkt nicht, dass der Referentenentwurf die Kennzeichnungspflicht gerade auf inländische und ausländische Lebensmittel erstreckt und damit formal ein einheitliches Transparenzsystem schaffen will.

Gleichwohl ist die konkrete Ausgestaltung entscheidend. Eine Regelung kann auch dann unionsrechtlich problematisch sein, wenn sie nicht offen protektionistisch formuliert ist, aber faktisch ausländische Anbieter strukturell benachteiligt. Dies wäre etwa der Fall, wenn ausländische Haltungs-, Kontroll- und Zertifizierungssysteme nicht angemessen berücksichtigt würden oder wenn die höheren Stufen praktisch nur durch Betriebe erreichbar wären, die bereits in deutsche Vollzugs- und Kontrollstrukturen eingebunden sind.

⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 21.04.2015 – C-424/13, *Zuchtvieh-Export*, ECLI:EU:C:2015:259, Rn. 35; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Wahl v. 30.11.2017 – C-426/16, ECLI:EU:C:2017:926, Rn. 110.

5.3.5 Verhältnismäßigkeit

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist zu untersuchen, ob die Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die verfolgten legitimen Ziele zu erreichen.

a) Geeignetheit

Die geplante Kennzeichnungspflicht ist geeignet, die verfolgten Ziele des Verbraucherschutzes und des Tierwohls zu fördern. Durch die standardisierte Angabe der Haltungsform erhalten Verbraucher:innen eine unmittelbar produktbezogene Information über die Haltungsbedingungen der Tiere. Die ausdifferenzierte Stufung der Haltungsformen in Anlage 4 des Referentenentwurfs macht Unterschiede sichtbar, die ohne ein solches System für Verbraucher:innen nicht oder nur schwer erkennbar wären. Das einheitliche staatliche Logo mit klarer Stufenanzeige erleichtert die Verständlichkeit und damit die Berücksichtigung von Tierwohlaspekten bei Kaufentscheidungen.

Die Ausweitung auf ausländische Lebensmittel erhöht die Geeignetheit des Systems erheblich. Erst durch die Einbeziehung importierter Produkte wird verhindert, dass ein relevanter Teil des Marktes außerhalb der Kennzeichnung verbleibt. Die Vergleichbarkeit zwischen inländischen und ausländischen Produkten wird verbessert; zugleich wird verhindert, dass niedrigere oder nicht erkennbare Standards durch fehlende Kennzeichnung unsichtbar bleiben.

Auch die Verbindung der höheren Haltungsstufen mit Nachweis- und Rückverfolgbarkeitspflichten ist grundsätzlich geeignet, die Verlässlichkeit der Kennzeichnung zu sichern. Ohne entsprechende Nachweise bestünde die Gefahr, dass höhere Haltungsstufen nicht belastbar überprüft werden könnten und die Glaubwürdigkeit des Systems beeinträchtigt würde.

b) Erforderlichkeit

Die Kennzeichnungspflicht ist erforderlich, wenn kein milderes, gleich wirksames Mittel zur Verfügung steht.

Als mildere Mittel kommen insbesondere freiwillige Kennzeichnungssysteme, allgemeine Informationskampagnen oder eine Beschränkung der Pflichtkennzeichnung auf inländische Produkte in Betracht. Diese Alternativen sind jedoch nicht in gleicher Weise geeignet, das angestrebte Transparenzniveau zu erreichen.

Freiwillige Systeme haben sich bislang nur begrenzt durchgesetzt und erfassen insbesondere verarbeitete Produkte sowie die Außer-Haus-Verpflegung nur unvollständig. Sie gewährleisten keine flächendeckende Vergleichbarkeit und lassen gerade dort Lücken, wo Verbraucher:innen bisher kaum Informationen über Haltungsbedingungen erhalten. Allgemeine Informationskampagnen können produktbezogene Kennzeichnung ebenfalls nicht ersetzen, weil sie keine konkrete Information im Zeitpunkt der Kauf- oder Auswahlentscheidung bereitstellen.

Eine Beschränkung auf inländische Produkte wäre ebenfalls nicht gleich wirksam. Sie würde einen erheblichen Teil des Marktes von der Kennzeichnung ausnehmen und könnte die Verbraucherinformation sogar verzerren, weil bei inländischen Produkten Transparenz bestünde, bei ausländischen Produkten aber nicht.

Für die Erforderlichkeit spricht zudem die konkrete Ausgestaltung des Referentenentwurfs. Der Gesetzgeber versucht, die Eingriffstiefe zu begrenzen. Dies ist im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung zu berücksichtigen, da die Maßnahme nicht weiter gehen darf, als zur Zielerreichung notwendig. Die Stufe „Stall“ ermöglicht einen niedrighschwelligem Marktzugang ohne vorgelagerte Registrier- und Nachweispflichten (§ 12 Abs. 1 S. 2). Diese Stufe kann von allen Betrieben, auch im Ausland, ohne vorgelagerte Behördenkommunikation genutzt werden.

Die eher neutral einzuordnende Bezeichnung „Stall“ reduziert zugleich die Eingriffsintensität gegenüber Modellen, in denen ausländische Produkte ohne Nachweis eine gesonderte, potenziell negativ konnotierte Angabe wie „Haltungsform unbekannt“ tragen müssten.

Höhere Stufen werden nicht als gesonderte Kennzeichnungspflicht statuiert, sondern sind optional; wer höhere Standards erfüllt, kann, muss aber nicht darüber informieren. Gleichwohl ist die Erforderlichkeit der Nachweisanforderungen für höhere Stufen sorgfältig zu prüfen. Zusätzliche Registrierungs- oder Nachweispflichten sind nur insoweit gerechtfertigt, wie sie zur Sicherung der Richtigkeit und Verlässlichkeit der Kennzeichnung erforderlich sind. Soweit gleichwertige ausländische Zertifizierungs- oder Kontrollsysteme dieselbe Gewähr bieten, wäre eine zusätzliche oder doppelte Kontrolle durch deutsche Stellen regelmäßig nicht erforderlich.

Weiterhin wird die Eingriffstiefe durch eine Beschränkung der Kennzeichnungspflicht auf klar definierte Warengruppen begrenzt (Anlage 1). Sie erfasst nicht jede denkbare Verwendung tierischer Bestandteile (z.B. Fleischanteile in komplexen Fertiggerichten nur bei „überwiegendem“ Fleischanteil).

Vor diesem Hintergrund ist vertretbar, dass keine gleich wirksame, aber weniger eingriffsintensive Alternative zur Erreichung der angestrebten Transparenz- und Tierwohlziele zur Verfügung steht. Eine strengere Erforderlichkeitskontrolle könnte gleichwohl einwenden, dass eine zeitlich begrenzte Pilotphase oder eine sektorspezifische Einführung weniger belastend gewesen wäre; dies ist jedoch eine politische, nicht zwingend unionsrechtliche Vorgabe.

Insgesamt ist die Kennzeichnungspflicht damit als erforderlich im unionsrechtlichen Sinne anzusehen.

c) Angemessenheit

Im Rahmen der Angemessenheit sind die Belastungen für den freien Warenverkehr und die betroffenen Unternehmen gegen die verfolgten Gemeinwohlziele abzuwägen.

Für die Belastung spricht, dass ausländische Anbieter zusätzlichen Kennzeichnungs-, Dokumentations- und Rückverfolgbarkeitspflichten unterliegen. Dies kann insbesondere kleinere Betriebe, ausländische Erzeugergemeinschaften und Unternehmen mit komplexen Lieferketten betreffen. Erforderlich können Etikettenanpassungen, Übersetzungen, zusätzliche Dokumentationen, Zertifizierungen und Kontrollprozesse sein. Solche Anforderungen können den Marktzugang verteuern und faktisch erschweren.

Besonders sensibel ist der Zugang zu höheren Haltungsstufen. Diese knüpfen insbesondere in der Sauenhaltung und Ferkelaufzucht an deutsche Tierschutzstandards an, die über unionsrechtliche Mindestanforderungen hinausgehen. Für ausländische Betriebe kann dies bedeuten, dass sie ihre Produktionsbedingungen anpassen oder zusätzliche Nachweise erbringen müssen, um in Deutschland oberhalb der Auffangstufe „Stall“ vermarkten zu können. Je stärker die höheren Stufen im Markt nachgefragt werden, etwa durch Leistungsentscheidungen des Lebensmitteleinzelhandels, desto stärker kann ein formal freiwilliger Zugang zu höheren Stufen faktisch marktrelevant werden.

Dem stehen erhebliche Gemeinwohlbelange gegenüber. Die Kennzeichnung dient einem gewichtigen Informationsinteresse der Verbraucher:innen und trägt zur Sichtbarkeit von Tierwohlunterschieden bei. Sie kann zudem dazu beitragen, Marktanreize für höhere Haltungsstandards zu schaffen. Ohne Einbeziehung ausländischer Ware wäre die Kennzeichnung unvollständig und könnte die intendierte Wirkung nur eingeschränkt entfalten.

Entscheidend für die Angemessenheit ist daher die konkrete Begrenzung der Eingriffsintensität. Der Referentenentwurf sieht mit der Auffangstufe „Stall“ einen niedrigschwelligen Zugang zum deutschen Markt vor. Importierte Produkte werden nicht deshalb vom Markt ausgeschlossen, weil keine Nachweise für höhere Haltungsformen vorliegen. Vielmehr können sie grundsätzlich in der untersten Stufe gekennzeichnet werden. Dies spricht deutlich zugunsten der Verhältnismäßigkeit.

Gleichzeitig darf die Auffangstufe nicht dazu führen, dass höhere Stufen faktisch nur für inländische oder an deutsche Standards angepasste Betriebe erreichbar sind. Die Angemessenheit setzt daher voraus, dass funktional gleichwertige ausländische Haltungs-, Kontroll- und Zertifizierungssysteme anerkannt werden. Maßgeblich sollte das erreichte Tierwohlniveau sein, nicht die formale Übereinstimmung mit deutschen Vollzugsstrukturen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass die Regelung zwar formal unterschiedslos gilt, praktisch aber ausländische Anbieter benachteiligt.

Die Kennzeichnungspflicht erscheint zur Erreichung der legitimen Ziele des Verbraucher- und Tierschutzes grundsätzlich geeignet und angemessen. Die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel ist dabei erforderlich, um eine wirksame Markttransparenz zu gewährleisten.

5.3.6 Zwischenergebnis zum Unionsrecht

Die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel in die Tierhaltungskennzeichnung ist unionsrechtlich nicht per se ausgeschlossen. Die LMIV enthält kein abschließendes unionsweites System zur Haltungsformkennzeichnung. Nationale Vorschriften sind daher grundsätzlich möglich, sofern sie die Anforderungen der LMIV, insbesondere das

Irreführungsverbot des Art. 7 LMIV, beachten und den freien Warenverkehr nicht unverhältnismäßig beschränken.

Die Kennzeichnungspflicht stellt zwar eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Art. 34 AEUV dar. Sie kann jedoch durch legitime Ziele des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes gerechtfertigt werden. Für die Verhältnismäßigkeit spricht insbesondere, dass die Auffangstufe „Stall“ einen niedrighschwelligigen Marktzugang eröffnet und höhere Stufen nicht zwingend in Anspruch genommen werden müssen.

Rechtliche Risiken verbleiben vor allem bei der Ausgestaltung und Anwendung der Nachweis- und Anerkennungsverfahren für höhere Haltungsstufen. Diese dürfen nicht faktisch auf deutsche Produktions- und Kontrollmodelle verengt werden. Zur unionsrechtlichen Absicherung sollten gleichwertige ausländische Standards ausdrücklich anerkannt, Nachweisanforderungen praktikabel ausgestaltet und die tatsächlichen Marktwirkungen evaluiert werden.

Aus unionsrechtlicher Sicht bewegt sich die Regelung damit in einem tragfähigen, aber sensiblen Korridor. Sie ist umso besser zu rechtfertigen, je klarer der Pflichtkern auf transparente Verbraucherinformation beschränkt bleibt, je niedriger die Marktzugangshürden für die Auffangstufe sind und je offener der Zugang zu höheren Stufen für gleichwertige ausländische Systeme ausgestaltet wird.

5.4 WTO-rechtliche Würdigung

5.4.1 Agreement on Agriculture (AoA)

Die Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf ausländische Lebensmittel ist auch wirtschaftsvölkerrechtlich zu würdigen. Maßgeblich sind dabei nicht primär die agrarspezifischen Regelungen des Agreement on Agriculture (AoA), sondern vor allem das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen).

Das AoA ist für Fleisch- und Fleischerzeugnisse zwar sachlich einschlägig, weil diese Agrarerzeugnisse betreffen. Inhaltlich regelt es jedoch vor allem Marktzugang, Zolldisziplinen, inländische Stützungsmaßnahmen und Exportwettbewerb. Das AoA bildet daher lediglich den agrarhandelsspezifischen Hintergrund (Krenzler et al. 2025, Rn. 69). Eine nationale Kennzeichnungspflicht ist deshalb nicht der klassische Kernanwendungsfall des AoA, sondern nur insoweit relevant, als sie die mit dem AoA verfolgte Liberalisierung des Agrarhandels nicht durch funktional gleichwirkende nichttarifäre Hemmnisse unterlaufen darf.

Das AoA zielt auf eine Verbesserung des Marktzugangs und auf die Zurückdrängung agrarspezifischer nichttarifärer Hemmnisse zugunsten transparenter Zollbindungen. Die Maßnahme könnte mit den Zielsetzungen des AoA unvereinbar sein, wenn sie als funktionales nichttarifäres Handelshemmnis den Marktzugang für Agrarerzeugnisse aus anderen WTO-Mitgliedstaaten wesentlich erschwert (Krenzler et al. 2025, Rn. 73). Eine

Kennzeichnungspflicht verletzt diese Zielsetzung allerdings nicht schon deshalb, weil sie den Marktzugang konditioniert; erforderlich wäre vielmehr, dass sie nach Struktur oder Wirkung importierte Agrarprodukte in einer Weise belastet, die den liberalisierenden Ansatz des AoA praktisch aushöhlt.

Dafür spricht, dass ausländische Anbieter die Einhaltung der geforderten Haltungsstandards besonders nachweisen müssen und bei fehlender Anerkennung ihrer Produktionsbedingungen eine für den Absatz nachteilige "Restkennzeichnung" erhalten können. Dagegen spricht, dass der Entwurf die Kennzeichnungspflicht gerade auf ausländische und inländische Produkte gleichermaßen erstrecken will und damit keinen Importausschluss vorsieht. Am Maßstab des AoA ergibt sich daher kein eigenständiges Verbot, wohl aber ein erhebliches Indiz dafür, dass die Regelung WTO-konform nur dann Bestand hat, wenn sie keine verdeckte Marktzutrittsschranke darstellt.

Pflichtkennzeichnungen für Lebensmittel stellen typischerweise technische Vorschriften dar, weil sie Merkmale der Aufmachung und Vermarktung eines Produkts verbindlich regeln. Für solche Maßnahmen sind daher vor allem das Diskriminierungsverbot und die Inländergleichbehandlung nach dem GATT 1994 sowie die spezifischen Anforderungen des TBT-Übereinkommens einschlägig.

5.4.2 GATT 1994 (Art. III:4)

Zentral für die wirtschaftsvölkerrechtliche Bewertung ist Art. III:4 GATT 1994. Danach dürfen importierte Produkte hinsichtlich ihrer innerstaatlichen Vermarktungsbedingungen nicht weniger günstig behandelt werden als gleichartige inländische Produkte. Entscheidend ist deshalb, ob die Regelung ausländische Produkte rechtlich oder tatsächlich weniger günstig behandelt als inländische Produkte.

Fleisch und Fleischerzeugnisse aus inländischer und ausländischer Produktion sind regelmäßig als gleichartige Produkte im Sinne von Art. III:4 GATT anzusehen, da sie aus Sicht der Verbraucher funktional austauschbar sind. Maßgeblich ist damit, ob importierte Produkte im Rahmen der Kennzeichnungsvorschriften rechtlich oder tatsächlich weniger günstig behandelt werden als inländische Produkte. Der Referentenentwurf sieht insoweit formal eine Gleichbehandlung vor, da die Kennzeichnungspflicht unterschiedslos für inländische und ausländische Produkte gilt.

Eine Verletzung von Art. III:4 GATT kann jedoch auch bei formaler Gleichbehandlung vorliegen, wenn eine faktische Benachteiligung eintritt. Eine solche ist insbesondere dann denkbar, wenn Nachweis- und Kontrollsysteme strukturell auf nationale Produktionsbedingungen zugeschnitten sind und ausländische Anbieter deshalb höhere Transaktionskosten oder größere Unsicherheiten bei der Einstufung tragen.

Je stärker das System an spezifisch nationale Haltungsanforderungen anknüpft, ohne funktionale Äquivalenzlösungen vorzusehen, desto näher liegt eine mittelbare Diskriminierung. Maßgeblich ist daher, ob ausländische Standards in der Praxis als

gleichwertig anerkannt werden und ob die Nachweisführung diskriminierungsfrei ausgestaltet ist.

Im Ergebnis bestehen am Maßstab des Art. III:4 GATT erhebliche Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung und Anwendung der Kennzeichnungspflicht. Der Referentenentwurf trägt diesen Anforderungen dadurch Rechnung, dass mit der Auffangstufe „Stall“ ein niedrigschwelliger Marktzugang auch ohne weitergehende Nachweise eröffnet wird. Maßgeblich bleibt jedoch, dass der Zugang zu höheren Haltungsstufen nicht faktisch auf nationale Produktions- und Kontrollstrukturen verengt wird.

5.4.3 Vereinbarkeit mit dem TBT-Übereinkommen

Die Tierhaltungskennzeichnung ist als technische Vorschrift im Sinne des TBT-Übereinkommens einzuordnen, da sie verbindliche Anforderungen an die Kennzeichnung von Produkten festlegt.

a) Nichtdiskriminierung (Art. 2.1 TBT)

Nach Art. 2.1 TBT dürfen technische Vorschriften importierte Produkte nicht weniger günstig behandeln als gleichartige inländische Produkte. Maßgeblich ist insoweit nicht nur die formale Gleichbehandlung, sondern auch die tatsächliche Wirkung der Regelung.

Der Referentenentwurf ist formal unterschiedslos ausgestaltet. Die Kennzeichnungspflichten knüpfen nicht an die Herkunft des Produkts an, sondern gelten gleichermaßen für inländische und ausländische Lebensmittel. Auch die materiellen Anforderungen sowie die Nachweispflichten richten sich grundsätzlich nach der jeweils beanspruchten Haltungsform und nicht nach der Herkunft.

Eine Verletzung von Art. 2.1 TBT kann jedoch auch bei formal gleicher Ausgestaltung vorliegen, wenn die Regelung im Vollzug zu einer faktisch weniger günstigen Behandlung ausländischer Anbieter führt. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn ausländische Zertifizierungen nicht anerkannt würden oder wenn die Nachweisführung aufgrund struktureller oder administrativer Hürden erheblich erschwert wäre.

Derartige strukturelle Benachteiligungen lassen sich dem Referentenentwurf nicht unmittelbar entnehmen. Die Vereinbarkeit mit Art. 2.1 TBT hängt daher maßgeblich von einer diskriminierungsfreien Anwendung und insbesondere von der tatsächlichen Anerkennung gleichwertiger ausländischer Kontroll- und Zertifizierungssysteme ab.

b) Verbot unnötiger Handelshemmnisse (Art. 2.2 TBT)

Nach Art. 2.2 TBT dürfen technische Vorschriften nicht handelsbeschränkender sein, als zur Erreichung eines legitimen Ziels erforderlich ist. Der Referentenentwurf verfolgt mit der Verbesserung der Verbraucherinformation und der Förderung von Transparenz über Tierhaltungsbedingungen legitime Ziele. Auch Tierwohlbelange können im Rahmen dieser Zielsetzung berücksichtigt werden.

Die Kennzeichnung ist grundsätzlich geeignet, diese Ziele zu erreichen, da sie produktbezogene Informationen standardisiert und für Verbraucher vergleichbar macht. Fraglich ist jedoch, ob die Maßnahme in ihrer konkreten Ausgestaltung erforderlich ist und keine übermäßigen Handelshemmnisse verursacht.

Die mit der Kennzeichnung verbundenen Belastungen ergeben sich insbesondere aus den Kennzeichnungs-, Nachweis- und Rückverfolgbarkeitspflichten sowie aus der inhaltlichen Ausrichtung der höheren Haltungsstufen an national geprägten Tierschutzstandards. Diese können für ausländische Anbieter mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden sein.

Für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme spricht jedoch, dass der Referentenentwurf den verpflichtenden Teil der Kennzeichnung auf ein Mindestniveau beschränkt. Die Auffangstufe „Stall“ kann ohne vorgelagerte Nachweis- oder Registrierungspflichten genutzt werden und gewährleistet damit einen niedrighemmen Marktzugang auch für ausländische Anbieter. Höhere Haltungsstufen sind demgegenüber freiwillig und setzen nur dann zusätzliche Nachweise voraus, wenn Unternehmen diese Stufen in Anspruch nehmen wollen.

Zudem eröffnet die Einbindung international anerkannter Zertifizierungs- und Kontrollsysteme grundsätzlich die Möglichkeit, bestehende ausländische Standards zu berücksichtigen und in das System einzubeziehen. Damit bestehen strukturelle Ansätze, die Handelsbeschränkung zu begrenzen.

Gleichwohl verbleibt ein Risiko unverhältnismäßiger Handelswirkungen. Dieses ergibt sich insbesondere daraus, dass die höheren Haltungsstufen faktisch marktrelevant werden können. Sollte sich im Markt eine Listungspraxis etablieren, die Produkte unterhalb bestimmter Stufen systematisch benachteiligt, könnte die formal freiwillige Differenzierung de facto zu einer Marktzugangsvoraussetzung werden. In diesem Fall bestünde die Gefahr, dass ein national geprägtes Tierwohlmodell faktisch als Zugangsschranke wirkt.

Für die Notwendigkeitsprüfung im Sinne des Art. 2.2 TBT ist entscheidend, ob die Kennzeichnungspflicht nicht handelsbeschränkender ist, als zur Zielerreichung erforderlich. Maßgeblich ist insoweit, ob mildere, gleich wirksame Mittel zur Verfügung stehen. Die Vereinbarkeit mit Art. 2.2 TBT hängt daher maßgeblich davon ab, dass die Kriterien der Haltungsstufen objektiv und tierwohlbezogen begründet sind, funktional gleichwertige ausländische Haltungs- und Kontrollsysteme tatsächlich anerkannt werden und die Nachweisverfahren für ausländische Anbieter praktisch zugänglich und zumutbar ausgestaltet sind. Die rechtliche Verwundbarkeit liegt dabei weniger im Ziel der Transparenz als in der konkreten Administrierbarkeit der Nachweisarchitektur sowie in den tatsächlichen Marktwirkungen.

5.4.4 Zwischenergebnis zum WTO-Recht

Die Tierhaltungskennzeichnung ist als technische Vorschrift im Sinne des TBT-Übereinkommens grundsätzlich zulässig. Eine Unzulässigkeit lässt sich insbesondere aus dem Agreement on Agriculture (AoA) nicht ableiten, da dieses Kennzeichnungspflichten

nicht im Zentrum regelt. Maßgeblich sind vielmehr die Anforderungen des GATT 1994, insbesondere Art. III:4, sowie des TBT-Übereinkommens.

Die WTO-rechtliche Tragfähigkeit der Regelung hängt entscheidend davon ab, dass importierte Produkte weder formal noch faktisch benachteiligt werden und dass die Kennzeichnungspflicht nicht über das zur Erreichung legitimer Ziele erforderliche Maß hinausgeht. Dies setzt insbesondere voraus, dass funktional gleichwertige ausländische Haltungs- und Kontrollsysteme anerkannt werden und die Nachweisanforderungen für ausländische Anbieter verhältnismäßig und praktisch zugänglich ausgestaltet sind. Der Vorschlag in dem aktuell vorliegenden Referentenentwurf berücksichtigt diese Vorgaben, indem er die Mindeststandards des jeweiligen Produktionslandes dem deutschen Standard „Stall“ gleichstellt.

Insgesamt kann die Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf ausländische Lebensmittel als WTO-rechtlich grundsätzlich zulässiges und geeignetes Instrument zur Verbesserung von Markttransparenz eingeordnet werden, dessen Tragfähigkeit maßgeblich von einer diskriminierungsfreien und verhältnismäßigen Ausgestaltung abhängt.

Selbst im Fall einer abweichenden Bewertung wäre eine Rechtfertigung nach Art. XX GATT, insbesondere im Hinblick auf Tierwohlbelange als Teil öffentlicher Moralvorstellungen (vgl. EC – Seal Products) nicht ausgeschlossen. Art. XX GATT eröffnet Ausnahmemöglichkeiten von den Liberalisierungspflichten, soweit eine Maßnahme unter einen der dort genannten Tatbestände fällt und zusätzlich den Anforderungen der Einleitungsklausel („Chapeau“) genügt, also insbesondere nicht zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder zu einer verschleierte Beschränkung des Welthandels führt.

Das Berufungsorgan der WTO hat in der Entscheidung „EC – Seal Products“ ausdrücklich anerkannt, dass der Schutz des Tierwohls Teil der in Art. XX lit. a GATT genannten „public morals“ sein kann. In diesem Verständnis können gesellschaftliche Wertvorstellungen zu einem ethisch vertretbaren Umgang mit Tieren – etwa die Ablehnung bestimmter Haltungs- oder Tötungsmethoden – als öffentliche Moral im Sinne des GATT qualifiziert werden. Daraus folgt, dass auch Maßnahmen, die auf eine Verbesserung des Tierwohls zielen, ihrem Gegenstand nach grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Art. XX lit. a GATT fallen und damit prinzipiell rechtfertigungsfähig sind (vgl. eingehend Martínez, 2017).

Eine tierwohlbezogene Kennzeichnungs- oder Regulierungsmaßnahme müsste allerdings die Struktur der WTO-Rechtfertigungsprüfung durchlaufen: Sie müsste erstens geeignet sein, das verfolgte Tierwohl-Ziel zu fördern, und in ihrer Eingriffsintensität erforderlich sein. Dies bedeutet, dass keine gleich geeigneten und unter realistischen Bedingungen verfügbaren, den Handel weniger einschränkenden Alternativen bestehen dürfen. Dabei erfolgt keine schematische „mildestes Mittel“-Prüfung, sondern eine wertende Abwägung zwischen der Bedeutung des verfolgten Ziels, dem Beitrag der Maßnahme zur Zielerreichung und ihren Handelswirkungen.

Zweitens wäre im Rahmen des Chapeaus zu prüfen, ob die Maßnahme kohärent angewendet wird, keine sachlich unbegründeten Differenzierungen zwischen in- und ausländischen Erzeugnissen vornimmt und nicht selektiv ausgestaltet ist. Je stärker die Tierwohlanforderungen transparent, wissenschaftlich begründet und auch für ausländische Produzenten unter vergleichbaren Bedingungen erfüllbar sind, desto eher lässt sich eine Rechtfertigung nach Art. XX GATT überzeugend begründen.

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten: Selbst bei unterstellter Verletzung primären Welthandelsrechts eröffnet Art. XX GATT einen erheblichen Argumentationsspielraum für tierwohlbezogene Regelungen. Dies gilt insbesondere, wenn diese auf gesellschaftlich verankerte Moralvorstellungen gestützt werden, transparent ausgestaltet sind und ausländischen Produzenten realistische Möglichkeiten zur Teilnahme eröffnen (Martínez et al. 2017).

5.5 Bewertung der konkreten Ausgestaltung der Kennzeichnung

Die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel ist aus Sicht der Zielerreichung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes notwendig und sachgerecht. Ohne sie bliebe das System unvollständig. Verbraucher:innen könnten Haltungsbedingungen bei einem erheblichen Teil des Angebots nicht vergleichen; zugleich bestünde die Gefahr, dass Produkte ohne transparente Haltungsinformation einen strukturellen Wettbewerbsvorteil behalten.

Positiv zu bewerten ist insbesondere, dass der Referentenentwurf die frühere Trennung zwischen verpflichtender Kennzeichnung inländischer Ware und nur freiwilliger Kennzeichnung ausländischer Ware aufgibt. Damit wird ein einheitliches Transparenzsystem geschaffen. Ebenfalls positiv ist, dass die Stufe „Stall“ als Auffangstufe ausgestaltet wird. Sie entschärft unions- und WTO-rechtliche Risiken, weil sie einen Marktzugang ohne vorgelagerte Nachweis- und Anerkennungsverfahren ermöglicht.

Gleichzeitig ist die Aussagekraft der Stufe „Stall“ begrenzt. Bei inländischen Produkten liegt ihr faktisch das deutsche Tierschutzrecht zugrunde. Bei ausländischen Produkten kann das tatsächliche Haltungsniveau dagegen niedriger oder anders ausgestaltet sein, sofern keine weitergehenden Anforderungen nachgewiesen werden. Die Stufe „Stall“ ist daher bei Importware nicht notwendigerweise Ausdruck eines identischen materiellen Standards, sondern vor allem eine Mindest- bzw. Auffangkennzeichnung. Dies sollte in der Gesetzesbegründung klar reflektiert werden, um Irreführungsrisiken zu vermeiden.

Kritisch bleibt zudem die Ausgestaltung der höheren Haltungsstufen. Sie knüpfen inhaltlich eng an deutsche Tierschutzstandards an und beziehen ab „Stall+Platz“ auch frühere Lebensphasen ein. Dies erhöht zwar die Aussagekraft der Kennzeichnung, kann aber für ausländische Anbieter zusätzliche Zugangshürden schaffen. Besonders relevant ist dies, wenn ausländische Betriebe zwar funktional vergleichbare Tierwohlleistungen erbringen, diese aber nicht exakt den deutschen Regelungs- oder Kontrollstrukturen entsprechen.

Die rechtliche Tragfähigkeit hängt daher maßgeblich davon ab, ob der Vollzug offen und gleichwertigkeitsorientiert ausgestaltet wird. Funktional gleichwertige ausländische Haltungs-, Kontroll- und Zertifizierungssysteme sollten ausdrücklich anerkannt werden. Die Anforderungen sollten nicht auf formale Übereinstimmung mit deutschen Vollzugsstrukturen, sondern auf das erreichte Tierwohlniveau abstellen.

Erforderlich erscheint außerdem eine Evaluation der tatsächlichen Marktwirkungen. Zu prüfen ist insbesondere, ob die Auffangstufe „Stall“ im Markt tatsächlich einen hinreichenden Zugang ermöglicht oder ob Handelspraktiken dazu führen, dass höhere Stufen faktisch zur Marktzutrittsvoraussetzung werden.

5.6 Ergebnis und Handlungsoptionen

Die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel in die staatliche Tierhaltungskennzeichnung ist rechtlich grundsätzlich tragfähig und aus Sicht der Zielerreichung geboten. Sie verbessert die Marktabdeckung, erhöht die Vergleichbarkeit von Produkten und verhindert, dass Importware außerhalb des Transparenzsystems verbleibt.

Unionsrechtlich stellt die Kennzeichnungspflicht eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne von Art. 34 AEUV dar. Sie kann jedoch durch legitime Ziele des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes gerechtfertigt werden. Die LMIV steht einer solchen Kennzeichnung nicht grundsätzlich entgegen, da sie kein abschließendes System zur Haltungsformkennzeichnung enthält. WTO-rechtlich ist die Maßnahme vor allem an Art. III:4 GATT 1994 und dem TBT-Übereinkommen zu messen; auch insoweit ist sie nicht per se unzulässig.

Die Regelung bewegt sich jedoch in einem rechtlich sensiblen Bereich. Ihre Tragfähigkeit hängt wesentlich von der konkreten Ausgestaltung und Vollzugspraxis ab. Entscheidend ist, dass importierte Produkte nicht faktisch benachteiligt werden und dass der Zugang zu höheren Haltungsstufen nicht durch übermäßig nationale, schwer zugängliche oder doppelte Nachweisanforderungen erschwert wird.

Daraus ergeben sich insbesondere folgende Handlungsoptionen:

(1) Funktionale Gleichwertigkeit ausländischer Systeme klarstellen. In Gesetzestext oder Begründung sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass funktional gleichwertige ausländische Haltungs-, Kontroll- und Zertifizierungssysteme anerkannt werden. Maßgeblich sollte das erreichte Tierwohlniveau sein, nicht die formale Übereinstimmung mit deutschen Vollzugsstrukturen.

(2) Nachweis- und Anerkennungsverfahren praktikabel ausgestalten. Nachweis- und Anerkennungsverfahren für ausländische Anbieter sollten transparent, praktikabel und diskriminierungsfrei ausgestaltet werden. Zusätzliche deutsche Kontrollen sollten nur verlangt werden, soweit sie zur Sicherung der Verlässlichkeit der Kennzeichnung erforderlich sind.

(3) Tierschutz als eigenständiges Gemeinwohlziel herausarbeiten. Die Gesetzesbegründung sollte den Tierschutz als eigenständiges tragendes Gemeinwohlziel deutlicher herausarbeiten. Dies erhöht die unionsrechtliche Tragfähigkeit insbesondere für Regelungselemente, die über bloße Verbraucherinformation hinausgehen und an höhere materielle Tierwohlanforderungen anknüpfen.

(4) Faktische Marktzugangshürden evaluieren. Es sollte evaluiert werden, ob die Ausgestaltung der Haltungsstufen und ihre Nutzung im Markt zu faktischen Marktzugangshürden für Lebensmittel aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten führt.

(5) Aussagekraft der Auffangstufe „Stall“ präzisieren. Die Aussagekraft der Auffangstufe „Stall“ sollte in der Begründung präzise beschrieben werden, um Irreführungsrisiken zu vermeiden. Insbesondere sollte deutlich werden, dass diese Stufe bei ausländischen Produkten nicht notwendig identische materielle Haltungsbedingungen wie bei inländischen Produkten abbildet, sondern als niedrighschwellige Mindestkennzeichnung innerhalb des Systems fungiert.

Unter diesen Voraussetzungen ist die Einbeziehung ausländischer Lebensmittel in das Tierhaltungskennzeichnungssystem unions- und WTO-rechtlich vertretbar.

VI. Möglichkeit der Vermarktung in niedrigeren Haltungsstufen („Downgrading“)

6.1 Hintergrund

Das im Referentenentwurf zur Novellierung des TierHaltKennzG vorgesehene „Downgrading“ bezeichnet die Möglichkeit, Fleisch aus tatsächlich tiergerechteren Haltungsformen freiwillig unter einer weniger tiergerechten Haltungsform zu kennzeichnen und zu vermarkten, sofern sämtliche Teilstücke mindestens die Anforderungen der deklarierten niedrigeren Stufe erfüllen. Der praktische Hintergrund liegt vor allem in der Absatzsicherung bei schwankender Nachfrage, der wirtschaftlichen Verwertung des ganzen Tieres, der Erhöhung von Planungs- und Investitionssicherheit sowie in der Vereinfachung von Logistik und Kennzeichnung.

Der Referentenentwurf sieht hierfür insbesondere vor, dass Lebensmittel mit dem Zusatz „mindestens“ einer Haltungsform zugeordnet werden. Danach kann ein Produkt auch dann mit einer niedrigeren Haltungsstufe gekennzeichnet werden, wenn tatsächlich höhere Anforderungen erfüllt wurden, solange die deklarierte Stufe jedenfalls eingehalten ist. Damit verlagert der Entwurf die Kennzeichnung bewusst auf eine Mindeststandardlogik: Verbindlich ist die Angabe einer unteren Schwelle, während eine darüber hinausgehende Differenzierung optional bleibt.

Diese Ausgestaltung wirft rechtliche Fragen auf. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine solche bewusste Unterdifferenzierung mit dem unionsrechtlichen Irreführungsverbot, den Anforderungen an die Verbraucherinformation sowie den binnenmarkt- und wettbewerbsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Eine Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit des Downgrading erfolgt in Martínez (2026). Zentrale Ergebnisse dieser Prüfung werden in diesem Gutachten zusammengefasst und durch die Beantwortung weiterer zentraler Fragen ergänzt.

6.2 Rechtliche Zulässigkeit des Downgradings

Zu prüfen ist, ob und unter welchen Voraussetzungen das TierHaltKennzG die Vermarktung tatsächlich höherwertig erzeugter Ware in einer niedrigeren Haltungsstufe zulassen darf. Maßgeblicher rechtlicher Ausgangspunkt ist zunächst das unionsrechtliche Irreführungsverbot des Art. 7 LMIV, das für lebensmittelbezogene Informationen die inhaltlich vorrangige Spezialregel bildet. National wird dieses Verbot durch § 11 Abs. 1 Nr. 1 LFGB aufgegriffen und durch die lauterkeitsrechtlichen Vorschriften der §§ 3a, 5 UWG flankiert, die insbesondere die zivilrechtliche Durchsetzung durch Mitbewerber und Verbände ermöglichen. Hinzu treten binnenmarktbezogene Anforderungen aus Art. 34 AEUV, soweit die Ausgestaltung des Kennzeichnungssystems geeignet ist, den Marktzugang aus anderen Mitgliedstaaten praktisch zu erschweren oder importierte Ware nicht diskriminierungsfrei einzubeziehen.

Im Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass das Downgrading eine bewusste Herabstufung der deklarierten Haltungsform bedeutet, ohne dass sich an den tatsächlichen Haltungsbedingungen der Tiere etwas ändert. Die Kennzeichnung bildet in diesem Fall nicht das tatsächlich erreichte obere Niveau ab, sondern weist nur diejenige Haltungsstufe aus, deren Anforderungen von sämtlichen Teilstücken der Partie sicher eingehalten werden. Damit enthält die Angabe ersichtlich ein Informationsdefizit: Der Umstand, dass die Ware tatsächlich ganz oder teilweise aus einer höheren Haltungsstufe stammt, bleibt für den Verbraucher unsichtbar.

Dieses Informationsdefizit führt jedoch nicht zwingend bereits zur Annahme einer unzulässigen Irreführung. Unionsrechtlich genügt nicht jede abstrakte Täuschungseignung; erforderlich ist vielmehr, dass die Angabe geeignet ist, den Durchschnittsverbraucher zu einer geschäftlichen Entscheidung zu veranlassen, die er bei zutreffender Kenntnis nicht getroffen hätte. Das Irreführungsverbot schützt damit nicht jede denkbare Abweichung zwischen Realität und Verbrauchervorstellung als solche, sondern nur solche Abweichungen, die für das Marktverhalten rechtlich erheblich sind.

Für eine Irreführung spricht zwar, dass die Haltungsform aus Sicht des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbrauchers ein wesentliches Produktmerkmal darstellt. Gerade weil das TierHaltKennzG als staatliches Informationssystem auf die Sichtbarmachung tierwohlbezogener Unterschiede angelegt ist,

liegt die Annahme nahe, dass Verbraucher die jeweilige Stufe nicht bloß als beliebige technische Kategorie, sondern als Aussage über das erreichte Tierwohlniveau des gekennzeichneten Produkts verstehen. Wird höherwertig erzeugte Ware dann nur in einer niedrigeren Stufe ausgewiesen, kann dies als Unterzeichnung des tatsächlich erreichten Standards und damit als täuschungsgeeignete Verkürzung des Aussagegehalts erscheinen. Gleichwohl überwiegen bei normativer Betrachtung die Argumente dafür, in dieser Konstellation nicht ohne Weiteres von einer rechtlich erheblichen Irreführung auszugehen. Denn die Angabe der niedrigeren Haltungsstufe ist nicht objektiv falsch, sofern sämtliche Erzeugnisse die Anforderungen dieser Stufe tatsächlich erfüllen. Der Verbraucher erhält dann keine unzutreffende Information über einen unterschrittenen Standard, sondern eine inhaltlich richtige, wenn auch nicht vollständig ausgeschöpfte Aussage über einen garantierten Mindeststandard. Anders als in den klassischen Fällen des Art. 7 LMIV wird kein nicht vorhandener Vorteil vorgespiegelt und keine tatsächlich schlechtere Beschaffenheit verdeckt.

Hinzu kommt, dass eine rechtlich relevante Schlechterstellung des Verbrauchers nicht ohne Weiteres erkennbar ist. Wer Ware erwirbt, die als Haltungsform X gekennzeichnet ist, tatsächlich aber ganz oder teilweise aus einer höheren Haltungsform stammt, erhält kein minderwertigeres, sondern tendenziell ein höherwertiges Produkt als deklariert. Die typische Konstellation eines nachteiligen Alternativkaufs, die das Lauterkeitsrecht vor allem verhindern will, liegt daher gerade nicht nahe. Das spricht dagegen, jede Nichtkommunikation vorhandener Mehrqualität bereits als marktrelevante Irreführung zu qualifizieren.

Diese Einordnung wird durch die Systemfunktion staatlicher Kennzeichnung zusätzlich gestützt. Ein staatliches Haltungskennzeichen dient zwar der Verbraucherinformation und mittelbar der Steuerung tierwohlbezogener Nachfrage, es ist aber kein punktgenaues Messinstrument zur vollständigen Offenlegung sämtlicher Qualitätsnuancen jeder einzelnen Partie. Vielmehr arbeitet ein solches System notwendig mit typisierten Kategorien, die Praktikabilität, Kontrollfähigkeit und Verständlichkeit gewährleisten sollen. Auch deshalb kann der Gesetzgeber grundsätzlich einen Gestaltungsspielraum beanspruchen, wenn er die Kennzeichnung als Mindeststandardsystem konzipiert und nicht als Aussage über das jeweils maximal erreichte Niveau.

Rechtlich tragfähig ist ein solches Modell allerdings nur unter klaren Voraussetzungen. Erstens muss das Stufensystem kaskadisch aufgebaut sein, also jede höhere Haltungsstufe die Anforderungen der niedrigeren vollständig einschließen. Nur dann bleibt die Herabstufung sachlich widerspruchsfrei, weil die ausgewiesene niedrigere Stufe tatsächlich in jedem Fall eingehalten ist.

Zweitens muss der normative Aussagegehalt der Kennzeichnung eindeutig festgelegt werden: Die Kennzeichnung darf nur den garantierten Mindeststandard bezeichnen und gerade nicht den Eindruck vermitteln, sie bilde stets das exakt erreichte oder höchste Tierwohlniveau der Ware ab. Diese allgemeinen Voraussetzungen konkretisieren sich im Referentenentwurf insbesondere in der Verwendung der Kennzeichnungsformel „mindestens Haltungsform X“.

Diese ist grundsätzlich geeignet, den Mindeststandardcharakter der Kennzeichnung sprachlich sichtbar zu machen und damit Irreführungsrisiken zu reduzieren (vgl. Martínez, 2026).

Drittens bedarf es einer transparenten und vollziehbaren Ausgestaltung des Systems. Dazu gehören belastbare Dokumentations- und Rückverfolgbarkeitsregeln, eine wirksame behördliche Kontrolle sowie gegebenenfalls klarstellende Zusätze wie „mindestens Haltungsform X“, um den Untergrenzencharakter der Angabe sprachlich sichtbar zu machen (siehe oben).

Viertens dürfen mit der Haltungskennzeichnung keine Aussagen vermengt werden, die über die Methode der Erzeugung hinaus auf Produktqualität, Sicherheit, Gesundheitswert, Klima- oder Sozialstandards hindeuten. Gerade eine solche kommunikative Aufladung würde das Risiko einer Irreführung erheblich erhöhen.

Schließlich ist unionsrechtlich sicherzustellen, dass die Regelung für importierte Ware diskriminierungsfrei geöffnet und ordnungsgemäß notifiziert wird. Ein staatliches Kennzeichnungssystem bleibt binnenmarktrechtlich nur dann unbedenklich, wenn Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten bei gleichwertigen Standards mit zumutbarem Aufwand Zugang zum System haben und die konkrete Ausgestaltung keine faktische Herkunftspräferenz erzeugt. Entsprechendes gilt für notifizierungs- und handelsrechtliche Anforderungen im unions- und WTO-rechtlichen Kontext.

Im Ergebnis ist die Vermarktung tatsächlich höherwertig erzeugter Ware in einer niedrigeren Haltungsstufe rechtlich im Grundsatz zulässig. Sie setzt jedoch voraus, dass die Kennzeichnung konsequent als Mindeststandardsystem ausgestaltet, durch eine echte Kaskadenlogik abgesichert und durch Transparenz-, Kontroll- und Binnenmarktanforderungen flankiert wird. Fehlen diese Leitplanken, steigt das Risiko, dass Downgrading als rechtlich relevante Irreführung über ein wesentliches Produktmerkmal bewertet wird.

Diese Voraussetzungen begrenzen zugleich die Reichweite zulässiger Unterdifferenzierung. Inwieweit sie auch bei einem umfassenden Downgrading gewahrt bleiben, ist im Folgenden zu prüfen.

6.3 Zulässigkeit eines „vollumfänglichen“ Downgrading

Zu prüfen ist, ob eine gesetzliche Ermächtigung zu einem vollumfänglichen Downgrading, also die generelle Möglichkeit, tatsächlich höherwertig erzeugte Ware ohne Quoten-, Mischungs- oder differenzierende Transparenzvorgaben in einer niedrigeren Haltungsstufe zu vermarkten, rechtlich zulässig wäre.

Ausgangspunkt der Beurteilung ist wiederum, dass das unionsrechtliche Irreführungsverbot des Art. 7 LMIV nicht jede Unvollständigkeit der Verbraucherinformation untersagt, sondern nur solche Angaben erfasst, die geeignet sind, beim Durchschnittsverbraucher eine rechtlich erhebliche Fehlvorstellung hervorzurufen und sein Marktverhalten zu beeinflussen. Auch ein vollumfängliches Downgrading wäre daher nicht schon deshalb unzulässig, weil es vorhandene Mehrqualität nicht sichtbar macht. Entscheidend ist vielmehr, ob die gesetzliche Ausgestaltung noch als zulässige Typisierung eines praktikablen Mindeststandardsystems verstanden werden kann oder ob sie die Aussagekraft des Kennzeichens so weit entleert, dass dessen Informationsfunktion in einer mit Art. 7 LMIV unvereinbaren Weise unterlaufen wird.

Für die rechtliche Zulässigkeit spricht zunächst, dass auch ein weitgehendes Downgrading nicht notwendig zu objektiv falschen Angaben führt. Wird Ware, die tatsächlich die Anforderungen einer höheren Haltungsstufe erfüllt, unter einer niedrigeren Stufe vermarktet, bleibt die ausgewiesene niedrigere Stufe sachlich zutreffend, sofern sämtliche Erzeugnisse die Anforderungen dieser Stufe vollständig einhalten. Auch in der vollumfänglichen Variante läge damit keine positive Falschdeklaration vor, sondern eine bewusste Beschränkung des Aussagegehalts auf eine garantierte Untergrenze. Der Verbraucher erhält dann zwar keine vollständige Information über das real erreichte Haltungs niveau, aber jedenfalls keine unrichtige Aussage über ein unterschrittenes Niveau.

Gegen eine schrankenlose Zulässigkeit spricht jedoch, dass sich mit wachsender Reichweite des Downgradings die Funktion des staatlichen Kennzeichnungssystems verändert. Solange Downgrading punktuell oder begrenzt bleibt, kann die Kennzeichnung weiterhin als brauchbares Differenzierungsinstrument zwischen den Haltungsstufen wirken. Wird die Herabstufung dagegen generalisiert und praktisch ohne Rücksicht auf Anteile, Konstellationen oder Marktsegmente eröffnet, besteht die Gefahr, dass die Kennzeichnung ihre eigentliche Orientierungsleistung für Verbraucher teilweise einbüßt. Dann vermittelt sie nicht mehr primär eine abgestufte Information über reale Marktangebote, sondern nur noch eine grobe Untergrenzeninformation, deren Aussagekraft für tierwohlbezogene Kaufentscheidungen deutlich reduziert ist.

Darin liegt nicht zwingend bereits ein Rechtsverstoß, wohl aber ein Umschlagspunkt der rechtlichen Bewertung. Das TierHaltKennzG ist seinem Zweck nach gerade auf langfristige Verbraucherinformation, Markttransparenz und mittelbare Tierwohlsteuerung durch Nachfrageentscheidungen angelegt. Ein Modell, das formal an der Pflichtkennzeichnung festhält, materiell aber große Teile der tatsächlich erreichten Differenzierungen unsichtbar macht, gerät deshalb stärker in Rechtfertigungsdruck. Je weiter das Downgrading reicht, desto weniger trägt das Argument, es gehe nur um eine hinnehmbare Unterdifferenzierung innerhalb eines im Kern funktionsfähigen Systems.

Hinzu kommt, dass bei einem vollumfänglichen Downgrading die verbraucherschutzorientierte Gegenauffassung erheblich an Gewicht gewinnt. Diese Sicht stellt darauf ab, dass Verbraucher die jeweilige Haltungsstufe nicht bloß als Mindestgarantie, sondern als qualifizierte Aussage über das tatsächlich erreichte Tierwohlniveau verstehen. Je

häufiger und systematischer höherwertige Ware in niedrigeren Stufen aufgeht, desto eher kann der Einwand erhoben werden, der Staat etabliere zwar nominell ein Tierhaltungskennzeichen, lasse aber inhaltlich zu, dass die Marktkommunikation systematisch hinter der Realität zurückbleibt. In einem solchen Fall rückt das Risiko näher, dass die Kennzeichnung nicht mehr als zulässige Vereinfachung, sondern als strukturell irreführende Untererfassung eines wesentlichen Produktmerkmals qualifiziert wird.

Rechtlich tragfähig erscheint ein vollumfängliches Downgrading deshalb nur unter engen Leitplanken. Zentrale Voraussetzung ist erstens eine echte kaskadische Stufenlogik: Jede höhere Haltungsstufe muss die Anforderungen der niedrigeren vollständig mitumfassen, damit die Herabstufung nie in einen sachlichen Widerspruch zur deklarierten Stufe gerät. Zweitens muss der Gesetzgeber den Aussagegehalt des Kennzeichens ausdrücklich auf den garantierten Mindeststandard festlegen und kommunikativ absichern. Ohne eine solche normative Klarstellung würden Verbraucher das System naheliegend weiterhin als Abbild des tatsächlich erreichten Haltungs niveaus lesen.

Drittens bedarf ein vollumfängliches Modell zusätzlicher Transparenzsicherungen. Dazu gehören insbesondere die Möglichkeit oder sogar die Vorgabe klarstellender Zusätze wie „mindestens Haltungsform X“, eine belastbare Dokumentation der Partiezusammensetzung, wirksame Rückverfolgbarkeit und behördliche Kontrollen. Viertens sind Ausschlüsse oder jedenfalls engere Maßstäbe dort erforderlich, wo die Gefahr besteht, dass mit der Haltungskennzeichnung weitergehende Aussagen über Qualität, Sicherheit, Gesundheit, Umwelt- oder Sozialstandards verknüpft werden. Je stärker das Kennzeichen kommunikativ über seinen eigentlichen Gegenstand hinaus aufgeladen wird, desto weniger lässt sich die Beschränkung auf eine bloße Mindeststandardlogik verteidigen.

Besondere Bedeutung kommt schließlich der unions- und binnenmarktrechtlichen Absicherung zu. Ein vollumfängliches Downgrading-Modell muss importierte Ware diskriminierungsfrei einbeziehen und darf keine faktischen Marktzugangshindernisse für Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten schaffen. Ebenso sind Notifizierungsfragen sorgfältig zu beachten, weil gerade bei einer weitreichenden, systemprägenden Neuregelung unionsrechtliche und handelsrechtliche Beanstandungen wahrscheinlicher werden.

Auch funktional spricht gegen eine überschießende Ausdehnung des Downgradings, dass die Kennzeichnung ohnehin nur einen begrenzten Beitrag zur Tierwohltransformation leisten kann. Die vorliegenden ökonomischen Analysen zeigen, dass eine Kennzeichnung allein regelmäßig keine nennenswerte Marktdurchdringung und keine hinreichenden Preisaufschläge erzeugt, um kostenträchtige Umstellungen in größerem Umfang zu tragen. Gerade deshalb muss das Kennzeichnungssystem, wenn es schon nur eine komplementäre Rolle erfüllt, seine Transparenzfunktion möglichst verlässlich behalten und sollte nicht zusätzlich durch übermäßige Unterdifferenzierung geschwächt werden.

Im Ergebnis ist ein vollumfängliches Downgrading nicht von vornherein ausgeschlossen. Es bewegt sich rechtlich aber nur dann im zulässigen Bereich, wenn die Kennzeichnung

eindeutig als Mindeststandardsystem normiert, durch eine kaskadische Stufenarchitektur abgesichert und durch Transparenz-, Kontroll- und Binnenmarktleitplanken flankiert wird. Fehlen diese Sicherungen, wächst mit der Reichweite des Downgradings das Risiko, dass die staatliche Kennzeichnung ihre differenzierende Informationsfunktion in einer Weise verliert, die unions- und lauterkeitsrechtlich nicht mehr hinnehmbar ist.

6.4. Auswirkung eines „volumfänglichen“ Downgrading auf die Zielerreichung

Zu prüfen ist, wie sich ein volumfängliches Downgrading auf die Zielerreichung des tierwohlorientierten Verbraucherschutzes auswirkt, den das TierHaltKennzG nach seiner gesetzlichen Konzeption über verlässliche Verbraucherinformation, Markttransparenz und die mittelbare Lenkung von Nachfrageentscheidungen zugunsten höherer Tierwohlstandards fördern soll.

Ausgangspunkt ist der gesetzgeberische Zweck des TierHaltKennzG. Das Gesetz ist als Informations- und Transparenzgesetz angelegt; es soll Endverbraucher:innen ermöglichen, die Haltungsform der Tiere als wesentliches Produktmerkmal zu erkennen und ihre Kaufentscheidung hieran auszurichten. Die Haltungsform dient damit nicht nur der bloßen Beschreibung einer Haltungsform, sondern soll tierwohlbezogene Präferenzen sichtbar machen, Zahlungsbereitschaft kanalisieren und so Investitionsanreize für tiergerechtere Haltungsformen erzeugen. Der tierwohlorientierte Verbraucherschutz ist in diesem Modell gerade kein Selbstzweck, sondern Teil einer informationsgestützten Steuerungsarchitektur.

Ein volumfängliches Downgrading schwächt diese Steuerungsarchitektur zunächst auf der Informationsebene. Wenn höherwertig erzeugte Ware systematisch in niedrigeren Haltungsstufen vermarktet werden darf, sinkt die Aussagekraft der Kennzeichnung über das tatsächlich erreichte Haltungsniveau des im Regal angebotenen Produkts. Der Verbraucher erhält dann zwar weiterhin eine zutreffende Mindeststandardinformation, aber keine trennscharfe Orientierung mehr darüber, in welchem Umfang sich die vorhandenen Marktangebote real auf die verschiedenen Haltungsstufen verteilen. Die Transparenzfunktion des Kennzeichens wird damit von einer differenzierenden Marktinformation zu einer bloßen Untergrenzenkommunikation zurückgenommen.

Daraus folgt allerdings nicht zwingend, dass der tierwohlorientierte Verbraucherschutz verfehlt würde. Auch ein downgradendes System kann Schutzwirkung entfalten, wenn die Kennzeichnung jedenfalls verlässlich garantiert, dass ein bestimmter Mindeststandard eingehalten ist. Für Verbraucher, die in der Regel vermeiden wollen, Ware unterhalb eines bestimmten Haltungsniveaus zu erwerben, bleibt ein solches System funktional nutzbar. In diesem reduzierten Sinn wird der Verbraucherschutz nicht aufgehoben, sondern auf eine gröbere Schutzebene zurückgeführt. Das Schutzniveau verschiebt sich also von präziser Transparenz hin zu gesicherter Mindestorientierung.

Gleichwohl liegt darin eine qualitative Einbuße gegenüber dem eigentlichen gesetzgeberischen Anspruch. Das TierHaltKennzG will nicht lediglich Mindestschwellen absichern, sondern eine langfristige und belastbare Information der Endverbraucher über die Haltungsform bereitstellen und dadurch Nachfrageverschiebungen zugunsten tiergerechterer Produktionsweisen ermöglichen. Ein vollumfängliches Downgrading schwächt diesen Differenzierungsmechanismus. Dem lässt sich entgegenhalten, dass Downgrading aus Sicht der Erzeuger- und Vermarktungsebene durchaus systemstabilisierende Funktionen erfüllen kann. Es kann Absatzschwankungen abfedern, die Vermarktung des ganzen Tieres erleichtern und somit Investitionsrisiken für höhere Haltungsformen reduzieren. Mittelbar kann ein solches Ventil dazu beitragen, dass Betriebe eher bereit sind, in tiergerechtere Haltungsformen zu investieren, weil Überhänge notfalls in niedrigeren Stufen vermarktet werden können. In diesem Sinn kann Downgrading die Angebotsseite tierwohlgerechter Produktion stützen.

Darin zeigt sich der eigentliche Zielkonflikt. Ein vollumfängliches Downgrading kann die ökonomische Praktikabilität des Systems und die Erreichung des Tierschutzziels erhöhen, zugleich aber dessen verbraucherschutzbezogene Transparenzleistung mindern. Es stärkt tendenziell die Vermarktungsflexibilität und kann Investitionsrisiken senken, schwächt aber die Präzision der Verbraucherinformation. Für die Zielerreichung des tierwohlorientierten Verbraucherschutzes bedeutet dies, dass nicht jede Systemstabilisierung zugleich eine Verbesserung des informationsbezogenen Verbraucherschutzes darstellt.

Im Ergebnis führt ein vollumfängliches Downgrading daher nicht notwendig zu einem Scheitern des tierwohlorientierten Verbraucherschutzes, wohl aber zu dessen funktionaler Reduktion. Das Schutzkonzept verschiebt sich von einem Modell differenzierter Transparenz und gezielter Nachfrageallokation hin zu einem Modell verlässlicher Mindeststandardinformation. Soll ein vollumfängliches Downgrading dennoch mit dem Ziel des tierwohlorientierten Verbraucherschutzes vereinbar bleiben, müssen daher bestimmte Bedingungen erfüllt sein. Erforderlich sind insbesondere eine unmissverständliche normative Festlegung des Kennzeichens als Mindeststandardsystem, transparente Zusätze wie „mindestens Haltungsform X“, belastbare Rückverfolgbarkeit, Evaluation der Verbraucherwahrnehmung sowie eine Kommunikationsstrategie, die den Aussagegehalt des Labels realistisch erklärt. Nur unter solchen Bedingungen lässt sich verhindern, dass aus einer zulässigen Vereinfachung eine strukturelle Entleerung der verbraucherschützenden Informationsfunktion wird.

6.5 Vorteile und Risiken des Downgrading aus unionsrechtlicher Sicht

Im Lichte von Art. 34, 36 AEUV sowie Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (LMIV) weist das im Referentenentwurf vorgesehene Downgrading mehrere unionsrechtlich entlastende Effekte auf.

Zunächst trägt das Downgrading zur Verhältnismäßigkeit der Kennzeichnungspflicht bei. Die Eingriffstiefe der Regelung wird dadurch begrenzt, dass Unternehmen nicht verpflichtet

werden, tatsächlich erreichte höhere Haltungsstandards offenzulegen. Vielmehr können sie sich – etwa aus Kostengründen oder aufgrund von Markterwägungen – auf die Angabe eines garantierten Mindeststandards („mindestens Stall“) beschränken. Die Kennzeichnungspflicht wird damit auf ein Mindestmaß an Transparenz reduziert, ohne weitergehende Differenzierungen zwingend vorzuschreiben.

Damit einher geht eine Verbesserung der binnenmarktrechtlichen Zugänglichkeit. Auch ausländische Produkte, die gegebenenfalls höhere Tierwohlstandards erfüllen, müssen nicht zwingend als solche ausgewiesen werden, sondern können ohne zusätzliche Nachweise als „mindestens Stall“ in Verkehr gebracht werden. Dies verhindert, dass ausländische Anbieter faktisch gezwungen werden, sich in die differenzierten Anforderungen höherer Haltungsstufen einzuarbeiten, um Marktzugang zu erlangen. Das System wirkt insoweit symmetrisch, da die Möglichkeit des Downgrading inländischen und ausländischen Unternehmen gleichermaßen offensteht und keine einseitigen Belastungen erzeugt.

Ein weiterer unionsrechtlicher Vorteil liegt in der Reduktion von Irreführungsrisiken. Die verpflichtende Verwendung des Zusatzes „mindestens“ signalisiert, dass die Kennzeichnung einen Mindeststandard beschreibt und gerade keine abschließende Aussage über das tatsächlich erreichte Tierwohlniveau trifft. Dadurch wird der Gefahr begegnet, dass Verbraucher die ausgewiesene Stufe als exakte Beschreibung der Produktionsbedingungen missverstehen. Die Kennzeichnung wird als Untergrenzeninformation kenntlich gemacht und damit kommunikativ begrenzt.

Insgesamt erhöht das Downgrading die Praktikabilität des Systems und erleichtert dessen unionsrechtliche Rechtfertigung. Die Kennzeichnung erscheint nicht als umfassendes Offenlegungssystem, sondern als schlanke Mindesttransparenzanforderung, während weitergehende Differenzierungen dem Markt überlassen bleiben. Dies stärkt insbesondere die Argumentation im Rahmen von Art. 34 und 36 AEUV, da die Regelung nicht stärker in den Warenverkehr eingreift, als zur Erreichung ihrer legitimen Ziele erforderlich ist.

Auch im Kontext des TBT-Übereinkommens wirkt das Downgrading entlastend. Die Kennzeichnungspflicht ist nicht darauf angelegt, jedes Produkt zwingend seinem tatsächlich erreichten, gegebenenfalls hohen Tierwohlniveau zuzuordnen, sondern beschränkt sich auf ein basales Informationsniveau. Höhere Stufen bleiben optional und stellen keine zusätzliche regulatorische Pflicht dar. Damit kann der Gesetzgeber plausibel darlegen, dass die Regelung nicht „more trade-restrictive than necessary“ im Sinne von Art. 2.2 TBT ist, da sie lediglich ein Mindestmaß an Transparenz verlangt und weitergehende Differenzierung unternehmerischen Entscheidungen überlässt.

Diesen Vorteilen stehen jedoch unionsrechtliche Risiken gegenüber, die vor allem aus der praktischen Nutzung des Downgrading resultieren.

Zentral ist der potenzielle Transparenzverlust. Wenn höherwertig erzeugte Ware in erheblichem Umfang bewusst in niedrigeren Haltungsstufen vermarktet wird, sinkt die Aussagekraft der Kennzeichnung über das tatsächlich erreichte Tierwohlniveau im Markt.

Die Kennzeichnung verliert dann ihre Funktion als differenzierendes Informationsinstrument und reduziert sich auf eine bloße Mindeststandardkommunikation. Für Verbraucher wird es schwieriger, aus der Kennzeichnung verlässlich auf reale Qualitätsunterschiede zwischen Produkten zu schließen.

Damit verbunden ist das Risiko einer strukturellen Irreführung im Sinne von Art. 7 LMIV. Zwar bleibt die einzelne Angabe objektiv zutreffend, solange die Mindestanforderungen eingehalten werden. Ein System, in dem relevante Qualitätsunterschiede systematisch unsichtbar bleiben, kann jedoch insgesamt geeignet sein, beim Verbraucher Fehlvorstellungen über die tatsächliche Marktstruktur hervorzurufen. Insbesondere kann der Eindruck entstehen, dass Unterschiede zwischen Haltungformen faktisch geringer sind, als sie tatsächlich sind, oder dass höhere Standards im Markt kaum existieren. In solchen Konstellationen kann die Grenze zur rechtlich relevanten Irreführung überschritten werden, auch ohne dass einzelne Angaben objektiv falsch wären.

Schließlich kann ein weitreichendes Downgrading mittelbar die Rechtfertigungsfähigkeit der gesamten Regelung beeinträchtigen. Das TierHaltKennzG wird unionsrechtlich wesentlich durch seine Ziele der Verbraucherinformation und der Förderung tierwohlorientierter Nachfrage gerechtfertigt. Wenn die tatsächliche Differenzierungsleistung des Systems durch extensive Unterdifferenzierung erheblich abgeschwächt wird, kann dies die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme in Frage stellen. Insbesondere im Rahmen von Art. 36 AEUV sowie im TBT-Kontext kann sich dann die Frage stellen, ob die mit der Kennzeichnung verbundenen Eingriffe noch durch entsprechende Gemeinwohlgewinne gedeckt sind.

In der Gesamtwürdigung trägt das Downgrading wesentlich zur unions- und völkerrechtlichen Tragfähigkeit des Referentenentwurfs bei. Es wahrt einen schlanken Pflichtkern in Form der Mindestkennzeichnung, vermeidet regulatorischen Druck zur Offenlegung höherer Standards, reduziert Diskriminierungs- und Marktzugangsrisiken und stärkt die Einordnung der Kennzeichnung als neutrales Informationsinstrument. Die Regelung erscheint dadurch deutlich weniger eingriffsintensiv als Modelle, die eine vollständige und differenzierte Offenlegung des jeweils erreichten Tierwohlniveaus verlangen würden.

6.6 Gesamtergebnis und Handlungsoptionen

Eine gesetzliche Ermöglichung des Downgrading im Rahmen des THKG ist rechtlich im Grundsatz vertretbar. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Kennzeichnung konsequent als Mindeststandardsystem ausgestaltet wird und ihre unions- und lauterkeitsrechtlichen Anforderungen gewahrt bleiben. Maßgeblich ist, dass die ausgewiesene Haltungform stets einen tatsächlich eingehaltenen Mindeststandard beschreibt und der Aussagegehalt der Kennzeichnung entsprechend klar begrenzt wird.

Die rechtliche Tragfähigkeit hängt dabei wesentlich von der konkreten Ausgestaltung und praktischen Anwendung ab. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Kennzeichnung nicht als Aussage über das jeweils erreichte oder maximale Tierwohlniveau verstanden wird, sondern als verlässliche Untergrenzeninformation. Ebenso ist erforderlich, dass die Stufen systematisch aufeinander aufbauen, sodass jede höhere Haltungsform die Anforderungen der niedrigeren vollständig umfasst und eine Herabstufung sachlich widerspruchsfrei bleibt.

Mit zunehmender praktischer Reichweite des Downgrading steigen jedoch die Risiken für die Funktionsfähigkeit des Systems. Eine extensive Nutzung kann die Differenzierungsfunktion der Kennzeichnung abschwächen, den Pflichtcharakter funktional relativieren und die intendierte Lenkungswirkung auf tierwohlorientierte Nachfrage reduzieren. In solchen Konstellationen kann auch die unionsrechtliche Rechtfertigungsfähigkeit mittelbar unter Druck geraten, wenn die tatsächlichen Gemeinwohlwirkungen – insbesondere im Bereich der Verbraucherinformation – hinter den regulatorischen Eingriffen zurückbleiben.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Downgrading rechtlich zulässig, aber ausgestaltungssensibel. Es bedarf klarer normativer und praktischer Leitplanken, um seine Vereinbarkeit mit den Zielen des THKG dauerhaft sicherzustellen. Aus den vorstehenden Erwägungen ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen für den Gesetzgeber:

(1) Mindeststandardcharakter ausdrücklich klarstellen. Der Mindeststandardcharakter der Kennzeichnung sollte ausdrücklich im Gesetz oder zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden. Es muss deutlich werden, dass die jeweilige Haltungsstufe eine garantierte Untergrenze beschreibt und keine Aussage über das maximal erreichte Tierwohlniveau trifft.

(2) Kaskadische Stufenlogik sicherstellen. Eine strikt kaskadische Stufenlogik ist sicherzustellen. Höhere Haltungsformen müssen die Anforderungen der jeweils niedrigeren vollständig enthalten. Nur unter dieser Voraussetzung bleibt Downgrading sachlich konsistent und rechtlich tragfähig.

(3) Zusatz „mindestens“ kommunikativ absichern. Die Formulierung „mindestens Haltungsform X“ sollte gesetzlich abgesichert werden, zum Beispiel mit einem Sternchenhinweis, um den Untergrenzencharakter der Kennzeichnung auch sprachlich eindeutig kenntlich zu machen und Fehlinterpretationen zu vermeiden.

(4) Kontrolle, Dokumentation und Rückverfolgbarkeit gewährleisten. Es bedarf belastbarer Anforderungen an Kontrolle, Dokumentation und Rückverfolgbarkeit. Es muss jederzeit sichergestellt sein, dass sämtliche Teilstücke einer Partie mindestens die Anforderungen der deklarierten Haltungsstufe erfüllen.

(5) Diskriminierungsfreie Einbeziehung importierter Ware sicherstellen. Die diskriminierungsfreie Einbeziehung importierter Ware ist sicherzustellen. Das System muss

unionsrechtskonform ausgestaltet sein und auch ausländischen Anbietern bei zumutbarem Aufwand offenstehen, um Binnenmarkt- und Notifizierungsrisiken zu vermeiden.

(6) Nutzung des Downgrading evaluieren. Es sollte eine regelmäßige Evaluation vorgesehen werden, die insbesondere das Verbraucherverständnis, die tatsächliche Nutzung des Downgrading sowie mögliche Fehlsteuerungen im Markt erfasst. Dies ist zentral, um frühzeitig zu erkennen, ob die Differenzierungsfunktion der Kennzeichnung unterlaufen wird.

(7) Downgrading nicht als Transformationsinstrument überdehnen. Schließlich sollte das Downgrading-Konzept nicht als zentrales Transformationsinstrument missverstanden werden. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung bleibt die eigentliche Transformation der Tierhaltung auf flankierende Instrumente wie Förderung, Investitionssicherheit und die Weiterentwicklung materieller Standards angewiesen.

Im Ergebnis ist Downgrading damit ein rechtlich zulässiges, aber steuerungsintensives Element des Kennzeichnungssystems, dessen konkrete Ausgestaltung maßgeblich über die langfristige Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Tierhaltungskennzeichnung entscheidet.

VII. Einbeziehung früherer Lebensphasen

7.1 Hintergrund

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz beschränkte sich in seiner bisherigen Fassung (TierHaltKennzG 2023) auf den maßgeblichen Handlungsabschnitt der Tiere - die Mastphase. Die Einstufung in die jeweiligen Handlungsformen erfolgt auf Grundlage der Bedingungen, unter denen die Tiere während dieses Abschnitts gehalten werden. Frühere Lebensphasen der Tiere wurden bislang nicht berücksichtigt.

Diese Beschränkung führt dazu, dass die Kennzeichnung die tatsächlichen Produktionsbedingungen eines Lebensmittels nur teilweise abbildet. Wesentliche Aspekte der Tierhaltung, insbesondere Handlungsbedingungen und Eingriffe in frühen Lebensphasen, bleiben für Verbraucher:innen unsichtbar, obwohl sie für die Bewertung des Tierwohlniveaus von erheblicher Bedeutung sind.

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf wird das bislang auf die Mastphase beschränkte System der Tierhaltungskennzeichnung um Anforderungen an frühere Lebensphasen erweitert. Diese Einbeziehung erfolgt nicht durch eine eigenständige Kennzeichnung dieser Lebensabschnitte, sondern als Zugangsvoraussetzung für höhere Handlungsstufen. Produkte können nur dann den Handlungsformen „Stall+Platz“ oder höheren Stufen zugeordnet werden, wenn auch in den vorgelagerten Lebensphasen bestimmte Anforderungen eingehalten wurden. Dies sind die über das Unionsrecht hinausgehenden Anforderungen des deutschen

Tierschutzrechts an die Haltung von Ferkeln und Sauen. Konkret geht es um die Durchführung der Ferkelkastration nur unter wirksamer Schmerzausschaltung sowie zukünftige Anforderungen an die Haltung von Sauen, nach denen die Tiere nach den festgelegten Übergangszeiten im Deckzentrum gar nicht (ab 2029) und im Abferkelbereich maximal fünf Tage (ab 2036) fixiert im Kastenstand gehalten werden dürfen.

Die Einbeziehung früherer Lebensphasen ist also nicht stufenweise differenziert ausgestaltet, sondern bildet eine einheitliche Zugangsvoraussetzung für alle über „Stall“ hinausgehenden Haltungsformen.

Gleichzeitig erfolgt innerhalb der vorgelagerten Lebensphasen keine weitere Differenzierung über die festgelegten Mindestanforderungen hinaus. Betriebe, die über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgehende Anforderungen in der Ferkelaufzucht oder Sauenhaltung erfüllen, werden im Rahmen der Kennzeichnung nicht gesondert abgebildet. Tiergerechtere Haltungsformen in diesen Lebensphasen führen daher nicht zu einer höheren Einstufung innerhalb des Kennzeichensystems.

7.2 Tierschutz- und verbraucherpolitische Einordnung

Die Einbeziehung früherer Lebensphasen stärkt grundsätzlich die Aussagekraft der Tierhaltungskennzeichnung. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass das Tierwohlniveau nicht allein in der Mastphase bestimmt wird, sondern auch durch Bedingungen und Eingriffe in frühen Lebensabschnitten geprägt ist. Aus tierschutz- und verbraucherpolitischer Sicht ist dies ein wesentlicher Fortschritt, da die Kennzeichnung stärker an den tatsächlichen Produktionsbedingungen ausgerichtet wird.

Gleichzeitig bleibt die Transparenz begrenzt. Da die Einbeziehung nicht eigenständig ausgewiesen wird, sondern lediglich als Zugangsvoraussetzung für alle höhere Haltungsstufen fungiert, bleibt für Verbraucher:innen unklar, in welchem Umfang Anforderungen in früheren Lebensphasen erfüllt werden. Unterschiede innerhalb dieser Lebensabschnitte werden nur eingeschränkt sichtbar gemacht.

Dies bedeutet eine strukturelle Inkonsistenz: Während die Mastphase entlang mehrerer Haltungsstufen differenziert abgebildet wird, wird diese Differenzierungslogik nicht auf die vorgelagerten Lebensphasen übertragen. Für Verbraucher:innen ist daher nicht erkennbar, inwieweit höhere Haltungsstufen auch mit höheren Standards in der Ferkelaufzucht oder Sauenhaltung einhergehen oder lediglich die ohnehin für Deutschland künftig geltenden Mindestanforderungen erfüllen.

Dies führt dazu, dass die Aussagekraft höherer Haltungsstufen auf die Mastphase fokussiert bleibt, während frühere Lebensphasen nur als binäre Zugangsvoraussetzung („erfüllt/nicht erfüllt“) berücksichtigt werden. Die Kennzeichnung ist daher in Bezug auf die tatsächlichen Tierwohlleistungen entlang der gesamten Produktionskette wenig transparent.

Angesichts dessen ist davon auszugehen, dass Tiere zukünftig auch in höheren Haltungsstufen regelmäßig in früheren Lebensphasen lediglich unter den gesetzlichen Mindestanforderungen gehalten wurden, da ein darüber hinausgehendes Tierwohlniveau für die Einstufung nicht erforderlich ist. Aus verbraucherpolitischer Sicht kann dies zu einer Diskrepanz zwischen der mit höheren Haltungsstufen verbundenen Erwartung und dem tatsächlichen Maß an Tiergerechtheit führen, da die Einstufung in eine höhere Haltungsstufe als Hinweis auf ein insgesamt erhöhtes Tierwohlniveau verstanden wird: Die Differenzierung der Haltungsstufen suggeriert eine durchgehend höhere Tierwohlqualität, obwohl diese in den früheren Lebensphasen lediglich auf Mindestniveau abgesichert ist.

Insgesamt zeigt sich aus verbraucherpolitischer Sicht ein Spannungsverhältnis: Die vorgesehene Einbeziehung früherer Lebensphasen erhöht zwar die Kohärenz der Kennzeichnung, bleibt jedoch hinter dem Anspruch zurück, das Tierwohlniveau entlang der gesamten Produktionskette differenziert und für Verbraucher:innen nachvollziehbar abzubilden.

7.3 Ökonomische Auswirkungen

Während die fehlende Ausdifferenzierung der vorgelagerten Lebensphasen in den höheren Stufen aus verbraucherpolitischer Sicht die Aussagekraft der Kennzeichnung begrenzt, kommt ihr aus ökonomischer Perspektive eine wichtige Funktion für die praktische Umsetzbarkeit des Systems zu.

Würden für die höheren Haltungsstufen von Beginn an weitergehende, stufenspezifisch differenzierte Anforderungen entlang der gesamten Produktionskette gelten, könnte dies den Kreis der lieferfähigen Betriebe erheblich einschränken. Dies gilt insbesondere für die Ferkelerzeugung, die in der deutschen Schweinemast in erheblichem Umfang auf ausländische Erzeugung angewiesen ist. Zum jetzigen Zeitpunkt ist nicht davon auszugehen, dass kurzfristig ausreichend Ferkel verfügbar wären, die über alle vorgelagerten Lebensphasen hinweg weitergehende Anforderungen erfüllen. Eine solche Ausgestaltung könnte daher dazu führen, dass Mastschweine selbst dann nicht in höheren Haltungsstufen vermarktet werden könnten, wenn die Anforderungen in der Mastphase erfüllt werden. Dies würde das Angebot in den höheren Haltungsstufen und damit die praktische Wirksamkeit der Kennzeichnung erheblich einschränken.

Die fehlende Ausdifferenzierung in den vorgelagerten Lebensphasen wirkt sich zugleich auf die ökonomischen Anreizstrukturen aus. Da über die Mindestanforderungen hinausgehende Verbesserungen in diesen Produktionsstufen im Kennzeichnungssystem nicht gesondert abgebildet werden, können entsprechende Investitionen nur eingeschränkt über den Markt vermittelt werden. Dies schwächt die Anreizwirkung für weitergehende Verbesserungen in der Ferkelerzeugung und Sauenhaltung.

Die einheitliche Mindestanforderung für vorgelagerte Lebensphasen wirkt insoweit als Umsetzungs- und Verfügbarkeitskompromiss. Sie ermöglicht es, höhere Haltungsstufen im

Markt abzubilden, ohne dass kurzfristige Engpässe in der Ferkelerzeugung zum begrenzenden Faktor werden, nimmt jedoch zugleich in Kauf, dass weitergehende Tierwohlleistungen in diesen Produktionsstufen nur eingeschränkt über den Markt abgebildet werden. Für eine weitergehende Differenzierung der frühen Lebensphasen wäre eine ausreichende Umstellungszeit erforderlich, damit sich Erzeugungs-, Liefer- und Nachweissysteme entsprechend anpassen können.

Gegenüber dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in seiner bisherigen Fassung (TierHaltKennzG 2023), wird die Novelle voraussichtlich dazu führen, dass die deutsche Ferkelerzeugung gegenüber im Ausland erzeugten Ferkeln an Wettbewerbsfähigkeit gewinnt: Alle Ferkel für die Mast in den Haltungsformen Stall+Platz und tiergerechteren Haltungsformen müssen entsprechend des deutschen gesetzlichen Mindeststandards erzeugt werden, sei es in Deutschland oder im Ausland. Insofern müssen inländische Betriebe keine weiteren Anforderungen erfüllen, da diese bereits an die Vorgaben des deutschen Tierschutzrechts gebunden sind.

Dies ist insofern zu begrüßen, als ein ausländischer Wettbewerbsvorteil in der Ferkelerzeugung reduziert wird, der aus niedrigeren Tierschutzstandards resultiert und bislang die deutschen Tierschutzstandards unterlaufen konnte. Zugleich entstehen für ausländische Betriebe Anreize, ihre Produktionsbedingungen an die entsprechenden Anforderungen anzupassen, um weiterhin Zugang zu den höheren Haltungsstufen im deutschen Markt zu erhalten. Dies kann zu einer Anhebung („race to the top“) der Tierschutzstandards in den Herkunftsländern beitragen (Vogel 1997; Zöllmer 2025).

Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass insbesondere die Mast in der Haltungsform Stall+Platz durch eine zu Beginn unzureichende Ferkelversorgung limitiert wird. Der Anteil inländisch erzeugter Ferkel ist in der deutschen Schweinemast in den letzten Jahrzehnten auf etwa 70% gesunken und die Umstellung ausländischer Produzenten auf die deutschen Mindestanforderungen wird voraussichtlich Zeit erfordern.

Neben der Ausgestaltung der höheren Haltungsstufen ist auch die Funktion der Auffangstufe „Stall“ von Bedeutung. Diese ermöglicht einen allgemeinen Marktzugang unabhängig von weitergehenden Nachweisen und verhindert, dass die Teilnahme am Markt von der Erfüllung höherer Anforderungen abhängig wird. Ökonomisch trägt dies dazu bei, die Marktversorgung aufrechtzuerhalten und Anpassungsprozesse zeitlich zu strecken.

7.4 Gesamtbewertung und Weiterentwicklungsoptionen

Die Einbeziehung früherer Lebensphasen stellt einen wesentlichen Schritt zur inhaltlichen Kohärenz der Tierhaltungskennzeichnung dar. Sie verhindert, dass höhere Haltungsstufen allein auf Grundlage der Mastphase vergeben werden, obwohl wichtige Tierwohlaspekte bereits in früheren Lebensabschnitten geprägt werden. Damit wird eine zentrale Schwäche des bisherigen Systems adressiert und die Kohärenz entlang der Produktionskette gestärkt.

Gleichzeitig bleibt die Einbeziehung systematisch begrenzt. Die Anforderungen an frühere Lebensphasen fungieren lediglich als Mindestvoraussetzung für höhere Haltungsstufen, ohne selbst Gegenstand einer differenzierten Abstufung zu sein. Unterschiede im Tierwohlniveau innerhalb dieser Lebensabschnitte oberhalb des Mindestniveaus werden daher nicht abgebildet. Die Kennzeichnung erreicht somit keine durchgehende Differenzierung des Tierwohlniveaus entlang der gesamten Produktionskette.

Hinzu tritt eine Inkonsistenz in der Auswahl der berücksichtigten Tierwohlintikatoren. Während bestimmte Anforderungen an frühe Lebensphasen, etwa zur Ferkelkastration oder zur Haltung von Sauen, ausdrücklich einbezogen werden, bleibt das unionsrechtlich seit langem problematisierte routinemäßige Schwanzkupieren unberücksichtigt. Dies ist insofern bemerkenswert, als das einschlägige Unionsrecht, insbesondere die Richtlinie 2008/120/EG, das Kupieren bereits seit langem nur ausnahmsweise zulässt und mehrere Mitgliedstaaten entsprechende Reduktionsstrategien umgesetzt haben.

Vor diesem Hintergrund erscheint es erklärungsbedürftig, dass ein zentraler Tierwohlintikator im Kennzeichnungssystem keine Berücksichtigung findet, während andere – teilweise national geprägte – Anforderungen ausdrücklich aufgenommen werden. Der Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten, in denen Maßnahmen zur Reduktion oder zum Verzicht auf das routinemäßige Schwanzkupieren konsequenter umgesetzt werden, unterstreicht diese Problematik zusätzlich. Auch im unionsrechtlichen Kontext kann dies relevant werden. Im Rahmen eines Notifizierungsverfahrens könnte beanstandet werden, dass ein staatliches Tierwohlkennzeichen zentrale, bereits unionsrechtlich geregelte Tierwohlaspekte nicht angemessen abbildet.

Für die langfristige Tragfähigkeit des Systems erscheint eine schrittweise Fortentwicklung des TierHaltKennzG sinnvoll, die eine stärkere Differenzierung der Anforderungen an frühere Lebensphasen sowie eine konsistente Einbeziehung zentraler Tierwohlintikatoren ermöglicht. Eine stufenbezogene Ausgestaltung könnte dazu beitragen, Unterschiede entlang der gesamten Produktionskette sichtbar zu machen und damit Transparenz und Anreizwirkung des Kennzeichnungssystems zu erhöhen.

Daraus ergeben sich insbesondere folgende Weiterentwicklungsoptionen:

(1) Frühere Lebensphasen behutsam weiterentwickeln. Die Einbeziehung früherer Lebensphasen sollte perspektivisch und schrittweise weiterentwickelt werden. Dabei sollte geprüft werden, wie weitergehende Unterschiede in Ferkelaufzucht und Sauenhaltung abgebildet werden können, ohne das Kennzeichnungssystem zu überfrachten, die Verfügbarkeit geeigneter Ferkel für höhere Haltungsstufen erheblich einzuschränken oder die Funktionsfähigkeit des Systems zu beeinträchtigen.

(2) Zentrale Tierwohlintikatoren konsistenter einbeziehen. Für die Weiterentwicklung des Systems sollte geprüft werden, wie zentrale Tierwohlintikatoren, insbesondere das routinemäßige Schwanzkupieren, konsistenter berücksichtigt werden können. Dies würde die

inhaltliche Kohärenz der Kennzeichnung stärken und ihre unionsrechtliche Absicherung verbessern.

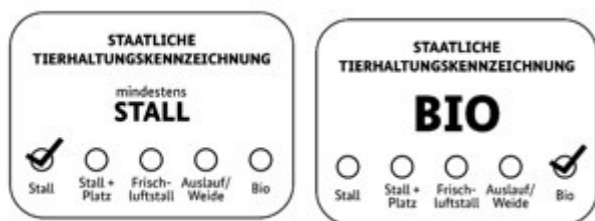
(3) Stufenbezogene Ausgestaltung langfristig prüfen. Eine stärkere stufenbezogene Ausgestaltung früherer Lebensphasen könnte dazu beitragen, Unterschiede entlang der Produktionskette besser sichtbar zu machen und zusätzliche Anreize für Verbesserungen oberhalb des Mindestniveaus zu setzen. Eine solche Fortentwicklung sollte jedoch nur schrittweise erfolgen und an Praktikabilität, Lieferkettenrealität und Kontrollierbarkeit ausgerichtet werden.

VIII. Labeldesign: Ausgestaltung der Kennzeichnung

8.1 Hintergrund

Gestalterisch sieht der Referentenentwurf für vorverpackte Lebensmittel ein Zeichen im Hauptsichtfeld der Verpackung vor: ein zweifarbiges, schwarz-weißes umrandetes Rechteck mit der Überschrift „staatliche Tierhaltungskennzeichnung“, der jeweiligen Stufenbezeichnung und einer Fünferreihe von Kreisen, in der die einschlägige Haltungsform durch einen schwarzen Haken markiert wird (vgl. Anlage 5 des Entwurfs). Bei nicht vorverpackten Lebensmitteln soll die Information auf einem Schild am Produkt oder in unmittelbarer Nähe stehen; bei verzehrfertigen Produkten lässt § 9 Absatz 2 des Entwurfs auch Speisekarten, Preisverzeichnisse oder Aushänge in der Verkaufsstätte zu (vgl. Kap. 9).

Abb. 1: Entwurf des Tierhaltungskennzeichens (Beispiele Haltungsform Stall und Bio)



Quelle: Anlage 5, RefE

Paragraph 11 sieht für zusammengesetzte Produkte und Mischungen verschiedener Haltungsformen besondere Kennzeichnungsoptionen vor, etwa eine prozentuale Angabe der Anteile einzelner Haltungsformen.

Diese Stoßrichtung eines staatlichen Kennzeichens ist im Grundsatz aus Sicht der Konsumforschung zu begrüßen. Die konkrete Ausgestaltung des Labels ist jedoch in mehreren Punkten stärker von verwaltungslogischen und wirtschaftlichen Erwägungen als von verhaltenswissenschaftlicher Wirkungsforschung geprägt. In der Gesamtsicht bietet das vorgeschlagene Zeichen den Verbraucher:innen zu wenig intuitive Orientierung, um seine

intendierte Lenkungs- und Transparenzwirkung entfalten zu können (Spiller, Kühl & Busch 2022).

Zu begrüßen ist, dass die Anordnung der Haltungsformen im Referentenentwurf horizontal, statt wie im Gesetz bisher vertikal, erfolgt, was die Vereinbarkeit mit der etablierten privatwirtschaftlichen Kennzeichnung vereinfacht.

8.2 Verhaltenswissenschaftliche Anforderungen an ein wirksames Tierhaltungskennzeichen

Damit ein staatliches Tierhaltungskennzeichen seine Informationsfunktion erfüllt, muss es auffallen, eindeutig verstanden werden und ohne zusätzliche Erläuterung eine zutreffende Einordnung ermöglichen (Ikonen et al. 2020; Nohlen et al. 2022; Shrestha et al. 2023). Kaufentscheidungen am Kühlregal werden unter Zeitdruck, in Routinen und unter begrenzter Aufmerksamkeit getroffen. Einschlägige Studien zur Aufmerksamkeitssteuerung zeigen, dass Verbraucher:innen pro Produkt nur wenige Sekunden investieren und dabei stark auf visuelle Salienz reagieren (Pieters & Wedel 2004; Bialkova et al. 2014; Bialkova et al. 2020; Grunert & Wills 2007). Ein visuell schwaches Kennzeichen würde daher zwar formal informieren, faktisch aber nur begrenzt wahrgenommen und genutzt.

Für die intendierte Lenkungswirkung am Markt ist entscheidend, dass das Zeichen eine klare relative Bewertung der Haltungsform ermöglicht. Wenn Verbraucher:innen nicht intuitiv erkennen, welche Stufe niedrigere, mittlere oder höhere Tierwohlstandards signalisiert, können sie ihr Kaufverhalten kaum entsprechend ausrichten. Ein wirksames Design erfordert deshalb eine eindeutige Stufenlogik, hohe Wiedererkennbarkeit, gute Lesbarkeit und klare Begrifflichkeiten. Farbgebung, Platzierung, Größe, Begrifflichkeit und grafische Hierarchie entscheiden wesentlich darüber, ob das Zeichen als Entscheidungshilfe oder lediglich als weiteres Label im ohnehin überladenen Informationsumfeld wahrgenommen wird (Andrews, Burton & Kees 2011; Newman et al. 2014; Sonntag et al. 2023).

Damit ist das Design auch aus Sicht der anbietenden Unternehmen marktrelevant. Nur wenn höhere Tierwohlstufen für Verbraucher:innen erkennbar und nachvollziehbar sind, entstehen marktwirksame Nachfrageimpulse, die Investitionen in bessere Haltungsbedingungen wirtschaftlich tragen können. Ein schlecht verstandenes Kennzeichen verwischt dagegen die Differenzierung zwischen Standards, schwächt Zahlungsbereitschaften und gefährdet die Glaubwürdigkeit des Instruments. Die Designentscheidung ist somit nicht eine gestalterische Nebenfrage, sondern eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die staatliche Kennzeichnung nicht nur formale Transparenz herstellt, sondern tatsächlich als verlässliches, alltagstaugliches Orientierungssystem zur Markttransformation beiträgt und Lenkungswirkung entfaltet.

Die Erfahrung mit dem EU-Bio-Logo verdeutlicht, wie hoch die Risiken einer schwachen Designentscheidung sind. Studien zeigen, dass das EU-Bio-Logo trotz langer Marktpräsenz

von relativ vielen Verbraucher:innen nicht als Kennzeichnung des ökologischen Anbausystems verstanden wird, weil der Begriff „Bio“ in der Bildmarke fehlt (Hartmann et al. 2025; Larceneux, Benoit-Moreau & Renaudin 2012). Viele Anbieter setzen auf dem deutschen Markt deshalb zusätzlich freiwillig das visuell stärkere deutsche Bio-Siegel ein (Janssen & Hamm 2012; Zander, Stolz & Hamm 2013). Die Forschung zu Front-of-Pack-Kennzeichnungen ist hier weitgehend konsistent: Einfachere, klare, evaluative und farbcodierte Kennzeichnungen werden leichter verstanden als reduzierte oder monochrome Labels; farbcodierte interpretative Formate schneiden bei Aufmerksamkeit, Verständlichkeit und Verhaltenswirkung systematisch besser ab als rein deskriptive Varianten (Andrews, Burton & Kees 2011; Egnell et al. 2020; Song et al. 2021; Nohlen et al. 2022). Ein ausschließlich schwarz-weißes Label – wie es Anlage 5 des Entwurfs zwingend vorsieht – verliert vor diesem Hintergrund voraussichtlich deutlich an Salienz am Regal (Weiß et al. 2026). Gerade beim schnellen Einkauf ist dies ein erheblicher Nachteil.

8.3 Verhaltenswissenschaftliche Einordnung der Kennzeichnungsarchitektur

(1) Mehrstufiger Aufbau

Ein Pluspunkt des Entwurfs ist der mehrstufige Aufbau. Die neuere Forschung zu Nachhaltigkeits- und Front-of-Pack-Kennzeichnungen spricht systematisch eher für abgestufte als für rein binäre oder rein numerische Systeme. Eine Übersichtsstudie zu Nachhaltigkeitslabels kam zu dem Ergebnis, dass gestufte Labelssysteme Verbraucher:innen stärker zu nachhaltigeren Entscheidungen lenken als rein positive oder negative Label (Thøgersen et al. 2024). Reviews zu Ernährungs- und Eco-Labels zeigen vergleichbar, dass gestufte und interpretative Formate regelmäßig besser abschneiden als bloß numerische Systeme (Nohlen et al. 2022). Der Entwurf folgt diesem Ansatz, der Produkte nicht als „gut“ oder „schlecht“ einordnet, sondern sie auf einer Skala mit fünf Stufen positioniert.

(2) Zusammenfassender Indikator

Auch die Wahl eines „summary indicator“ entspricht dem Stand der Forschung. Studien zur Verarbeitung von Lebensmittellabels präferieren zusammenfassende Bewertungen gegenüber der Darstellung mehrerer Einzelindikatoren, weil Letztere unter Zeitdruck schwerer integrierbar sind und kognitive Überforderung erzeugen können (Ikonen et al. 2020). Im vorliegenden Entwurf werden die verschiedenen Kriterien des Haltungssystems – Platzangebot je Tier, Bodenbeschaffenheit, Zugang zu Außenklima, Auslauf, Strukturierung der Buchten u. a. – in eine zusammenfassende Bewertung übersetzt.

Negativ ist allerdings zu bewerten, dass es sich nicht um ein umfassendes Tierwohllabel handelt: Bewertet wird ausschließlich das Haltungssystem. Nicht erfasst werden das Tierwohlmanagement (Tierbetreuung, Stallklima-Management), die Tiergesundheit (z. B. Mortalität, Lahmheiten, Lungenbefunde) und das tatsächliche Ausleben artgemäßer Verhaltensmöglichkeiten bzw. pathologische Verhaltensmuster (z. B. Schwanzbeißen). Damit bleibt das Konzept hinter dem aktuellen Stand der Tierwohlforschung zurück, die nicht nur Ressourcen- (Haltungssystem), sondern insbesondere auch tierbezogene Indikatoren (animal-based measures) als wesentliche Bewertungsgrundlage heranzieht (EFSA AHAW

Panel 2012; Welfare Quality® 2009; Blokhuis et al. 2010). Dies kann dazu führen, dass ergänzende Labels entstehen und die Übersichtlichkeit für Verbraucher sinkt.

(3) Staatlicher Absender

Ein weiterer Pluspunkt ist, dass die Kennzeichnung eindeutig als staatlich erkennbar ist. Für ein Vertrauensgut wie Tierwohl ist die Glaubwürdigkeit der prüfenden Instanz zentral. Die Forschung zeigt, dass institutionelles Vertrauen und das Wissen um eine unabhängige Drittzertifizierung die Nutzung solcher Labels signifikant erhöhen. Staatliche oder behördlich überwachte Kontrolle wirkt dabei im Regelfall vertrauensfördernd (Gorton et al. 2021; Cook et al. 2023; Tiboni-Oschilewski et al. 2024). Insofern ist der prominente Hinweis „staatliche Tierhaltungskennzeichnung“ sinnvoll und sollte in der grafischen Hierarchie auch prominent erkennbar bleiben.

(4) Monochromes Design

Eine erhebliche Schwäche des Entwurfs ist das bewusst monochrome Design. Anlage 5 schreibt vor: „Die Kennzeichnung hat zweifarbig zu sein. Die Buchstaben, das umrandete abgerundete Rechteck, die Kreise und der Haken sind in schwarz zu drucken. Der Hintergrund hat weiß zu sein.“ Damit verzichtet der Entwurf bewusst auf jede farbliche Differenzierung der Stufen.

Die in der Begründung des Entwurfs explizit angesprochene inhaltliche Stufigkeit des Zeichens („Kaskadenprinzip“) ließe sich durch eine farblich abgestufte – idealerweise ampelartig codierte – Darstellung deutlich verhaltenswirksamer kommunizieren. Die Forschung zu farbcodierten Front-of-Pack-Labels ist in diesem Punkt klar: Farbliche Stufenlogiken (z. B. Nutri-Score, Multiple Traffic Light) erzielen systematisch höhere Aufmerksamkeit, bessere Rangordnungserkennung und stärkere Verhaltenswirksamkeit als monochrome oder rein textbasierte Varianten (Andrews, Burton & Kees 2011; Egnell et al. 2018; Egnell et al. 2020; Cecchini & Warin 2016; Song et al. 2021; Andrews et al. 2021; Phonsuk et al. 2026, Weiß et al. 2026).

Auch die Erfahrungen mit dem EU-Energieeffizienzlabel belegen, dass farbcodierte A–G-Skalen Konsumentenentscheidungen deutlich stärker beeinflussen als monochrome oder rein numerische Varianten (Heinzle & Wüstenhagen 2012; Waechter, Sütterlin & Siegrist 2015). Dies gilt insbesondere für Schnellentscheidungen unter kognitiver Belastung, wie sie für den Lebensmitteleinkauf typisch sind. Der gesetzgeberische Verzicht auf jede Farbcodierung schöpft insofern nicht das volle Wirksamkeitspotenzial aus.

Eine farbliche Abstufung der Tierhaltungskennzeichnung von Grün bis Rot bedürfte einer juristischen Begründung, weil insbesondere die Farbe Rot eine starke negative Signalwirkung entfaltet. Rechtlich entscheidend wäre, dass die Farbgebung nicht als Warnung vor einem rechtswidrigen Produkt erscheint, sondern als relative, verbraucher- und tierschützende Stufeninformation über unterschiedliche Haltungsniveaus. Zur Begründung könnte der Gesetzgeber neben der Forschung zu Front-of-Pack-Labels ausdrücklich auf das

verpflichtende EU-Energielabel verweisen (Verordnung (EU) 2017/1369). Dieses arbeitet seit langem mit einer farbcodierten Effizienzskala von Grün bis Rot und zeigt, dass eine solche Farbskala unionsrechtlich akzeptiert und verbraucherpolitisch etabliert ist, sofern sie als relative Leistungs- bzw. Qualitätsinformation verstanden wird. Auch dort bedeutet Rot nicht, dass ein Produkt verboten oder rechtswidrig wäre, sondern dass es innerhalb einer zulässigen Produktgruppe eine ungünstigere Einstufung aufweist. Übertragen auf die Tierhaltungskennzeichnung könnte Rot daher rechtlich vertretbar als Hinweis auf eine niedrigere Haltungsstufe innerhalb eines legalen Systems ausgestaltet werden, nicht als Warnung vor einem unzulässigen Produkt. Voraussetzung wäre, dass die Farbskala für inländische und ausländische Produkte gleichermaßen gilt, die Stufenlogik müsste verständlich erläutert werden, und die Farbgebung müsste im Rahmen der unionsrechtlichen Notifizierung mit Verbraucherforschung, Designforschung und dem Hinweis auf etablierten Label wie Nutri-Score und insbesondere das EU-Energielabel begründet werden.

Solange an der derzeit vorgesehenen schwarz-weißen Ausgestaltung der staatlichen Haltungskennzeichnung festgehalten wird, spricht vieles dafür, sie mit der bereits etablierten privatwirtschaftlichen Kennzeichnung zu kombinieren, die eine Farbskala verwendet. Eine solche Kombinierbarkeit sollte möglichst niedrigschwellig ausgestaltet werden. Der Referentenentwurf kommt diesem Anliegen insoweit entgegen, als die bisher vorgesehene Abstandsbegrenzung zum staatlichen Kennzeichen aufgehoben wurde. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil die privatwirtschaftliche Kennzeichnung bereits alle wesentlichen Tierarten abdeckt, während die staatliche Kennzeichnung zunächst auf Schweinefleisch beschränkt bleibt

(5) Sprachliche Klarheit der Stufenbezeichnungen

Zu den gestalterischen Schwächen tritt ein semantisches Klarheitsproblem. Wirksame Nachhaltigkeitslabels müssen ein eindeutiges Signal senden. Unklare oder abstrakte Begriffe erzeugen Unsicherheit, senken das Vertrauen und schwächen die Kaufimpulse (Hartmann et al. 2025). Genau hier zeigt der Entwurf Schwächen: Die Bezeichnungen „Stall+Platz“ und insbesondere „Frischlufstall“ sind fachsprachlich formuliert und erschließen sich nicht ohne weiteres aus der Alltagssprache. Forschung zu Tierwohl-Mehrstufenlabels zeigt überdies, dass Verbraucher:innen mittlere Stufen besonders leicht missverstehen; in einer deutschen Studie wurde etwa Level 3 der bisherigen privatwirtschaftlichen Haltungsformkennzeichnung teilweise fälschlich bereits mit dauerhaftem Auslauf assoziiert, und zusätzliche Hintergrundinformationen veränderten die ausgewiesene Zahlungsbereitschaft erheblich (Sonntag et al. 2023; Sonntag et al. 2019; Christoph-Schulz & Rovers 2020; Heise & Theuvsen 2017; Ammann et al. 2023).

(6) Der Zusatz „mindestens“

Problematisch ist das Wort „mindestens“, das in mehreren Stufen verpflichtend dem Stufennamen vorangestellt wird, wenn das vom Entwurf als zulässig vorgesehene Downgrading auf eine niedrigere Haltungsform erfolgt, um den Wahrheitsgehalt abzusichern (vgl. § 6 des Entwurfs). Aus Transparenzsicht ist das heikel: Das Label kommuniziert dann

nicht mehr die tatsächliche Stufe der Haltung, sondern nur eine Untergrenze. Aus einer eigentlich präzisen Stufenskala wird damit eine semantisch unscharfe Aussage.

Eine so prominente Hervorhebung des Downgradings ist nicht überzeugend: Nach der vorliegenden konsumpsychologischen und verbraucherwissenschaftlichen Forschung ist das Interesse an einem höheren Tierschutzniveau in der deutschen Bevölkerung sehr breit verankert; einschlägige Studien weisen wiederholt Zustimmungsraten von rund 90 Prozent zu höheren Tierwohlstandards aus (BMEL 2024; Weinrich et al. 2014; Clark et al. 2017; Sonntag et al. 2023). Tierwohl ist demnach eine weithin geteilte normative Werthaltung. Der Anteil derjenigen Personen, die Tierschutzfragen ausdrücklich ablehnen oder von ihnen „genervt“ sind, wird in einschlägigen Segmentierungsstudien mit lediglich rund fünf bis zehn Prozent ausgewiesen.

Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht des Verbraucherschutzes ein weit überwiegendes Interesse daran, höhere Tierwohlstandards im Markt erkennbar zu machen. Der zentrale Zweck eines staatlichen Kennzeichens muss deshalb darin liegen, Verbraucher:innen den Einkauf entsprechend ihrer Präferenz für mehr Tierwohl zu erleichtern, nicht aber theoretische Missverständnisse einer kleinen Minderheit, die ggf. Produkte aus niedrigeren Haltungsstufen bevorzugt, zulasten der Informationsklarheit für die große Mehrheit auszuschließen. Es ist kaum ersichtlich, weshalb sich Verbraucher:innen dadurch benachteiligt oder irregeführt fühlen sollten, dass ein Produkt, das einer niedrigeren Kategorie zugeordnet ist, tatsächlich teilweise oder vollständig aus Erzeugnissen einer höheren Haltungsstufe besteht. Bei Lebensmitteln wie Hackfleisch oder verarbeiteten Erzeugnissen besteht keine typische Verbrauchererwartung dahingehend, dass in einer niedrigeren Kategorie zwingend nur die schlechtestmögliche Qualität enthalten sein müsse. Die Vorstellung, Verbraucher:innen müssten vor einer „zu guten“ Tierhaltungsqualität geschützt werden, überzeugt weder lebensnah noch verbraucherpolitisch. Die Forschung verweist seit Langem darauf, dass die Diskrepanz zwischen geäußerten Einstellungen und tatsächlichem Kaufverhalten vor allem durch Preisrestriktionen, geringes Einkommen, mangelndes Vertrauen in Kennzeichnungen, begrenzte Aufmerksamkeit im Kaufakt und weitere situative Barrieren erklärt wird (Vermeir & Verbeke 2006; Carrington, Neville & Whitwell 2014; Heise & Theuvsen 2017; Aschemann-Witzel et al. 2019). Der Kauf günstiger Produkte ist daher regelmäßig nicht Ausdruck einer positiven Präferenz für eine wenig tiergerechte Tierhaltung, sondern Folge von finanziellen Restriktionen, Verdrängungseffekten und Unsicherheiten. Auch aus diesem Grund besteht ein deutlich überwiegendes Verbraucherinteresse daran, höhere Standards sichtbar zu machen. Wenn Anbieter aus wirtschaftlichen Erwägungen zum Aufbau stabiler Wertschöpfungsketten zeitlich begrenzt zum Downgrading greifen, ist daraus keine rechtlich relevante Irreführung abzuleiten (vgl. Kapitel 6). Für das Tierwohl wirkt sich dies ohnehin nicht nachteilig aus.

Vor diesem Hintergrund ist der Zusatz „mindestens“ nicht nur eine Präzisierung, sondern auch eine Verkomplizierung der Kennzeichnung. Er erschwert die intuitive Verständlichkeit des Labels, weil er die Aussage semantisch abschwächt: Das Label bezeichnet dann nicht mehr die zugeordnete Haltungsstufe klar, sondern nur eine Untergrenze. Aus einer einfach

lesbaren Stufeninformation wird so eine interpretativ anspruchsvollere Aussage. Für Verbraucher:innen ist gerade nicht ohne Weiteres ersichtlich, ob „mindestens Stall+Platz“ als klare positive Information oder als unbestimmte Mischkategorie zu lesen ist. Aus Sicht eines Verbraucherschutzorientierten Informationsdesigns spricht daher vieles dafür, auf den Zusatz zu verzichten.

Stattdessen könnte im Falle eines Downgradings durch eine Sternchen-Kennzeichnung an anderer Stelle der Verpackung – außerhalb des zentralen Stufenfeldes – auf den Sachverhalt hingewiesen werden, dass ein Teil der Ware tatsächlich aus einer höheren Stufe stammen könnte. Dies trüge rechtlichen oder lauterkeitsrechtlichen Bedenken Rechnung, ohne die zentrale Stufeninformation zu verwässern (Martínez 2026).

(7) Mikrogestaltung des Zeichens

Die konkrete Mikrogestaltung des Logos überzeugt nicht. Die große, dominante Hauptbezeichnung in der Mitte ist gut sichtbar; die fünf unteren Stufenlabels („Stall“, „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Weide“, „Bio“) sind dagegen typografisch klein, lang und auf engem Raum gesetzt. Die in Anlage 5 vorgesehenen Mindest-x-Höhen von 1,2 mm bzw. 0,9 mm entsprechen zwar den lebensmittelrechtlichen Mindestanforderungen, liegen aber am unteren Rand des Lesbaren. Es ist deshalb zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der Verbraucher:innen unter Realbedingungen nur die zentrale Hauptbezeichnung wahrnimmt, nicht aber die vollständige Skalenlogik.

Hinzu kommt, dass der einzelne schwarze Haken in einem Kreis grafisch einen Doppelcharakter hat. Er kann wie ein bloßes Prüf- oder Freigabezeichen wirken („o. k.“-Symbol) und weniger auf einer Rangordnung hindeuten. Andrews, Burton & Kees (2011) zeigen empirisch, dass solche schlichten Häkchen-Logiken zu unerwünschten Halo-Effekten führen können, weil das Häkchen pauschal als positives Gütezeichen fehlinterpretiert wird – auch dann, wenn es eine niedrige Stufe markiert. Forschung zu visueller Stufenkommunikation (z. B. Nutri-Score, Energieeffizienzlabel) deutet zudem darauf hin, dass farbcodierte Balken-, Pfeil- oder Skalenlogiken die relative Position deutlich klarer kommunizieren als Häkchen-Markierungen in gleichförmigen Kreisen (Newman et al. 2014; Egnell et al. 2020; Heinzle & Wüstenhagen 2012). Die vorliegende Umsetzung ist insgesamt kein überzeugendes Informationsdesign.

(8) Platzierungsvorgaben

Positiv hervorzuheben ist, dass das Label nach § 8 Absatz 1 des Entwurfs verpflichtend im Hauptsichtfeld der Verpackung – also Front-of-Pack – erscheinen muss. Dies entspricht dem Stand der Forschung, die vorderseitige, schnell erfassbare Kennzeichnungen gegenüber versteckten oder rückseitigen Lösungen klar bevorzugt (Tiboni-Oschilewski et al. 2024). Ein FOP-Standort erhöht systematisch sowohl die Wahrnehmungswahrscheinlichkeit als auch die tatsächliche Nutzung im Kaufentscheidungsprozess.

Problematisch ist der Entwurf allerdings dort, wo der Entwurf für nicht vorverpackte Lebensmittel und insbesondere für die Außer-Haus-Verpflegung in § 9 Absatz 2 weitgehend

textliche Lösungen über Speisekarten, Preisverzeichnisse oder Aushänge zulässt. Die aktuelle Forschung zu Menü- und Eco-Labels spricht eher dafür, dass interpretative visuelle Formate auch in der Außer-Haus-Verpflegung wirksamer sind als rein textliche oder numerische Hinweise; der empirische Nachweis im Feld ist allerdings nicht durchgängig stabil (Bleich et al. 2017; Ohlhausen & Langen 2020). Angesichts des kleinbetrieblichen Charakters von Teilen des Außer-Haus-Marktes mag die Vereinfachung nachvollziehbar erscheinen, verhaltenswissenschaftlich handelt es sich jedoch um ein Minimalmodell mit erheblichen Wirkungsverlusten gegenüber der Kennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung im Einzelhandel. Dies berücksichtigt die Heterogenität des Sektors nicht hinreichend, denn auch im Außer-Haus-Markt gibt es große Unternehmen mit standardisierten Angeboten und vielfachen Kennzeichnungsmöglichkeiten, z. B. in der Systemgastronomie und in Betriebskantinen und Mensen (vgl. Kap. 9).

(9) Begriffsschutz und Verhältnis zu privaten Kennzeichen

Der Entwurf enthält in § 26 ein Verbot der irreführenden oder missbräuchlichen Verwendung der staatlichen Kennzeichnung, jedoch kein generelles Verbot zusätzlicher Tierwohlwerbung, solange diese nicht das staatliche Kennzeichen nachahmt, verwechslungsfähig gestaltet ist oder irreführend wirkt. Damit dürften Begriffe wie „Weideschwein“, „Stroschwein“, „Strohhaltung“ oder „Tierwohlprogramm“ grundsätzlich weiterhin zulässig sein, sofern sie nach allgemeinem Lauterkeits- und Lebensmittelrecht zutreffend, belegbar und nicht täuschend verwendet werden.

Daraus folgt, dass der Entwurf kein ausschließliches Zeichen für Tierwohlkommunikation schafft, sondern ein staatliches Referenzsystem, neben dem freiwillige Zusatzkommunikation weiterhin existieren kann. Angesichts der konzeptionellen Begrenzung des staatlichen Labels auf das Haltungssystem ist dies einerseits plausibel, weil Aussagen zu Tiergesundheit, Management und tierbezogenen Indikatoren gar nicht abgedeckt sind. Andererseits bedeutet es aus Verbrauchersicht, dass weiterhin eine Vielzahl weiterer Tierwohl- und Herkunftszeichen am Markt nebeneinander bestehen wird.

Der Entwurf verdrängt die heutige privatwirtschaftliche Haltungsform-Kennzeichnung des deutschen Lebensmitteleinzelhandels nicht, schafft aber mit dem staatlichen Kennzeichen ein verpflichtendes Referenzsystem, das die bisherige LEH-Kennzeichnung bereits zur Anpassung bewogen hat.

Wenn der Gesetzgeber bei der im Entwurf vorgesehenen Schwarz-Weiß-Kennzeichnung bleibt, ist zu erwarten, dass die heutige Haltungsformkennzeichnung und andere Label wie die des Deutschen Tierschutzbundes beibehalten werden. Das ist einerseits problematisch, bietet andererseits aber auch Chancen. Wenn beide Systeme parallel auf einer Packung erscheinen, sich aber inhaltlich oder begrifflich nicht decken, ist das aus Sicht der Verbraucherforschung problematisch. Mehrfache, miteinander konkurrierende Stufenlogiken auf einer Verpackung erhöhen kognitive Last und reduzieren die Wahrscheinlichkeit korrekter Interpretation (Newman et al. 2014; Vyth et al. 2010). Wenn sich Begrifflichkeiten

und Inhalte der Haltungsform allerdings decken, wie es im Falle der etablierten privatwirtschaftlichen Haltungsformkennzeichnung voraussichtlich der Fall sein wird, besteht die Chance, dass die ergänzende freiwillige Kennzeichnung Schwächen der staatlichen Kennzeichnung (z.B. fehlende Farbskala) ausgleicht und perspektivisch zusätzliche, z.B. tierbezogene Indikatoren wie Schlachtkörperbefunde einbezieht.

8.4 Gesamtbewertung und Weiterentwicklungsoptionen

In der Gesamtschau lässt sich der Entwurf im Hinblick auf das Labeldesign als konzeptionell brauchbar, gestalterisch und kommunikativ jedoch eher schwach bewerten. Positive Elemente sind der mehrstufige Aufbau, der summarische Indikator, der staatliche Absender und die Verpflichtung zum Aufdruck auf der Vorderseite im Einzelhandel. Strukturelle Schwächen liegen in der Begrenzung auf Haltungssysteme statt eines umfassenden Tierwohlbegriffs, im monochromen Schwarz-Weiß-Design ohne Stufenfarben, in den teilweise fachsprachlichen Stufenbezeichnungen, im sprachlich relativierenden „mindestens“-Zusatz, in der unscharfen Mikrogestaltung der Skala und in den weichen Kennzeichnungsanforderungen für die Außer-Haus-Verpflegung (vgl. dazu Kap. 9).

Die einschlägige Forschung würde stärker für ein Label sprechen, das die Mehrstufigkeit beibehält und auf sofortige Decodierbarkeit setzt. Diese Anforderungen sollten in die weitere Entwicklung der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung einfließen, soweit rechtlich umsetzbar.

Daraus ergeben sich insbesondere folgende Handlungsoptionen:

(1) Verhaltenswirksames Labeldesign stärken. Das Label sollte stärker auf unmittelbare Verständlichkeit und schnelle Orientierung ausgerichtet werden. Hierfür sprechen insbesondere eine deutlichere Richtungslogik der Skala, eine stärkere visuelle Differenzierung der einzelnen Stufen und eine klarere Hervorhebung der jeweils zutreffenden Stufe.

(2) Verständlichkeitsprüfung der Stufenbezeichnungen. Die teilweise fachsprachlichen Stufenbezeichnungen sollten auf ihre Verständlichkeit geprüft und gegebenenfalls durch alltagsnähere Begriffe ersetzt werden. Dies betrifft insbesondere Bezeichnungen wie „Stall+Platz“ und „Frischlufstall“, die für Verbraucher:innen nicht ohne Weiteres intuitiv verständlich sind.

(3) Zusatz „mindestens“ visuell nachordnen. Der sprachlich relativierende „mindestens“-Zusatz sollte im zentralen Labeldesign reduziert oder visuell nachgeordnet werden. Der Mindeststandardcharakter kann durch ergänzende Hinweise kommuniziert werden („Sternchenhinweis“), ohne die zentrale Stufeninformation im Entscheidungsmoment zu schwächen.

(4) Farbliche oder flächenhafte Hervorhebung rechtssicher erwägen. Wenn rechtlich und politisch umsetzbar, sollte eine farbliche oder zumindest flächenhafte Hervorhebung der

jeweils zutreffenden Stufe erwogen werden. Dies könnte die sofortige Decodierbarkeit und Lenkungswirkung der Kennzeichnung erhöhen.

IX. Ausweitung der Kennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung

9.1 Hintergrund

Die in der Novelle des TierHaltKennzG vorgesehene Einbeziehung des Außer-Haus-Marktes in die staatliche Tierschutzkennzeichnung ist zu begrüßen. Der Außer-Haus-Markt ist ein strukturell bedeutsamer Teilmarkt des Lebensmittelkonsums, der bisher nicht in die privatwirtschaftliche Kennzeichnung der Haltungsform integriert ist. Für Deutschland weisen aktuelle Marktstudien zur Außer-Haus-Verpflegung für 2023 einen Umsatz von 84,5 Mrd. Euro aus (Rückert-John 2024); dem stand im selben Jahr ein Nettoumsatz des Lebensmitteleinzelhandels von 204,5 Mrd. Euro gegenüber (EHI 2024). Je nach Marktabgrenzung entfallen auf den Außer-Haus-Markt damit knapp 30 % des Gesamt-Lebensmittelkonsums. In bestimmten Warengruppen des Fleischmarktes wie z. B. Geflügel ist der Anteil noch höher. Auch international ist diese Entwicklung schon weiter fortgeschritten: In den USA entfielen 2024 bereits 58,9 % der gesamten Lebensmittelausgaben auf „food away from home“ (USDA 2025). Eine Ausnahme dieses Bereichs von Transparenzpflichten ließe damit nicht eine Nische, sondern einen großen und tendenziell weiter wachsenden Teil des Lebensmittelmarktes ungeregt.

Eine Ausklammerung des Außer-Haus-Marktes würde darüber hinaus ein strukturelles Wettbewerbsproblem erzeugen. Es verbliebe ein großes Marktsegment, in dem niedrigere Tierschutzstandards, auch aus internationalen Bezugsquellen und intransparenter Verarbeitung, marktgängig bleiben. Das Eierbeispiel illustriert diese Problematik besonders anschaulich. Auf EU-Ebene existiert bislang ein unionsweit verpflichtendes System tierwohlbezogener Kennzeichnung nur für Schaleneier. Für verarbeitete eihaltige Lebensmittel fehlt eine entsprechende Pflichtkennzeichnung. Dort können weiterhin Eier aus Käfighaltung eingesetzt werden, ohne dass dies für Verbraucher:innen erkennbar wäre. Eine in der Marktliteratur wiederholt aufgegriffene Schätzung verortet rund 17 % des Eierverbrauchs bei Großverbrauchern und im Außer-Haus-Verzehr sowie rund 30 % bei eihaltigen verarbeiteten Produkten (vzbv 2025). Da nur die Kennzeichnung für den Einzelhandel reguliert wurde, entstanden Ausweich- und Restmärkte für Niedrigstandardware in Verarbeitung, Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung. Auch 20 Jahre nach Einführung der Kennzeichnungspflicht und nach dem Verbot der Käfighaltung in Deutschland findet sich deshalb immer noch Käfigware im Außer-Haus-Markt, was zur Verbraucherverunsicherung beiträgt (Bühner et al. 2025).

Auch aus Wertschöpfungskettenperspektive spricht Gewichtiges gegen eine Ausklammerung des Außer-Haus-Marktes. Eine Transformation der Landwirtschaft stehe nur dann „auf sicherem Boden“, wenn sich parallel auch die Nachfrage entwickelt. Die Außer-Haus-Verpflegung ist dafür ein wichtiger Hebel (UBA 2022). Höhere Haltungsstandards können

sich nur dann flächendeckend in der Lebensmittelkette verankern, wenn nicht allein der Einzelhandelsmarkt, sondern auch Individualgastronomie, Systemgastronomie, Mensen und Kantinen in die Kennzeichnung einbezogen werden. Andernfalls bleiben die Absatzsignale für Erzeugung und Verarbeitung unvollständig, und es entsteht ein fragmentierter Markt, in dem ambitioniertere Standards gerade dort unter Wettbewerbsdruck geraten, wo Verbraucher:innen sie am wenigsten überprüfen können.

Aus Sicht des Verbraucherschutzes stellt der Außer-Haus-Markt derzeit allerdings eine „Kennzeichnungswüste“ dar. Während im Lebensmitteleinzelhandel auf verpackten Produkten zahlreiche Informationen zu Herkunft, Zutaten, Nährwerten und freiwilligen Prozessmerkmalen verfügbar sind, fehlen entsprechende Nachhaltigkeitsangaben in Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und Systemgastronomie fast vollständig. Die Ursachen dieser Kennzeichnungslücke liegen u.a. in der Struktur des Marktes. Erstens werden im Außer-Haus-Markt überwiegend nicht vorverpackte Speisen verkauft, sodass die klassischen Informationsträger des Einzelhandels – Verpackung und Etikett – entfallen. Zweitens ist die Informationssituation am Point of Choice in Restaurant, Mensa oder Fast-Food-Betrieb durch wechselnde Speisepläne, Mischgerichte und begrenzte Darstellungsflächen geprägt; dies macht Kennzeichnung schwerer. Drittens sind die Lieferketten im Außer-Haus-Markt teilweise – allerdings keineswegs durchgängig – kleinteilig. Darüber hinaus sind Konsument:innen es nicht gewöhnt, beim auswärtigen Konsum nach Informationen zu suchen (Rogge & Becker 2008).

Die empirische Forschung zu Kantinen und Foodservice widerspricht der verbreiteten Annahme, Tierwohl spiele im Außer-Haus-Konsum keine Rolle. In einer länderübergreifenden Untersuchung zu Arbeitsplatzkantinen (Price et al. 2016) zählten Preis-Leistungs-Verhältnis, Ernährung und Natürlichkeit zwar durchweg zu den wichtigsten Informationsdimensionen; zugleich belegen die Segmentanalysen, dass sozial verantwortliche und auf Herkunft beziehungsweise Nachhaltigkeit achtende Zielgruppen klar identifizierbar sind. Eine qualitative Studie für Deutschland und das Vereinigte Königreich (Price 2016) zeigt darüber hinaus, dass Transparenz grundsätzlich wertgeschätzt wird und dass Tierwohl, Herkunft, Unterstützung lokaler Erzeugung sowie Umweltaspekte bei Essensentscheidungen im Arbeitskontext durchaus eine Rolle spielen. Die Relevanz ist allerdings heterogen: Ein Teil der Gäste entscheidet stark preis- und routinenorientiert, ein anderer normativ und qualitätsbezogen. Genau deshalb ist ein verlässliches Label sinnvoll: Es ermöglicht jenen Gruppen, die Tierwohl berücksichtigen wollen, dies tatsächlich zu tun.

Für Deutschland liegt inzwischen auch erste direkte Evidenz vor (Möstl et al. 2025). In einem Discrete-Choice-Experiment mit 834 regelmäßigen Kantinennutzerinnen und -nutzern hatten sowohl ein Bio-Label als auch ein Label für höhere Tierwohlstandards signifikant positive Effekte auf die Wahlwahrscheinlichkeit von Fleischgerichten. Zugleich zeigt die Studie, dass diese Labels deutlich weniger Einfluss entfalten als das Gericht selbst und sein Preis – ein für die Politik wichtiger Befund. Ein Tierschutzlabel im Außer-Haus-Markt wäre demnach kein Wundermittel, aber ein relevanter Baustein, der nachweislich Nachfrageverlagerungen bewirken und für einen Teil der Gäste moderate Zahlungsbereitschaften aktivieren kann. Die

Autoren leiten daraus gerade nicht die Nutzlosigkeit des Labels ab, sondern im Gegenteil die Notwendigkeit, Tierwohlkennzeichnung mit attraktiven Gerichten, verständlicher Kommunikation und realistischen Preisstrategien zu verbinden.

9.2 Grundsätzliche Ausgestaltungsanforderungen an eine Kennzeichnung in der Außer-Haus-Verpflegung

Aus der vorliegenden Literatur lassen sich einige Anforderungen an die Ausgestaltung der Tierhaltungskennzeichnung für den Außer-Haus-Markt ableiten (Bleich et al. 2017, Beyer 2021). Erstens muss die Kennzeichnung am Ort der Auswahlentscheidung sichtbar sein, also auf Speisekarten, Menüboards, Buffetschildern, Bestellterminals, Apps oder Lieferplattformen. Nach dem Stand der Forschung ist eine Kennzeichnung im Außer-Haus-Markt nur dann als ernsthaft wirksam anzusehen, wenn sie unmittelbar am Ort der Auswahlentscheidung erscheint und dort schnell, prägnant und interpretativ erfassbar ist (Fernandes et al. 2016). Für die Tierhaltungskennzeichnung folgt daraus: Versteckte Hinweise, periphere Aushänge oder eine Auslagerung der Information in Nebenmedien wie QR-Codes sind aus wissenschaftlicher Sicht keine überzeugende Lösung.

Auch im Außer-Haus-Bereich erwiesen sich interpretative Hinweise wie Symbole oder Ampellogiken als wirksamer (Beyer et al. 2021). In Großverbrauchereinrichtungen und der standardisierten Systemgastronomie lassen sich diese Anforderungen leichter umsetzen als in klassischen Restaurants, weil dort Essenssysteme standardisierter und technisierter funktionieren.

Besonders klar ist die Evidenzlage zu QR-Codes und ähnlichen ausgelagerten Digitalverweisen. In einer JRC-Studie (Gaudeul & Krawczyk 2023) mit Verbraucher:innen aus Deutschland, Spanien und Bulgarien scannten 37 % keinen einzigen QR-Code; im Mittel wurden QR-Codes nur in 24 % der Fälle genutzt. Zudem verlangsamte diese Form der Informationsbereitstellung die Entscheidung und verschlechterte das Produktwissen. Solche Befunde decken sich mit internationalen Rechtsentwicklungen: Österreich stellt für die Herkunftskennzeichnung in der Gemeinschaftsverpflegung ausdrücklich klar, dass ein bloßer Verweis auf Homepage oder QR-Code nicht genügt. Sachgerecht erscheint daher ein zweistufiges Modell: eine kurze, standardisierte Primärinformation am Point of Choice und eine ergänzende digitale Vertiefung – nicht aber eine Verlagerung zentraler Information in sekundäre oder schwer zugängliche Kanäle mit Medienbruch (Zühlsdorf et al. 2023).

Internationale Regelungsbeispiele belegen, dass der Außer-Haus-Markt keineswegs prinzipiell „nicht kennzeichnungsfähig“ ist. Frankreich verpflichtet Restaurants seit Februar 2025, Ursprung beziehungsweise Provenienz bestimmter Fleischarten sichtbar und lesbar anzugeben. Die Pflicht gilt ausdrücklich auch für Vor-Ort-Verzehr, Take-away und Lieferung (Directorate for Legal and Administrative Information 2025). Finnland verlangt seit dem 1. Mai 2019 eine schriftliche Herkunftsangabe für frisches, gekühltes oder tiefgekühltes Fleisch, das als Zutat in Mahlzeiten verwendet wird; zulässige Informationsträger sind Menü,

Broschüre, Tafel oder elektronische Anzeige (Finnish Food Authority 2025). Das Landesgesetz zur Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln in Südtirol verpflichtet seit 2023 Gastronomiebetriebe, Mensen und Schankbetriebe, bei bestimmten tierischen Produkten die Herkunft sichtbar anzugeben. Solche Beispiele widerlegen das häufig vorgebrachte Argument, der Außer-Haus-Markt sei aus praktischen Gründen grundsätzlich von Transparenzpflichten auszunehmen.

Für die Form der Kennzeichnung gibt es mehrere mögliche, aber unterschiedlich geeignete Varianten:

1. Gerichtsbezogene Kennzeichnung am unmittelbaren Auswahlpunkt: auf Speisekarten, Menüboards, Wochenplänen oder digitalen Speisekarten.
2. Analoge Aushänge oder Tafellösungen an der Ausgabe: also Schilder, schwarze Bretter, Auslagetafeln oder Beschilderungen deutlich sichtbar an der Ausgabe.
3. Elektronische Vor-Ort-Lösungen bei der Bestellung: Monitore, digitale Menüanzeigen, Self-Ordering-Terminals oder sonstige elektronische Anzeigen.
4. Online- und App-basierte Kennzeichnung für Vorbestellung, Lieferdienste und Plattformen.

Deutlich schwächer sind demgegenüber:

5. Aushänge an Stellen abseits des Point of Choice.
6. „Information auf Nachfrage“ beim Personal; Verweis auf vorhandene, aber nicht direkt einsehbare Unterlagen.
7. Ausgelagerter Digitalverweis mittels QR-Code.

Die allgemeine verhaltenswissenschaftliche Forschung zur Lebensmittelauswahl unter Zeitdruck zeigt: Unter Zeitdruck wird weniger Information verarbeitet, und wirksam sind eher wenige, aber entscheidungsrelevante Signale. Nach dem Stand der Forschung kann eine Kennzeichnung im Außer-Haus-Markt daher nur dann als ernsthaft wirksam angesehen werden, wenn sie unmittelbar am Ort der Auswahlentscheidung (Point of Choice) erscheint und dort schnell, prägnant, interpretativ und intuitiv erfassbar ist.

Diskutiert werden könnten Kennzeichnungsmodelle auf Ebene des Gesamtbetriebes. Dänemark zeigt mit dem staatlich kontrollierten Organic Cuisine Label, dass sich ein stufenförmiges, betriebsbezogenes Kennzeichnungssystem in Gastronomie und öffentlichen Küchen etablieren lässt (Danish Veterinary, Food, Agriculture and Fisheries Agency 2026). Das Label bildet den Anteil ökologischer Zutaten über die gesamte Speisenproduktion ab und wird inzwischen von über 3.500 Küchen genutzt. Deutschland hat mit der Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung (Bio-AHVV) einen vergleichbaren Weg gewählt, der Bio-Anteile für Gäste sichtbarer machen, die Zertifizierung vereinfachen und den Verbraucherschutz stärken soll. Solche Modelle könnten für ein Tierschutzlabel relevant sein, weil sie Möglichkeiten eröffnen, im Außer-Haus-Markt nicht zwingend jedes einzelne Gericht bis ins Detail zu kennzeichnen. Kontrollierte, stufenförmige Betriebs- oder Beschaffungsmodelle können eine praktikable Lösung darstellen, sofern die Information für Gäste klar und

glaubwürdig bleibt. Analog zu Dänemark oder der Bio-AHVV könnte ein betriebsbezogenes Modell - deutlich sichtbar - ausweisen, welcher Anteil der eingekauften tierischen Rohwaren eines Betriebs einem bestimmten Tierwohlstandard entspricht.

9.3 Einschätzungen zur Systematik der Außer-Haus-Kennzeichnung im Entwurf

Der Referentenentwurf sieht für den Außer-Haus-Bereich – also insbesondere Gastronomie, Imbiss, Systemgastronomie, Kantinen, Mensen, Bäckereien mit Verzehrangebot sowie sonstige Verkaufsstellen mit nicht vorverpackten oder verzehrfertigen Lebensmitteln – deutlich flexiblere Kennzeichnungsvorgaben vor als für vorverpackte Ware im Einzelhandel. Der Entwurf will damit den praktischen Besonderheiten des Außer-Haus-Marktes Rechnung tragen, in dem i.d.R. keine Verpackung als Informationsträger vorhanden ist und Speisen kurzfristig angeboten oder vor Ort zubereitet werden.

Während das Tierhaltungskennzeichen im Einzelhandel zwingend im Hauptsichtfeld der Verpackung oder auf einem an dieser Verpackung befestigten Etikett angebracht werden muss, kann bei verzehrfertigen Lebensmitteln, Speisen und Gerichten die Kennzeichnung auf Speisekarten, Preisverzeichnissen oder durch Aushang in der Verkaufsstätte erfolgen. Die Anforderungen an die Gestaltung sind deutlich weniger strikt als bei Verpackungen. Nicht vorverpackte Lebensmittel müssen nicht zwingend mit dem vollständigen grafischen staatlichen Zeichen einschließlich Rechteck, Überschrift, Fünferreihe und Haken gekennzeichnet werden. Zulässig ist vielmehr eine reduzierte Kennzeichnung nur mit der Bezeichnung der Haltungform, also etwa „mindestens Stall“ oder „mindestens Stall+Platz“. Für diese vereinfachte Angabe gelten nur bestimmte technische Vorgaben aus Anlage 5, insbesondere zu Farbe und Schriftgröße; zusätzlich darf sie abweichend auch weiß auf schwarzem Hintergrund dargestellt werden. Wenn nur die reduzierte Haltungformbezeichnung (§ 9, Absatz 3) verwendet wird, muss zusätzlich eine allgemeine Erläuterung der Haltungformen bereitgestellt werden. Dies kann schriftlich oder elektronisch geschehen, etwa auf einem Aushang, in einer Speisekarte, auf einem Monitor oder in einem sonstigen Informationsangebot in der Verkaufsstätte. Alternativ genügt allerdings auch ein gut sichtbarer Hinweis, dass eine allgemeine Darstellung der Haltungformen auf Anfrage zur Verfügung gestellt wird. Diese Erläuterung oder der Hinweis dürfen nicht verdeckt oder undeutlich gemacht werden. Die Begründung des Entwurfs erklärt, dass damit trotz vereinfachter Angabe sichergestellt werden soll, dass Verbraucher ähnlich wie bei verpackten Lebensmitteln grundsätzlich Informationen zu allen Haltungformen erhalten können. Es ist allerdings sehr unwahrscheinlich, dass eine auf Anfrage zur Verfügung gestellte Information im Konsumalltag genutzt wird, weil sie zusätzliche Initiative des Gastes voraussetzt.

Zentral ist weiterhin, dass der Verweis „durch Aushang in der Verkaufsstätte“ hinsichtlich des Ortes und der Erkennbarkeit unbestimmt bleibt. Der Entwurf eröffnet mit dem „Aushang in der Verkaufsstätte“ einen erheblichen Vollzugsspielraum. Aus den allgemeinen Anforderungen der §§ 5 und 9 folgt zwar, dass der Aushang vor der Kaufentscheidung sichtbar, eindeutig zuordenbar und gut lesbar sein muss. Gleichwohl fehlen konkrete Vorgaben zu Platzierung, Mindestgröße, Blickfangwirkung und Nähe zum

Entscheidungspunkt. Aus Verbraucherschutzsicht sollte daher klargestellt werden, dass ein Aushang nur dann genügt, wenn er am Ort der Auswahlentscheidung und in dem unmittelbaren Sichtfeld angebracht ist und die Kennzeichnung aus der üblichen Betrachtungsdistanz in den Blick gerät (blickfangmäßig) sowie ohne weiteres gelesen werden kann. Eine Platzierung an peripheren Orten der Verkaufsstätte sollte ausdrücklich nicht ausreichen.

Insgesamt folgt der Referentenentwurf im Außer-Haus-Bereich einem deutlich unbestimmteren Ansatz als im Einzelhandel: Er verlangt Transparenz über die Haltungsform, überlässt die konkrete Umsetzung aber weitgehend den Betrieben. Dies führt im Vergleich zur verpflichtenden Kennzeichnung auf Verpackungen zu geringerer Standardisierung. Die bisherigen Erfahrungen mit der Nutzung von Transparenzinstrumenten im Außer-Haus-Markt lassen im Ergebnis eine voraussichtlich deutlich schwächere Wahrnehmbarkeit im Entscheidungsmoment erwarten. Informationen, die wie bereitgestellte Infomappen aktive Nachfragen der Konsumierenden verlangen oder wie QR-Codes Medienbrüche erzeugen, sind nicht alltagstauglich und nur ergänzend sinnvoll.

9.4 Ergebnis und Handlungsoptionen

Die Einbeziehung des Außer-Haus-Markts in die staatliche Tierhaltungskennzeichnung ist aus Sicht der Zielerreichung folgerichtig und notwendig. Gastronomie, Systemgastronomie, Mensen und Kantinen sollten nicht als informationspolitische Ausnahmezone behandelt werden. Andernfalls bliebe ein erheblicher und wachsender Teil des Lebensmittelkonsums von Transparenzpflichten ausgenommen, wodurch die Wirkung der Kennzeichnung auf Erzeugung, Verarbeitung und Nachfrage systematisch geschwächt würde. Die im Entwurf vorgesehene Ausweitung auf den Außer-Haus-Markt ist damit ein wichtiger Schritt zur Schließung einer systematischen Transparenz- und Verbraucherschutzlücke.

Gleichzeitig entscheidet die konkrete Ausgestaltung darüber, ob die Kennzeichnung in diesem Bereich tatsächlich verhaltenswirksam wird. Reine Textangaben, periphere Aushänge oder ausgelagerte Digitalverweise reichen hierfür nicht aus. Entscheidend ist, dass die Information am Ort der Auswahlentscheidung sichtbar, verständlich und dem jeweiligen Gericht eindeutig zugeordnet ist. Die Regelungen sollten daher stärker standardisiert und stärker auf den Point of Choice ausgerichtet werden.

Daraus ergeben sich insbesondere folgende Handlungsoptionen:

(1) Kennzeichnung unmittelbar am Point of Choice platzieren. Die Kennzeichnung sollte auf Speisekarten, Menüboards, Buffetschildern, Bestellterminals sowie in Apps und auf Lieferplattformen erscheinen. Periphere Aushänge oder versteckte Hinweise sind nach dem Stand der Verhaltenswissenschaft keine wirksame Alternative. Aus Verbraucherschutzsicht sollte präzisiert werden, dass ein Aushang nur dann genügt, wenn er am Ort der Auswahlentscheidung und im unmittelbaren Sichtfeld angebracht ist, aus der üblichen Betrachtungsdistanz in den Blick gerät und ohne Weiteres gelesen werden kann.

(2) Spezifische Darstellungsregeln für den Außer-Haus-Markt festlegen. Das Gesetz oder die Verordnung sollten Mindestanforderungen an Sichtbarkeit, Lesbarkeit, Zuordnung zum Gericht und Platzierung am Entscheidungspunkt enthalten.

(3) Vollständiges staatliches Kennzeichen grundsätzlich verwenden. Das vollständige staatliche Kennzeichen sollte auch im Außer-Haus-Markt grundsätzlich verwendet werden. Eine reine Textangabe schwächt die Wiedererkennung, Vergleichbarkeit und kommunikative Stärke des staatlichen Systems.

(4) QR-Codes und Digitalverweise nur ergänzend zulassen. Die zentrale Tierhaltungsinformation muss ohne Medienbruch und ohne zusätzlichen Suchaufwand sichtbar sein. Digitale Vertiefung kann sinnvoll sein, darf aber die sichtbare Primärkennzeichnung nicht ersetzen.

(5) Betriebsbezogene Kennzeichnungsmodelle ergänzend prüfen. Für Gemeinschaftsverpflegung und Großküchen kann ein kontrolliertes Beschaffungsmodell sinnvoll sein, das den Anteil tierischer Rohwaren aus höheren Tierwohlstandards sichtbar macht. Dies kann den administrativen Aufwand senken, sofern die Information für Gäste klar verständlich und gut sichtbar bleibt.

(6) Einführung sektoral gestaffelt und mit Vorlauf umsetzen. Im ersten Schritt sollten die oben genannten, transparenteren Kennzeichnungsformen für standardisierte Segmente wie Systemgastronomie, Fast-Food-Filialisten/Franchising und große Gemeinschaftsverpfleger gelten, weil dort Spezifikationen, Rezepturen, Artikelstammdaten, digitale Menüsysteme und Einkauf zentralisiert sind. Danach können mittlere Kantinen- und Mensasysteme sowie schließlich kleinere Gastronomiebetriebe folgen. So lassen sich Transparenz, Glaubwürdigkeit und Praktikabilität besser miteinander verbinden. In England wurde die verpflichtende Kalorienkennzeichnung bewusst zunächst auf Unternehmen mit 250 oder mehr Beschäftigten begrenzt (Department of Health & Social Care 2020). Regulierung sollte also zuerst dort ansetzen, wo Standardisierung und organisatorische Tragfähigkeit bereits hoch sind. Ein solcher Stufenplan verbindet Wirksamkeit mit Praktikabilität, reduziert Umsetzungsfriktionen und erlaubt es, schrittweise Routinen, Softwarelösungen und Nachweisstrukturen für den gesamten Sektor aufzubauen.

Literatur

Ammann, J., Arbenz, A., Mack, G., Nemecek, T., & El Benni, N. (2023). A review on policy instruments for sustainable food consumption. *Sustainable Production and Consumption*, 36, 338–353.

Andrews, J. C., Burton, S., & Kees, J. (2011). Is simpler always better? Consumer evaluations of front-of-package nutrition symbols. *Journal of Public Policy & Marketing*, 30(2), 175–190.

Andrews, J. C., Netemeyer, R. G., Burton, S., & Kees, J. (2021). What consumers actually know: The role of objective nutrition knowledge in processing stop sign and traffic light front-of-pack nutrition labels. *Journal of Business Research*, 128, 140–155.

Aschemann-Witzel, J., Ares, G., Thøgersen, J., & Monteleone, E. (2019). A sense of sustainability? – Some perspectives on consumer responses to food sustainability indicators. *Trends in Food Science & Technology*, 90, 180–186.

Beyer, B., Chaskel, R., Euler, S., Gassen, J., GROßKOPF, A. K., & Sellhorn, T. (2024). How does carbon footprint information affect consumer choice? A field experiment. *Journal of accounting research*, 62(1), 101-136.

Bialkova, S., Grunert, K. G., Juhl, H. J., Wąsowicz-Kiryło, G., Stysko-Kunkowska, M., & van Trijp, H. C. M. (2014). Attention mediates the effect of nutrition label information on consumers' choice. *Appetite*, 76, 66–75.

Bialkova, S., Sasse, L., & Fenko, A. (2020). The role of nutrition labels and advertising claims in altering consumers' evaluation of food products. *Food Quality and Preference*, 84, 103950.

Bio-AHVV (2023). Verordnung zur Regelung der Produktion, der Kontrolle und der Kennzeichnung von Bio-Zutaten und Bio-Erzeugnissen sowie zur Auszeichnung des Gesamtanteils an Bio-Lebensmitteln in der Außer-Haus-Verpflegung. <https://www.gesetze-im-internet.de/bio-ahvv/BJNR1090B0023.html>.

Bleich, S. N., Economos, C. D., Spiker, M. L., Vercammen, K. A., McClure, A. C., Roberto, C. A., Pomeranz, J. L., & Block, J. P. (2017). A systematic review of calorie labeling and modified calorie labeling interventions: Impact on consumer and restaurant behavior. *Obesity*, 25(12), 2018–2044.

Blokhuis, H. J., Veissier, I., Miele, M., & Jones, B. (2010). The Welfare Quality® project and beyond: Safeguarding farm animal well-being. *Acta Agriculturae Scandinavica, Section A*, 60(3), 129–140.

BMEL (2024). Deutschland, wie es isst – Der BMEL-Ernährungsreport 2024. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

BMEL (2025). Deutschland, wie es isst – Der BMEL-Ernährungsreport 2025. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

- Bühner, C., Kühl, S., & Spiller, A. (2025). Zielgruppen im deutschen Eiermarkt und Potenziale für die Mobilstallhaltung: Eine hierarchische Clusteranalyse. *Austrian Journal of Agricultural Economics and Rural Studies*, 33.12. https://doi.org/10.15203/OEGA_33.12.
- Carrington, M. J., Neville, B. A., & Whitwell, G. J. (2014). Lost in translation: Exploring the ethical consumer intention–behavior gap. *Journal of Business Research*, 67(1), 2759–2767.
- Cecchini, M., & Warin, L. (2016). Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: A systematic review and meta-analysis of randomized studies. *Obesity Reviews*, 17(3), 201–210.
- Christoph-Schulz, I., & Rovers, A.-K. (2020). German Citizens' Perception of Fattening Pig Husbandry—Evidence from a Mixed Methods Approach. *Agriculture*, 10(8), 342. <https://doi.org/10.3390/agriculture10080342>.
- Clark, B., Stewart, G. B., Panzone, L. A., Kyriazakis, I., & Frewer, L. J. (2017). Citizens, consumers and farm animal welfare: A meta-analysis of willingness-to-pay studies. *Food Policy*, 68, 112–127.
- Cook, B., Costa Leite, J., Rayner, M., Stoffel, S., van Rijn, E., & Wollgast, J. (2023). Consumer interaction with sustainability labelling on food products: A narrative literature review. *Nutrients*, 15(17), 3837.
- Danish Veterinary, Food, Agriculture and Fisheries Agency (2026). The Organic Cuisine Label. <https://en.foedevarestyrelsen.dk/food/labelling-and-marketing-of-food/organic-food/the-organic-cuisine-label>.
- Department of Health & Social Care (2020). Mandating calorie labelling in the out-of-home sector. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f1ae0fb3a6f40727c229d06/Calorie_Labelling_-_Consultation_Response.pdf.
- Dickertmann, W.-C. (2001). Die geographische Herkunftsangabe zwischen gewerblichem Rechtsschutz und Wettbewerbsrecht: Der Einfluß des europäischen Rechts auf den Schutz der geographischen Herkunftsangabe. Baden-Baden.
- Directorate for Legal and Administrative Information (2025). Obligation to display the origin of meat in restaurants. <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A18108?lang=en>.
- EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) (2012). Statement on the use of animal-based measures to assess the welfare of animals. *EFSA Journal*, 10(6), 2767.
- Egnell, M., Talati, Z., Hercberg, S., Pettigrew, S., & Julia, C. (2018). Objective understanding of front-of-package nutrition labels: An international comparative experimental study across 12 countries. *Nutrients*, 10(10), 1542.
- Egnell, M., Talati, Z., Galan, P., Andreeva, V. A., Vandevijvere, S., Gombaud, M., Dréano-Trécant, L., Hercberg, S., Pettigrew, S., & Julia, C. (2020). Objective understanding of the

Nutri-Score front-of-pack label by European consumers and effects of label modifications. *Public Health Nutrition*, 23(14), 2705–2716.

EHI (2024). LEH knackt erstmals Umsatz von 200 Mrd. Euro. <https://www.ehi.org/presse/lebensmittelhandel-knackt-umsatz-von-200-mrd-euro/>.

Fernandes, A. C., Oliveira, R. C., Proença, R. P. C., Curioni, C. C., Rodrigues, V. M., & Fiates, G. M. R. (2016). Influence of menu labeling on food choices in real-life settings: A systematic review. *Nutrition Reviews*, 74(8), 534–548.

Finnish Food Authority (2025). Country of origin of meat at serving points. <https://www.ruokavirasto.fi/en/foodstuffs/food-sector/food-information/labelling/labelling-of-the-country-of-origin-of-foods/country-of-origin-of-meat-at-serving-points/>.

Gaudeul, A., & Krawczyk, M. (2023). Using QR codes to access food information: A behavioural study with European consumers. Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://doi.org/10.2760/358391>.

Gorton, M., Tocco, B., Yeh, C.-H., & Hartmann, M. (2021). What determines consumers' use of eco-labels? Taking a close look at label trust. *Ecological Economics*, 189, 107173.

Grethe, H., & Zöllmer, J. (2026). How to Govern the Transition to Sustainable Animal Husbandry in High-Income Open Economies? In B. Grabkowsky & T. Blaha (Eds.), *Intensive Livestock Production in Transition*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-97872-2_27.

Grube, M. (2001). Die Bedeutung gemeinschaftsrechtlicher Produktzertifizierung für die Sorgfaltspflichten des Händlers im Binnenmarkt im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Produktverantwortlichkeit: Am Beispiel der CE-Zertifizierung und mit Ausblick auf die Entwicklung im Lebensmittelbereich unter besonderer Berücksichtigung der „Ersatzherstellerhaftung“ im deutschen Lebensmittelrecht. Aachen.

Grunert, K. G., & Wills, J. M. (2007). A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. *Journal of Public Health*, 15(5), 385–399.

Hartmann, M., Yeh, C.-H., Gorton, M., Tocco, B., & Török, Á. (2025). Enhancing sustainability label effectiveness through logo design modification: An analysis of the EU Green Leaf logo. *Agribusiness*. <https://doi.org/10.1002/agr.70013>.

Heinzle, S. L., & Wüstenhagen, R. (2012). Dynamic adjustment of eco-labelling schemes and consumer choice – the revision of the EU Energy Label as a missed opportunity? *Business Strategy and the Environment*, 21(1), 60–70.

Heise, H., & Theuvsen, L. (2017). What do consumers think about farm animal welfare in modern agriculture? Attitudes and shopping behaviour. *International Food and Agribusiness Management Review*, 20(3), 379–399.

Ikonen, I., Sotgiu, F., Aydinli, A., & Verlegh, P. W. J. (2020). Consumer effects of front-of-package nutrition labeling: An interdisciplinary meta-analysis. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 48(3), 360–383.

Janssen, M., & Hamm, U. (2012). Product labelling in the market for organic food: Consumer preferences and willingness-to-pay for different organic certification logos. *Food Quality and Preference*, 25(1), 9–22.

Karpenstein, U., Fellenberg, F., Schink, A., Johann, C., Dingemann, K., Kottmann, M., & Augustin, J. (2021). Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung. Gutachten im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für das BMEL. Berlin.

Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (2020). Empfehlungen des Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung. Berlin.

Krenzler, H.-G., Herrmann, C., & Niestedt, M. (2025). EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht. München.

Larceneux, F., Benoit-Moreau, F., & Renaudin, V. (2012). Why might organic labels fail to influence consumer choices? Marginal labelling and brand equity effects. *Journal of Consumer Policy*, 35(1), 85–104.

Martínez, J. (2026). Rechtliche Bewertung einer gesetzlichen Ermächtigung zum Downgrading von Fleischprodukten im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz. Kurzgutachten im Auftrag von Agora Agrar, April 2026.

Martínez, J., Sonntag, W., & Spiller, A. (2017). Prozessqualitäten in der WTO. Ein Vorschlag für die reliable Messung von moralischen Bedenken am Beispiel des Tierschutzes. *Agrar- und Umweltrecht*, 81–88.

Möstl, A., Janssen, M., & Zander, K. (2025). Consumer preferences for organic, animal welfare-friendly, and locally produced meat in workplace canteens: Results of a discrete choice experiment in Germany. *Food Quality and Preference*, 127, 105463.

Newman, C. L., Howlett, E., & Burton, S. (2014). Shopper response to front-of-package nutrition labeling programs: Potential consumer and retail store benefits. *Journal of Retailing*, 90(1), 13–26. <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2013.11.001>.

Nohlen, H. U., Bakogianni, I., Grammatikaki, E., Ciriolo, E., Pasztor, Z., & Caldeira, S. (2022). Front-of-pack nutrition labelling schemes: An update of the evidence. JRC Science for Policy Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ohlhausen, P., & Langen, N. (2020). When A Combination of Nudges Decreases Sustainable Food Choices Out-of-Home—The Example of Food Decoys and Descriptive Name Labels. *Foods*, 9(5), 557. <https://doi.org/10.3390/foods9050557>.

Phonsuk, P., Curtis, C. J., Phatchana, P., & Pongutta, S. (2026). Consumer understanding, preferences and acceptance of front-of-pack labels in Thailand: Foundational evidence for policy development. *Public Health Nutrition*. <https://doi.org/10.1017/S1368980026101852>.

Pieters, R., & Wedel, M. (2004). Attention capture and transfer in advertising: Brand, pictorial, and text-size effects. *Journal of Marketing*, 68(2), 36–50.

Price, S. (2016). Trust in Workplace Canteens – using Germany and the UK as Market Examples. A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements of Bournemouth University for the degree of Doctor of Philosophy. Bournemouth.

Price, S., Viglia, G., Hartwell, H., Hemingway, A., Chapleo, C., Appleton, K., Saulais, L., Mavridis, I., & Perez-Cueto, F. (2016). What are we eating? Consumer information requirement within a workplace canteen. *Food Quality and Preference*, 53, 39–46.

Rogge, C. B. E., & Becker, T. C. (2008). Consumer Information in the food service industry vs. food retailing. 12th Congress of the European Association of Agricultural Economists – EAAE 2008.

Rückert-John, J. (2024). Von Homeoffice bis Schnellgastronomie: Wie Deutschland jetzt isst. <https://snackconnection-marktplatz.de/gastro-trends/dzg-studie-essverhalten-deutschland-ausser-haus/>.

Shrestha, A., Cullerton, K., White, K. M., Mays, J., & Sendall, M. (2023). Impact of front-of-pack nutrition labelling in consumer understanding and use across socio-economic status: A systematic review. *Appetite*, 187, 106587.

Song, J., Brown, M. K., Tan, M., MacGregor, G. A., Webster, J., Campbell, N. R. C., Trieu, K., Ni Mhurchu, C., Cobb, L. K., & He, F. J. (2021). Impact of color-coded and warning nutrition labelling schemes: A systematic review and network meta-analysis. *PLoS Medicine*, 18(10), e1003765.

Sonntag, W. I., Lemken, D., Spiller, A., & Schulze, M. (2019). Welche Verbrauchergruppen befürworten eine staatliche Tierwohlkennzeichnung? *German Journal of Agricultural Economics*, 68(4), 287–298.

Sonntag, W. I., Lemken, D., Spiller, A., & Schulze, M. (2023). Welcome to the (label) jungle? Analyzing how consumers deal with intra-sustainability label trade-offs on food. *Food Quality and Preference*, 104, 104746.

Spiller, A., Kühl, S., & Busch, G. (2022). Sieben-Punkte-Plan für eine effektive Tierhaltungskennzeichnung. Diskussionspapier, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Universität Göttingen. <https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ein-sieben-punkte-plan-fuer-eine-wirkungsvolle-tierwohlkennzeichnung/>.

Thøgersen, J., Dessart, F. J., Marandola, G., & Hille, S. L. (2024). Positive, negative or graded sustainability labelling? Which is most effective at promoting a shift towards more sustainable product choices? *Business Strategy and the Environment*, 33(7), 6795–6813. <https://doi.org/10.1002/bse.3838>.

Tiboni-Oschilewski, O., Abarca, M., Santa Rosa Pierre, F., Rosi, A., Biasini, B., Menozzi, D., & Scazzina, F. (2024). Strengths and weaknesses of food eco-labeling: A review. *Frontiers in Nutrition*, 11, 1381135.

UBA (2022). Warenstromanalyse tierischer Lebensmittel. Gutachten zur Erzeugung, Verarbeitung, Vermarktung und zum Verzehr von Fleisch, Milch und Eiern in Deutschland.

UBA Texte 158. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/warenstromanalyse-tierischer-lebensmittel>.

USDA (2025). Total food spending reached \$2.58 trillion in 2024. <https://www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/chart-detail?chartId=58364>.

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) (2025). Eier aus Käfighaltung – versteckt in Lebensmitteln. <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/lebensmittelproduktion/eier-aus-kaefighaltung-versteckt-in-lebensmitteln-45611>.

Vermeir, I., & Verbeke, W. (2006). Sustainable food consumption: Exploring the consumer attitude–behavioral intention gap. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 19(2), 169–194.

Vogel, D. (1997). Trading up and governing across: Transnational governance and environmental protection. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 556–571. <https://doi.org/10.1080/135017697344064>.

Vyth, E. L., Steenhuis, I. H. M., Vlot, J. A., Wulp, A., Hogenes, M. G., Looije, D. H. S., Brug, J., & Seidell, J. C. (2010). Actual use of a front-of-pack nutrition logo in the supermarket: Consumers' motives in food choice. *Public Health Nutrition*, 13(11), 1882–1889.

Waechter, S., Sütterlin, B., & Siegrist, M. (2015). The misleading effect of energy efficiency information on perceived energy friendliness of electric goods. *Journal of Cleaner Production*, 93, 193–202.

WBAE (2015). Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Gutachten. Berlin.

WBAE (2020). Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz: Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten. Berlin.

Weinrich, R., Kühl, S., Zühlsdorf, A., & Spiller, A. (2014). Consumer attitudes in Germany towards different dairy housing systems and their implications for the marketing of pasture raised milk. *International Food and Agribusiness Management Review*, 17(4), 205–222.

Weiß, I., Teuber, R., Enneking, U., Kircher, C., & Melhose, C. (2026). Polychrome versus monochrome Nutri-Score shelf labels: An eye-tracking study of consumer attention and choice. *Food Quality and Preference*, 105933.

Welfare Quality® (2009). Welfare Quality® assessment protocol for pigs (sows and piglets, growing and finishing pigs). Lelystad: Welfare Quality® Consortium.

Zander, K., Stolz, H., & Hamm, U. (2013). Promising ethical arguments for product differentiation in the organic food sector: A mixed methods research approach. *Appetite*, 62, 133–142.

Zöllmer, J. (2025). Race to the top of farm animal welfare policies in US states: What can explain the new development? A qualitative comparative analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1–19.
<https://doi.org/10.1080/13876988.2025.2493820>.

Zöllmer, J. (2026). The end of negative integration within the internal market? Re-assessing the EU's free movement of goods rigidity. *Journal of European Public Policy*, 1–29.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2615042>.

Zöllmer, J., & Grethe, H. (2024). Enabling free movement but restricting domestic policy space? The price of mutual recognition. *European Policy Analysis*, 1, 1–32.
<https://doi.org/10.1002/epa2.1208>.

Zühlsdorf, A., Kühl, S., Radda, D., & Spiller, A. (2023). Grüne Marketingclaims auf Lebensmitteln: Verbraucherstudie für den vzbv zum Verständnis von umwelt- und klimabezogenen Werbeaussagen. Göttingen.

Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) (2024). *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft*. Berlin.