

EIN ZEICHEN ALLEIN REICHT NICHT.

Die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V. zum Referenten-Entwurf des TierWKG

Berlin, 13. Juli 2018

Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V. (Bundesverband)
Berliner Allee 105 | 13088 Berlin
Tel.: 030.53 60 73 3 | Fax: 030.53 60 73 45
mail@verbraucher.org | www.verbraucher.org

Inhalt

1 Ziel und Konzeption des Zeichens	3
2 Die Finanzierung	4
3 Die Kontrollen	5
4 Die Kriterien	6
5 Ein Zeichen allein reicht nicht	7
6 Die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V.	8

1 Ziel und Konzeption des Zeichens

Verbraucherinnen und Verbraucher erwarten eine Nutztierhaltung, die den Ansprüchen der Tiere gerecht wird, in der Tiere weder leiden noch Schmerzen erfahren – und das in jedem Stall. Ein Zeichen ist für sie der Hinweis darauf, dass dieser Anspruch erfüllt wird.

Damit das nun konzipierte Tierwohlkennzeichen tatsächlich die Landwirte unterstützen und zu Verbesserungen für die Tiere führen kann, muss es entsprechend gut ausgestaltet, dauerhaft kommuniziert und zudem finanziell tragfähig sein. Wir begrüßen, dass sich das Bundesministerium dieser anspruchsvollen Aufgabe annehmen will.

Zu den Zielen, die mit diesem Zeichen erreicht werden sollen, gehört gemäß der Begründung A I: „den Nutztieren artgerechtere Lebensbedingungen zu verschaffen“. Dies sollte jedoch der Anspruch für alle Tiere sein und nicht nur für jene, deren Halter sich einem freiwilligen System anschließen.

Das staatliche Tierwohlkennzeichen soll darüber hinaus „den Tierhaltern Anreize geben, sich für mehr Tierwohl zu engagieren“. Das vorgelegte Konzept setzt diesen Anreiz jedoch nicht. Da die Finanzierung der für das Zeichen nötigen Maßnahmen allein bei den Supermarktkunden liegt, kann das Zeichen den Landwirten weder eine Planungsgrundlage geben noch eine Garantie auf wirtschaftlichen Vorteil.

Anders als im Entwurf und seiner Begründung intendiert, kann das Zeichen auch keineswegs automatisch „den Tierhaltern (...) einen Imagegewinn und bessere Vermarktungschancen (...) verschaffen“. Ob und wie erfolgreich es ist, hängt davon ab, welchen Anspruch es verkörpert, ob die Produkte verfügbar sind, ob es verlässlich und glaubwürdig ist. Dafür braucht es eine tragfähige Vergabestruktur (der Blaue Engel kann dafür Vorbild sein). Ob und wie erfolgreich ein Produktzeichen ist, hängt außerdem entscheidend davon ab, ob es bekannt ist. Die Erfahrungen mit dem Blauen Engel, dem Bio-Siegel, dem Fairtrade-Zeichen und vielen anderen Labeln zeigen, dass sie umso erfolgreicher waren, je kontinuierlicher und breiter sie kommuniziert wurden. Zu den Aufgaben (und Kosten) für das BMEL gehört daher auch die Bereitstellung eines langjährig angelegten Kampagnenpaketes, das durch glaubwürdige, externe Akteure entwickelt und umgesetzt wird. Aus der Erfahrung mit anderen (staatlichen) Zeichen lässt sich ableiten, dass sowohl die Struktur als auch der Kampagnenansatz unbedingt notwendig sind, damit das Tierwohlzeichen Glaubwürdigkeit und damit Akzeptanz sowie Bekanntheit und damit Wirksamkeit erlangen kann. Aus unserer Sicht ist es daher unbedingt erforderlich, dafür langfristig angelegte Zeit- und Maßnahmenpläne zu erstellen.

Die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V. begrüßt, dass das Zeichen mit Herkunftsangaben verbunden werden kann und dass auch verarbeitete Produkte es tragen dürfen. Auch eine Abstufung der Anforderungen ist sinnvoll, weil es den Zeichennehmern ebenso wie den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt. Damit das Zeichen allerdings die landwirtschaftliche Praxis insgesamt bewegen kann, sollte einerseits genau beschrieben werden, was das angestrebte Ideal ist, und andererseits ein Zeithorizont für diese Entwicklung genannt werden. Darüber hinaus sollte der Erfolg des Zeichens regelmäßig überprüft werden. Es ist Teil der Glaubwürdigkeit und für die Wirksamkeit des Siegels unerlässlich, die Bewertungsmaßstäbe sowie die zeitlichen Abstände für diese Evaluation festzulegen.

2 Die Finanzierung

Damit das Tierwohlkennzeichen sein wichtigstes Ziel erreicht und sich die Lebensbedingungen für die Nutztiere dauerhaft verbessern können, müssen die Landwirte sicher sein können, dass sie ihren Mehraufwand erstattet bekommen und sich ihre Investitionen wirtschaftlich lohnen. Für die Glaubwürdigkeit des Zeichens ist zudem ein wirksames Kontrollsystem unabdingbar. Sowohl die zusätzlichen Prüfer als auch die Kontrollen selbst kosten Geld. Entsprechend sicher und langfristig tragbar muss die Finanzierung des Ziels „tiergerechtere Nutztierhaltung“ sein. Die Erfahrungen mit bereits bestehenden Siegeln im Lebensmittelbereich zeigen: Wo der wirtschaftliche Erfolg besonderer Qualitätsprogramme von der individuellen Entscheidung einzelner Kunden an der Supermarktkasse abhängt, bleiben das Zeichen und seine Nutznießer in einer kleinen Nische.

Bei tierischen Produkten ist diese Nische besonders klein, weil die Mehrkosten für das ganze Tier auf die Preise für sehr wenige Produkte umgelegt werden müssen: Verbraucher zahlen derzeit im Grunde beim Einkauf des Filets die Mehrkosten für das ganze, besser gehaltene Tier. Da die Gruppe derer, dauerhaft zu entsprechend hochpreisigen Produkten greift, klein ist und klein bleiben wird, kann ein so konzipiertes Zeichen nicht der Motor für flächendeckende Veränderungen in der Landwirtschaft und den Wertschöpfungsketten sein.

Im Jahr 2017 verglichen wir die damals bestehenden Labels mit Tierwohl-Anspruch nicht nur hinsichtlich ihrer Kriterien sondern auch mit Blick auf die Zahl der Tiere, die unter den jeweiligen Bedingungen gehalten und geschlachtet wurden¹. Dabei wurde deutlich, dass die Zeichen, die ihre hohen Ansprüche und guten Haltungsbedingungen allein über die Erkennbarkeit und den (höheren) Marktpreis finanzieren, sehr wenige Betriebe und sehr wenige Tiere betrafen. Einzig die Initiative Tierwohl konnte einen nennenswerten Teil der Betriebe und Tiere erreichen. Ein wesentlicher Grund dafür ist das grundsätzlich andere Finanzierungssystem: Der vom Lebensmitteleinzelhandel (LEH) getragene Fonds erlaubt es, die Mehraufwendungen der Landwirte unabhängig vom Qualitätsbewusstsein und der Konsequenz der Endverbraucher zu honorieren. Um das gesellschaftliche Anliegen und die moralische Pflicht zu einer tiergerechten Nutztierhaltung zu erfüllen, empfehlen wir daher dringend,

- Maßnahmen zur Verbraucherinformation und Verbraucherbildung zu erarbeiten, um die Herstellungsbedingungen in der Bevölkerung als wesentliches und alltäglich beachtenswertes Qualitätskriterium zu verankern und zugleich
- ein tragfähiges Finanzierungssystem für eine artgerechte Nutztierhaltung zu erarbeiten, das nicht allein von den individuellen Entscheidungen der Laien am Ende der Wertschöpfungskette abhängt.

Die Schlachttiere werden in Teilstücken über diverse Kanäle vermarktet. Das meiste Fleisch wird in Deutschland nicht frisch zu Hause zubereitet verzehrt, sondern an Imbissbuden, Restauranttischen, in der Gemeinschaftsverpflegung und in Convenience-Produkten. Damit eine artgerechte Nutztierhaltung flächendeckend Wirklichkeit werden kann, müssen alle Abnehmer für tierische Rohstoffe, also auch Gastronomie, Großverbraucher und Verarbeiter, an der Finanzierung des Zeichens beteiligt werden. Wir regen daher an, auch dafür Zielgrößen und Maßnahmen (inkl. Zeitplan) zu erarbeiten.

¹ „Tierwohl in der Nutztierhaltung – Standards und Perspektiven“. Die VERBRAUCHER INITIATIVE e.V. Berlin, 2017.

3 Die Kontrollen

Gemäß § 2 Abs. 2 des Entwurfs für ein TierWKG wird es zu den Aufgaben des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) gehören, ein Register über die Zeichennehmer zu führen. Aus unserer Sicht muss diese Pflicht um zwei weitere Aufgaben ergänzt werden:

- Das Register sollte öffentlich einsehbar sein. Die „Bio-Siegel-Datenbank“ und die Datenbanken des Zeichens „Ohne Gentechnik“ können als Vorbilder dafür herangezogen werden.
- Die Informationen, die das BVL im Rahmen der Zeichenvergabe und -kontrolle erfasst, sollten regelmäßig ausgewertet werden, um die tatsächliche Wirkung des Tierwohlzeichens ermitteln zu können. Die Ergebnisse dieser Evaluation müssen veröffentlicht werden. Die Öffentlichkeit, die die Forderung nach einer nachhaltigen Landwirtschaft und artgerechter Tierhaltung formuliert und die das Zeichen bezahlt, sollte erfahren, in welcher Region wie viele Tiere auf welcher Stufe des Labels gehalten werden und ob es gelingt, im Laufe der Zeit mehr Landwirte (und damit mehr Tiere) in das System einzubeziehen.

Wir begrüßen den vergleichsweise dichten Kontrollrhythmus, der in § 5 angekündigt wird. Um einen „Schaufenster-Tierschutz“ zu verhindern, sollte eine dieser beiden Kontrollen unangekündigt sein. Anlass- bzw. verdachtsbezogen sollten weitere Kontrollen (auch unangekündigt) stattfinden. Das bereits etablierte Kontrollsystem der Initiative Tierwohl sollte dafür übernommen und ggf. weiterentwickelt werden.

Aus unserer Sicht wären zwei weitere Aufgaben dringend geraten:

- Bei jeder Kontrolle sollten die Herden hinsichtlich ihres Gesamtzustands, Gesundheitszustandes und des Verhaltens der Tiere in Augenschein genommen werden. Diese Beobachtungen sollten zwingend Teil der Meldung ans BVL sein, um auf diese Weise Informationen darüber zu erhalten, wie es in den „Label-Betrieben“ um das tatsächliche Befinden der Tiere steht und welche Maßnahmen und Vorgaben den Tieren und dem Ziel „Mehr Tierwohl“ zugute kommen.
- Verbraucherinnen und Verbraucher erwarten von einer Tierhaltung, die sich mit einem Siegel rühmt besonders gut für die Tiere zu sein bzw. „Tierwohl“ zu erreichen, dass es den Tieren körperlich und mental gut geht. Das gilt umso mehr für Tierhaltungen mit staatlichem Tierwohl-Zeichen. Stellen die Kontrollen im Rahmen des Label-Programms also fest, dass dem nicht so ist – weil sie beispielsweise Krankheiten, Verletzungen, körperliche oder Verhaltensstörungen beobachten, so müssen die zuständigen Behörden und das Bundesamt davon erfahren und Maßnahmen veranlassen, die diesen Missständen abhelfen.

4 Die Kriterien

Nach § 7 des vorliegenden Entwurfs werden die Kriterien, nach denen das geplante Tierwohlzeichen vergeben werden soll, in einer separaten Verordnung beschrieben. Die Herausforderung wird darin liegen, die Ansprüche für die jeweiligen Stufen des Zeichens gleichermaßen ambitioniert, praxistauglich und zielführend zu setzen. Für die Akzeptanz in Landwirtschaft und Verbraucherschaft wird es darüber hinaus darauf ankommen, in welchen Strukturen diese Kriterien erarbeitet wurden. Auch dafür empfiehlt sich der Blick auf andere Zeichen, insbesondere den Blauen Engel.

Die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V. begrüßt, dass die Anforderungen für das Tierwohlkennzeichen nicht nur die Haltung, sondern auch den Transport und die Schlachtung betreffen sollen. In diesem Zusammenhang regen wir dringend an, im Bereich Haltung nicht nur die Mast, sondern auch die Erzeugung und Aufzucht von Jungtieren sowie die Haltung der Elterntiere ausdrücklich einzubeziehen und mit anspruchsvollen Kriterien auszustatten.

Aus den Eckpunkten für die künftige Verordnung ergibt sich außerdem, dass die Teilnahme an einem „System zur Erfassung tierbezogener Merkmale“ zu den nötigen Anforderungen an die Siegelnutzung gehören soll. Dies muss aus unserer Sicht für alle Stufen verpflichtend sein. Ein solches System ist jedoch noch nicht etabliert, sodass sein Nutzen von seiner konkreten Ausgestaltung abhängen wird. Die Ansätze, die es dazu z.B. in der Initiative Tierwohl bereits gibt, sollten dabei berücksichtigt werden.

Ob sich Tiere in ihrer jeweiligen Haltung wohl fühlen, hängt nicht allein von Parametern ab, die mit dem Zollstock zu messen sind. Zentral für das angestrebte Tierwohl sind vielmehr der Gesundheitszustand und die Möglichkeiten zu arteigenem Verhalten. Deutliche Vorgaben zur Tiergesundheit (inkl. arteigenem Verhalten) sind zugleich die Basis für weitere Verbesserungen, die dem Tierwohl dienen. Sie erlauben die Bewertung der jeweiligen Betriebe und ihrer Maßnahmen aus der Sicht der Tiere. Tiergesundheit und Tierschutz sollten daher auch im Kriterienkatalog des Tierwohlzeichens zentral sein. So sollte die Vergabe des Zeichens für alle Stufen daran gebunden sein, dass die Tiere keine haltungsbedingten Beeinträchtigungen, Krankheiten oder Schäden – einschließlich Verhaltensauffälligkeiten – aufweisen. Dafür müssen die Anforderungen an die Zeichenvergabe konkrete Vorgaben zur Tiergesundheit (inkl. arteigenem Verhalten) enthalten sowie den Katalog an Sanktionen, die Label-Inhaber bei Nichterreichen dieser Vorgaben zu erwarten haben.

5 Ein Zeichen allein reicht nicht.

Gelingt es, ein glaubwürdiges Vergabesystem, zielführende Kriterien und ein verlässliches Kontrollsystem zu etablieren, könnte das staatliche Tierwohlzeichen hohe Glaubwürdigkeit genießen. Es kann zudem die Tatsache ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit tragen, dass die Verbesserungen in der Nutztierhaltung ein gesellschaftspolitisches Anliegen sind. Doch die Herausforderung in Sachen Tierwohl besteht nicht allein darin, den besonders Engagierten ein (weiteres) Marketinginstrument an die Hand zu geben. Für die Millionen Schweine, Rinder, Hühner und all die anderen Nutztiere ist es wichtiger, dass sich die Haltungsbedingungen in allen Ställen tatsächlich deutlich verbessern. Das Vorhaben eines staatlichen Tierwohlzeichens muss daher um einen Maßnahmenplan (einschließlich eines Zeitplans) ergänzt werden, mit denen der Standard flächendeckend verbessert werden kann. Gerade die Betriebe, die nicht Teil des Label-Programms werden können oder wollen, brauchen voraussichtlich besondere Unterstützung, um langfristig zu einer artgerechteren Tierhaltung zu gelangen. Kurz- und mittelfristig müssen auch in diesen Ställen die Regeln des Tierschutzes eingehalten, Leid, Krankheit und Schmerzen verhindert und arteigenes Verhalten ermöglicht werden.

Zu den größten Problemfeldern der Nutztierhaltung in Deutschland gehören heute²: Flächendeckende Mängel bei Tierschutz und Tiergesundheit (inkl. arteigenem Verhalten), die Haltungspraxis, der ökonomische Rahmen sowie die umwelt- und baurechtliche Genehmigungspraxis für Stallum- und Neubauten. Um das Fernziel – eine nachhaltige Landwirtschaft mit artgerechter Nutztierhaltung – zu erreichen, müssen diese Problemfelder unabhängig von einem Label angegangen werden. Dafür regen wir an:

- alle nutztierhaltenden Betriebe zur Teilnahme an dem noch aufzubauenden „System zur Erfassung tierbezogener Merkmale“ zu verpflichten. Dieses System muss zudem mehr sein als ein reines Beobachtungsinstrument. Ziel sollte vielmehr sein, die Befunde direkt an die Landwirte zu geben und sie bei den ggf. nötigen Veränderungen zu unterstützen. Es sind zudem Auslöser für Sanktionsmaßnahmen zu definieren.
- tierschutzrelevante Merkmale nicht nur am Schlachthof, sondern auch in den Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte (VTN) zu erheben und in die Auswertung mit Blick auf die Haltungsbedingungen einzubeziehen.
- Investitionen der Landwirte zu fördern, die auf das Tierwohl einzahlen. Dazu gehören neben baulichen Änderungen auch Maßnahmen, die der Tiergesundheit (inkl. arteigenem Verhalten) oder dem Herdenmanagement dienen.
- die Zielkonflikte zwischen den Anforderungen tiergerechter Haltung und den Vorgaben des Bau-, des Umwelt- und des Emissionsschutzrechts sowie den Klimaschutzzielen gesamtgesellschaftlich zu diskutieren. Nur so kann das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in eine sinnvolle, zielführende Nachhaltigkeitsstrategie und die Landwirtschaft als verlässlicher Teil dessen gewonnen werden.

² Ebenda.

6 Die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V.

Seit ihrer Gründung im Jahr 1985 setzt sich die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V. unter anderem für Nachhaltigkeit in Produktion, Handel und Konsum ein. Der Bundesverband kritischer Verbraucherinnen und Verbraucher unterstützte dabei die Bewegungen der ökologischen Landwirtschaft, war einer der Mitbegründer von Neuland und veröffentlichte zahlreiche Informationsbroschüren zum Thema. Heute ist unser unabhängiger Verbraucherverband u.a. im Beraterausschuss der Initiative Tierwohl, im Expertenbeirat des Social Lab Nutztierhaltung sowie in verschiedenen Beiräten von Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft und des Lebensmitteleinzelhandels tätig. Als Beitrag zu Transparenz und Wahlfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher betreibt die VERBRAUCHER INITIATIVE e. V. seit dem Jahr 2000 die Internetseite www.label-online.de. In der größten Datenbank zu Produktlabels in Europa werden rund 800 Label aus 16 Produktkategorien nach einer einheitlichen Matrix sachlich beschrieben und bewertet.

Überzeugt davon, dass eine flächendeckend artgerechte Nutztierhaltung nur möglich ist, wenn alle gestaltenden Kräfte zusammenarbeiten, untersuchte die VERBRAUCHER INITIATIVE im Jahr 2017, wo sich die Akteure inhaltlich nahe sind, um daraus Anknüpfungspunkte für einen konstruktiven Dialog auf allen Ebenen abzuleiten. Die Ergebnisse der Untersuchung „Tierwohl in der Nutztierhaltung – Standards und Perspektiven“ stehen auf www.verbraucher.org/studien/artikel3281 zur Verfügung.

Berlin, 13. Juli 2018