

## Stellungnahme zum Gesetzesentwurf zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens (Tierwohlkennzeichengesetz – TierWKG)

### I. Über den DRV

Der DRV engagiert sich für die Interessen der genossenschaftlich organisierten Unternehmen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Entlang der Wertschöpfungskette Lebensmittel erzielen die 2.104 DRV-Mitgliedsunternehmen im Agrarhandel und in der Verarbeitung tierischer und pflanzlicher Erzeugnisse einen Jahresumsatz von rd. 63 Mrd. Euro. Landwirte, Gärtner und Winzer sind die Mitglieder und damit Eigentümer der Genossenschaften.

### II. Einleitung

Der DRV steht der Entwicklung zur staatlichen Tierwohlkennzeichnung positiv gegenüber. Vorausgesetzt diese bietet die notwendige langfristige wirtschaftliche Verlässlichkeit für die gesamte Wertschöpfungskette. In diesem Zusammenhang sind aus unserer Sicht folgende Punkte unerlässlich:

- Mehrstufiges, mindestens aber dreistufiges System,
- Freiwilligkeit in der Umsetzung,
- Einbeziehung aller Verkaufsstufen - vom Lebensmitteleinzelhandel über den Großverbrauch bis hin zu Restaurants,
- Breitenwirkung in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Verlässlichkeit im Markt.

Wir bedanken uns an dieser Stelle für die Möglichkeit der Stellungnahme. Aus unserer Sicht enthält der Gesetzesentwurf jedoch einige Punkte, die noch weiter ausgearbeitet werden sollten, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Im Einzelnen sieht dies wie folgt aus:

### III. Allgemeine Anmerkungen

#### Problem und Ziel

Die Begründung zum Gesetzesentwurf führt als Zielsetzung an, den Verbrauchern ein Kennzeichen zur Verfügung zu stellen, das Auskunft über das Tierwohl gibt, da die derzeitigen Kennzeichen von Produkten sehr heterogen sind. Es soll somit durch das staatliche Tierwohlkennzeichen ein verlässliches und verständliches System geboten werden, das den Bedürfnissen der Verbraucher nach mehr Tierwohl in der Wertschöpfung von Lebensmitteln tierischer Herkunft nachkommt.

Dieses Ziel kann nur in Teilen mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf erreicht werden, da die dafür notwendige Ablauforganisation aus unserer Sicht Schwächen aufweist. Der DRV ist Mitgesellschafter der Initiative Tierwohl (ITW) und trägt den über die ITW eingebrachten Vorschlag für eine Ablauforganisation mit. Es besteht daher ein erheblicher Nachbesserungsbedarf, um den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, mithin die gesamte Wertschöpfungskette, in einem vertretbaren Rahmen zu halten und so eine funktionierende und verlässliche organisatorische Struktur zu etablieren. Mit einem zu hohen Aufwand bzw. lückenhaften administrativen Rahmen ist der Start einer solchen Kennzeichnung bereits gefährdet. Deshalb ist es zwingend notwendig entsprechende Anpassungen im Gesetzesentwurf vorzunehmen.

# Stellungnahme TierWKG

Eine klare Kennzeichnung, insbesondere im Hinblick auf das Tierwohl, soll zu einer Erleichterung der Kaufentscheidung der Verbraucher beitragen und dadurch einen Absatz der Produkte am Markt garantieren. In diesem Zusammenhang wird außer Acht gelassen, dass den Verbrauchern derzeit für die Kaufentscheidung das notwendige Wissen über die staatliche Tierwohlkennzeichnung fehlt, dass diese noch nicht am Markt etabliert ist. Mit der Etablierung der staatlichen Tierwohlkennzeichnung geht nicht zwangsläufig einher, dass die im Markt bereits verfügbaren alternativen Label reduziert werden. Durch die vorgelegte Gesetzgebung wird keines der genannten Ziele tangiert bzw. aktiv mit Maßnahmen begleitet.

Der Gesetzgeber geht weiter davon aus, dass durch eine Kennzeichnung eine Nachfrage am Markt erzeugt wird. Investitionen in das System müssen aber bereits im Vorfeld getätigt werden, um überhaupt ein Angebot zu schaffen und damit das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage zu finden. Aus diesem Grund führen alle Faktoren, die einerseits zu steigenden Kosten im System führen, andererseits aber keinen entsprechenden Mehrerlös im Markt erbringen, zwangsläufig zum Scheitern dieses Systems. Deshalb ist insbesondere bei den Anforderungen der Ausgestaltung der Stufen in Verbindung mit den Systemkosten darauf zu achten, die Markteinstiegshürde niedrig zu halten. Aus den genannten Gründen ist es zwingend erforderlich, ergänzend zum gesetzlichen Rahmen einen verlässlichen Finanzierungsrahmen entlang der Wertschöpfungskette auszugestalten. Beispielsweise sind Investitionsförderungen vor allem für Ferkel erzeugenden Betriebe unabdingbar. Dennoch muss sich das System mittelfristig durch die erzeugten Produkte selbst tragen können.

## IV. Anmerkungen zu den gesetzlichen Regelungen

### 1. Gesetzliche Definition des Tierwohlkennzeichens, § 1 TierWKG<sup>1</sup>

#### a) Zu § 1 Abs. 1 Satz 2

Die gesetzliche Definition des Tierwohlkennzeichens in § 1 Abs. 1 Satz 2 setzt voraus, dass die Anforderungen an die Verwendung des Tierwohlkennzeichens eindeutig die Anforderungen, die nach den geltenden Vorschriften zum Schutz der Tiere bei deren Haltung, Transport und Schlachtung einzuhalten sind, übertreffen.

Das postulierte Erfordernis des „eindeutigen“ Übertreffens der geltenden Vorschriften ist nach unserer Auffassung und im Lichte der bisher geführten Gespräche zu den einzelnen Stufen des Tierwohlkennzeichens jedoch übersteigert und daher ungünstig gewählt. Ausgehend von einem Stufensystem, in dem die erste Stufe als Einstiegsstufe gerade nicht alle geltenden Vorschriften eindeutig übertreffen kann, besteht die Gefahr, dass diese dadurch in ihrer Marktrelevanz geschmälert wird oder aber, um die Anforderung zu erfüllen, solche Anforderungen stellt, die in der Praxis von den jeweiligen Akteuren nicht erfüllt werden können.

Daher sollte das eindeutige Übertreffen für die zweite und dritte Stufe gelten, nicht jedoch in § 1 Abs. 1 Satz 2 pauschal für das gesamte Tierwohlkennzeichen Voraussetzung bzw. Grundlage sein. Die Formulierung sollte dahingehend abgeändert werden, dass das Wort „eindeutig“ gestrichen wird. So berücksichtigt der Satz dennoch das erforderliche Übertreffen der geltenden Tierschutzvorschriften, aber engt nicht hinsichtlich der Stufen ein.

---

<sup>1</sup> Alle folgenden §§-Angaben ohne nähere Gesetzesbezeichnung sind solche des TierWKG.

# Stellungnahme TierWKG

## b) Zu § 1 Abs. 3 i.V.m. § 2

§ 1 Abs. 3 sieht das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als zuständige durchführende Behörde vor. Die Auswahl des BVL folgt jedoch nicht der sogenannten Systematik der Behörden.

Aufgrund der Nähe zum Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und der notwendigen Kompetenz der Durchführungsbehörde regen wir daher an, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als durchführende Behörde nach § 1 Abs. 3 zu benennen. Die BLE ist bereits zentrale Dienstleisterin im Geschäftsbereich des BMEL. Dem Leitbild der BLE ist zu entnehmen, dass deren Aufgabenschwerpunkte in der Umsetzung von Maßnahmen u.a. für die Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in der zentralen Durchführung von Verwaltungs- und Informationsdienstleistungen für den Geschäftsbereich des BMEL liegen. Damit verfügt die BLE über die notwendige Kompetenz und Praxisnähe in Kombination mit den Erfahrungswerten und ist aus praxisgerechter Sicht damit die richtige zuständige Behörde.

Die vorgesehene organisatorische Struktur zwischen Bundesamt und Zeichennutzer in Verbindung mit den Aufgaben und Funktionen der Kontrollstellen widerspricht dem Programm "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung" der Bundesregierung, wonach bürokratische Belastungen in Deutschland konsequent und überprüfbar abgebaut werden sollen. Der unmittelbare finanzielle und zeitliche Aufwand, der der Wirtschaft und der Verwaltung durch die Befolgung bundesrechtlicher Normen entsteht, muss auf das Notwendige beschränkt sein. Dies wird jedoch durch den vorliegenden Organisations- und Verwaltungsablauf gerade nicht beachtet.

Die ITW hat bereits im Vorfeld zentral im Namen ihrer Gesellschafter einen Vorschlag zum Ablauf und den zu etablierenden Strukturen eingebracht. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird dem eingereichten Vorschlag der ITW jedoch nicht gerecht. Neben einem hohen administrativen Mehraufwand für die Wirtschaft zeigt die vorgesehene organisatorische Struktur weitere Lücken: Um die Identität der in der Kette erzeugten Waren sicherzustellen, bedarf es der Etablierung einer Koordinationsplattform, welche die Rückverfolgbarkeit und den aktuellen Status jeden Systemteilnehmers regelt. Die Plattform garantiert einen reibungslosen Ablaufprozess in der Wertschöpfungskette, da gezielte Zugriffsrechte auf die Datenbank Auskunft geben. Dieser Aspekt ist im Gesetzesentwurf bis jetzt nicht vorgesehen. Weiter trägt eine solche Plattform dazu bei, dass notwendige Vertrauen in das System herzustellen, da überdiese Prüfungen, wie z.B. der Mengenplausibilität, möglich sind.

## 2. Pflichten der Kontrollstellen, § 5 Abs. 2

Der Gesetzesentwurf sieht unter § 5 Abs. 2 vor, dass mindestens zweimal jährlich von der Kontrollstelle beim Zeichennutzer ein Audit durchzuführen ist. Diese vorgesehene Mindestanzahl der Kontrollen ist unter verschiedenen Punkten nachteilig und praxisfremd. Zwar werden Verbraucher dem Kennzeichen nur das entsprechende Vertrauen schenken, wenn eine transparente und regelmäßige Kontrolle stattfindet. Aber dabei müssen die Anforderungen des Kennzeichens entsprechend eines angemessenen Kosten-Nutzen-Faktors berücksichtigt werden. Die vorgesehene zweimalige Auditierung pro Jahr geht aufgrund des administrativen und unangemessenen Mehraufwandes sowie der Kostenbelastung zu Lasten der Wirtschaft.

Vielmehr könnte diese starre Voraussetzung durch die flexible Ermächtigung der Kontrollstelle, die Einhaltung der Anforderungen sachgerecht zu prüfen, angemessen geändert werden. In der Praxis haben sich vergleichbare Systeme, z.B. risikobasierte Ansätze, als effizient erwiesen. Zu berücksichtigen ist, dass durch dieses System nicht die Mindestqualität des Produktes, sondern die Einhaltung der Vorgaben in Bezug auf Tierwohlkriterien geprüft wird. Die Zeichennutzer haben durch die Zulassung bereits dargelegt, dass die Voraussetzungen bestehen, sodass eine risikobasierte Kontrolle praxisgerecht scheint, um die Akteure, die ohnehin freiwillig die gesetzlichen Standards

# Stellungnahme TierWKG

erhöhen, nicht unangemessen durch überladene und kostenverursachende Kontrollen belastet werden sollten. Daher ist die Mindesthäufigkeit von zwei jährlichen Kontrollen nicht verhältnismäßig.

Wir erkennen an, dass die Audithäufigkeit ein Faktor ist, um Vertrauen in das System zu schaffen. Allerdings ist diese nicht der einzige Faktor, sondern vielmehr wird durch die Summe von verschiedenen Maßnahmen Vertrauen geschaffen. Wird Vertrauen nicht durch einen kumulativen Ansatz geschaffen, besteht die Gefahr, dass das System nicht genutzt wird und die notwendigen wirtschaftlichen Effekte ausbleiben.

### 3. Einzelheiten der Anforderungen, § 7 Abs. 1

Der umfangreiche Anforderungskatalog, aufgrund dessen die Einzelheiten zu den Anforderungen an die Verwendung des Tierwohlkennzeichens geregelt werden sollen, berücksichtigt aus unserer Sicht teilweise Kriterien, die keine eindeutige Verbesserung über den gesetzlichen Standard möglich machen. Daher sind aus unserer Sicht die folgenden Punkte erneut zu überprüfen:

#### a) Folge von Änderungen der Stammgesetze

Sofern Anpassungen in den gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 genannten Stammgesetzen erfolgen, sind die in § 7 Abs. 1 angeführten Anforderungen in der jeweiligen ausgearbeiteten Rechtsverordnung entsprechend qualitativ über den Regelungen des Stammgesetzes anzupassen. Damit führen Änderungen in den Stammgesetzen automatisch zu Anpassungen in der Intensität der Kriterien für die Tierwohlkennzeichnung. Die Akteure gehen damit ein unberechenbares und hohes finanzielles Risiko ein, insbesondere bei langfristig notwendigen Investitionen zur Einhaltung der Anforderungen, wenn diese auf das Niveau Stammgesetz gehoben werden.

Daher schlagen wir vor, dass die Verbände, welche die Akteure der Wertschöpfungskette repräsentieren und vertreten, konkrete Mitwirkungsrechte bei der Verordnungsgebung durch das TierWKG eingeräumt bekommen.

#### b) Anforderungskatalog

Die Systematik des § 7 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 1 – 12 gibt konkret vor, welche Kriteriengruppen die Rechtsverordnungen enthalten müssen. Dementsprechend müssen alle Stufen bezogen auf die genannten Gruppen eindeutig, entsprechend § 1 Abs. 1 Satz 2, über den gesetzlichen Standards liegen. Bezogen auf die erste und gegebenenfalls auch auf die zweite Stufe ist dies aus unserer Sicht jedoch unmöglich. Vielmehr erfordert eine kriteriengerechte Abstufung, dass nicht jede Stufe die Anforderungen gemäß § 7 Abs. 1 Ziffer 1 – 12 berücksichtigen muss. Der Gesetzestext sollte daher klar zum Ausdruck bringen, dass nicht auf jeder Stufe Ziffer 1 – 12 berücksichtigt werden müssen. Die exakte Ausgestaltung der Stufen obliegt sodann den noch zu gestaltenden Rechtsverordnungen. Insofern ist es nicht ausreichend, dass § 7 Abs. 1 Satz 2, 2. HS festschreibt, dass höhere Stufen weitergehende Anforderungen enthalten müssen. § 7 Abs. 1 Satz 3 ist zudem zu streichen, da dieser konkret keinen Regelungsgehalt besitzt.

Aus unserer Sicht problematisch ist zudem § 7 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 4, 2. HS, wonach das Bundesministerium ermächtigt wird, auch dahingehend Vorschreibungen zu machen, dass Aufzeichnungen über die Ergebnisse der Überwachung zu machen, aufzubewahren und der Kontrollstelle auf Verlangen vorzulegen sind. Diese Ermächtigungsgrundlage führt zu einer Umgehung der in § 16 Abs. 5 Ziffer 4 TierSchG geregelten, inhaltlich gleichen, Ermächtigungsgrundlage, da dort eine solche Rechtsverordnung nur mit Zustimmung des Bundesrates und soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, verabschiedet werden kann. Vorliegend könnte die Rechtsverordnung ohne

# Stellungnahme TierWKG

Zustimmung des Bundesrates und ohne weiteres Erfordernis erlassen werden. Unberücksichtigt bleibt dabei der erhebliche administrative Mehraufwand, der durch solch eine mögliche Rechtsverordnung geschaffen wird und in keinerlei Hinsicht dem eigentlichen Zweck dieser Gesetzgebung, nämlich dem Tierwohl, zu Gute kommt. Durch eine verpflichtende Dokumentation wird sich weder die Pflege noch die Überwachung der Tiere für diese positiv verändern. Sondern im Zweifel rückt das eigentliche Ziel durch überbordende Dokumentationspflichten und die dafür beanspruchte Zeit in den Hintergrund. Das kann in diesem Fall nicht vom Gesetzgeber gewollt sein, sodass diese Ermächtigungsgrundlage zu streichen ist.

Zudem ist aus unserer Sicht § 7 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 7 kritisch. Die Anforderungen an die Transportfähigkeit können nicht höher liegen, als die bisher gesetzlich manifestierten. Zum einen würde dies unsere bisherige rechtliche und gesellschaftliche Auffassung an einen tierschutzgerechten Transport unterlaufen und zum anderen hängt die Transportfähigkeit gemäß der EU-Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates, Anhang I, Kapitel I Ziffer 1, 2 von dem jeweiligen Gesundheitszustand des Tieres ab. Demnach ist nur ein gesundes Tier transportfähig. Eine Steigerung dieses Zustandes im Hinblick auf die Transportfähigkeit ist tatsächlich nicht möglich. Daher sollte diese Ziffer ersatzlos für die Anforderungen gestrichen werden.

#### **4. Weitere Ermächtigungen des BMEL**

Positiv sehen wir die in § 7 Abs. 2 Ziffer 9 vorgesehene Möglichkeit der Übertragung der Aufgaben des Bundesamtes an eine sachkundige, unabhängige und zuverlässige Person des Privatrechts. Sofern sich die Zuständigkeit des BVL in dieser Gesetzgebung nicht ändern sollte, regen wir bereits jetzt an, zeitnah die Übertragung der Aufgaben zu regeln.

#### **5. Bußgeldvorschriften, § 10 Abs. 2**

Aufgrund der freiwilligen Teilnahme am Tierwohllabel weisen wir bereits jetzt darauf hin, dass von der Verweismöglichkeit des § 10 Abs. 2, 2. HS bei Ausgestaltung der jeweiligen Rechtsverordnung mit Augenmaß Gebrauch gemacht werden sollte. Es sollten nicht bereits kleinste Verstöße zu erheblichen Kostenbelastungen für die jeweiligen Akteure führen.