

# Stellungnahme TierHaltKennzG und TierSchNutzV

## **Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Hal- tungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG)**

und

## **Entwurf der Achten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhal- tungsverordnung**

### **I. Zielsetzung des Gesetzes und der Verordnung**

Ziel des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes ist es, einen einheitlichen, verpflichtenden Rechtsrahmen zu schaffen, um Lebensmittel tierischen Ursprungs nach der Halteform in Deutschland zu kennzeichnen. Mit dem Gesetz soll sowohl Transparenz für den Verbraucher geschaffen werden, als auch für Wirtschaftsbeteiligte. Insbesondere für Tierhalter, die keinem bestehenden privatwirtschaftlichen System angehören, aber in Haltungssysteme mit mehr Tierwohl investiert haben.

Ziel der Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung ist es, ergänzende Regelungen für die verschiedenen, zum Teil bereits praktizierten Halteformen einzuführen. Insbesondere sollen Vorgaben zur art- und tierschutzgerechten Haltung der Tiere in der Freilandhaltung gemacht werden.

Das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) hat dem Deutschen Raiffeisenverband (DRV) den **Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Halteform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz - TierHaltKennzG)**, sowie den **Entwurf der Achten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung** mit Bitte um Stellungnahme vorgelegt. Dieser Bitte kommen wir nachfolgend gerne nach.

### **II. Allgemeine Anmerkungen**

Der DRV bedankt sich für die Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung (TierHaltKennzG) sowie für den Entwurf der Achten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und die Möglichkeit der Stellungnahme. Der DRV und seine Mitgliedsunternehmen lehnen das Gesetz zur Einführung eines Tierhaltungskennzeichens auf Basis des vorgelegten Entwurfes in aller Deutlichkeit ab. Eine Anpassung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung ist zur Erfüllung des Zwecks aus Sicht des DRV nicht notwendig. Die Stellungnahme zeigt im Folgenden detailliert die Punkte auf, die aus unserer Sicht die Ablehnung begründen.

Ziel des Gesetzes ist es, die Tierhaltung in artgerechtere Systeme zu überführen. Hierzu haben verschiedene Stakeholder, darunter Wissenschaftler und Vertreter von Bundes- und Landesministerien in der Borchert-Kommission

# Stellungnahme TierHaltKennzG und TierSchNutzV

und Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) einen strategischen Fahrplan ausgearbeitet. Ein wesentliches Ergebnis ist, dass für die Transformation der Tierhaltung ein Gesamtpaket, bestehend aus verlässlichen Haltungsbedingungen, einer finanziellen Absicherung für Investitionen und laufende Kosten sowie Änderungen notwendiger Gesetzgebungen im Bau- und Umweltrecht erforderlich ist. Die vorgelegten Gesetzesänderungen enthalten nur einen Ausschnitt aus diesen Maßnahmen. Da die vorgelegten Entwürfe dies nicht umfassend regeln können, ist es notwendig, dass diese in einem Gesamtpaket vorgelegt werden, um die Umsetzung des gewollten Transformationsprozesses zu ermöglichen und die notwendige Planungssicherheit für die deutsche Nutztierhaltung zu schaffen.

Die Transformation der Tierhaltung geht mit erheblichen Investitions- und höheren Produktionskosten einher. Eine ausschließliche Refinanzierung über den Markt ist nach Meinung anerkannter Experten nicht möglich. Ziel des Gesetzes ist es, dem Verbraucher Entscheidungsgrundlagen zu liefern, um sich bewusst für mehr Tierwohl zu entscheiden. Auf der Grundlage unterschiedlicher Haltungsformen können Verbraucherinnen und Verbraucher diese Kaufentscheidung treffen - dies bereits seit mehreren Jahren. Die Marktanteile spiegeln die tatsächliche zurückhaltende Nachfrage für Fleisch mit mehr Tierwohl wider. Dies setzt voraus, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Aufbau der Kennzeichnung und deren Aussagen dringend vertraut gemacht werden, um eine Kaufentscheidung treffen zu können. Die Umsetzung einer solchen dringend notwendigen Informationskampagne ist weder näher beschrieben, noch gibt es konkrete Hinweise zur inhaltlichen und zeitlichen Umsetzung. Ein angesetztes Finanzvolumen von acht Millionen Euro ist für die Neueinführung als unzureichend einzustufen.

Kunden können nur Kaufentscheidungen treffen, wenn entsprechende Angebote am Markt verfügbar sind. Insbesondere die Kategorien Frischluftstall und Auslauf/Freiland bedürfen einer langfristigen finanziellen Absicherung, um in diesen Kategorien ein deutlich höheres Angebot zu schaffen. Aktuelle Preisentwicklungen im Fleischmarkt haben deutlich vor Augen geführt, dass zu hohe Rohstoffpreise für Schlachttiere den Austausch nationaler Ware zugunsten günstiger Produkte aus dem EU-Binnenmarkt bzw. Drittländern fördern. Deshalb darf die Einführung einer Haltungsform im Fleischbereich nicht entkoppelt von der Kennzeichnung der Herkunft erfolgen. Fehlen ausreichende Absatzmengen am Markt, können die hohen Grundinvestitionen nicht abgesichert werden. Derzeit sinkt das verfügbare Einkommen in deutschen Haushalten aufgrund der hohen Inflation. Erste Marktauswertungen machen deutlich, dass Produktgruppen mit höheren Qualitätsanforderungen im Absatz rückläufig sind. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen und wird mindestens mittelfristig das Kaufverhalten prägen. Der Sparkassenverband geht davon aus, dass bereits im Herbst 2022 etwa 60 Prozent der Haushalte kein verfügbares Einkommen zum Sparen zur Verfügung steht.

Im Gesetzesentwurf wird begründet, dass bestehende wirtschaftliche Systeme zu mehr Tierwohl für Verbraucherinnen und Verbraucher intransparent und unübersichtlich seien. Deshalb ist es notwendig, eine nationale verpflichtende Regelung zu schaffen. Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf bleibt der Gesetzgeber jedoch deutlich hinter den Vorgaben des wichtigsten im Markt etablierten System der Initiative Tierwohl (ITW) in Kombination mit der Kennzeichnung „Haltungsform“ des deutschen Lebensmitteleinzelhandels zurück:

- Das ITW-System umfasst Vorgaben für die wichtigsten Tierarten zur Lieferung tierischer Lebensmittel.
- Die ITW inkludiert alle notwendigen Produktionsstufen von der Erzeugung, Aufzucht, Mast oder Milchproduktion.
- Die ITW überprüft unabhängig mindestens jährlich die Vorgaben - auch für Betriebe, die nicht im Inland liegen. Werden Vorgaben nicht eingehalten, können nicht nur nationale, sondern auch Drittlandbetriebe sanktioniert werden.
- Die ITW sichert landwirtschaftlichen Betrieben eine Wirtschaftlichkeit, vorausgesetzt die Marktbeteiligten haben dies vertraglich abgesichert.
- Die Kennzeichnung im Markt erfolgt in Verbindung mit der Haltungsform des Lebensmitteleinzelhandels; bereits heute kennen 67 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher das ITW-Label.

# Stellungnahme TierHaltKennzG und TierSchNutzV

Der Referentenentwurf zielt darauf ab, mit einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung für Lebensmittel tierischen Ursprungs verbesserte Transparenz in Bezug auf die Haltungsform zu schaffen. Dann kann der Gesetzgeber hinsichtlich der Überwachung sowie Einbeziehung der Produktionsstufen nicht deutlich hinter den privatwirtschaftlichen Standards und Systemen zurückbleiben.

## III. Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

### **Kein ganzheitlicher Ansatz und Zielverfehlung**

Der vorliegende Gesetzesentwurf würde zum jetzigen Zeitpunkt mit der Einführung einer Kennzeichnung für „frisches“ Schweinefleisch nur einen minimalen Teilbereich des Marktes für Lebensmittel tierischen Ursprungs erfassen. Die Produktionsstufen wie die Sauenhaltung und die Ferkelaufzucht finden keine Berücksichtigung. Auch andere Tierarten sowie verarbeitete Ware fallen nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes. Zwei Drittel der Absatzwege (Verarbeitungsware, Gastronomie etc.) für Schweinefleisch aus Deutschland unterliegen damit keiner Kennzeichnungspflicht. Dies kann dazu führen, dass es deutliche Marktverschiebungen zur Kategorie „Stall“ geben wird. Dem Verbraucher wird mit dem Gesetz nur ein kleines Marktsegment erschlossen, um mehr Transparenz zu schaffen.

Der DRV fordert bei Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung auf frisches Schweinefleisch die gleichzeitige Ausdehnung auf verarbeitete Ware sowie die Kennzeichnung ausländischer Ware.

### **Kennzeichnungspflicht nur auf inländische Ware führt die Zielsetzung des Gesetzes ad absurdum**

Der Gesetzesentwurf enthält Regelungen für inländische und ausländische Betriebe. Eine verpflichtende Kennzeichnung würde aber nur für Lebensmittel tierischen Ursprungs gelten, die ausschließlich in Deutschland produziert und im Inland abgesetzt werden. Ausländische Ware kann auf freiwilliger Basis gekennzeichnet werden. In diesem Zusammenhang muss berücksichtigt werden, dass Deutschland bereits heute der größte Fleischimporteur in Europa ist. Die Kennzeichnungspflicht nur für inländische Ware führt die Zielsetzung des Gesetzes ad absurdum.

Dem Verbraucherwunsch wird mit der jetzigen Ausgestaltung nur in einem sehr kleinen Marktsegment nachgekommen: Frisches und/oder gefrorenes Schweinefleisch, verkauft über SB-Verpackungen, an der Ladentheke oder über Online-Handel. Fleisch und Produkte weiterer Tierarten (ausgenommen Eier) sowie verarbeitete Lebensmittel finden in dem vorliegenden Entwurf noch keine Berücksichtigung. Gleiches gilt für andere Absatzkanäle wie bspw. die Gastronomie und Kantinen. Dieser Ansatz führt für deutsche Lebensmittel tierischen Ursprungs zu einer Inländerdiskriminierung und einem klaren Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischer Ware, insbesondere da mangels verlässlicher Umsetzung und Kontrollbefugnis keine Gewähr für die Einhaltung der Regelungen im Ausland gegeben ist. Diese Schlupflöcher im Gesetz bieten Raum für entsprechende Ausweichbewegungen für Wirtschaftsbeteiligte. Daher sind nationale Sonderwege abzulehnen.

Der DRV setzt sich vielmehr für eine europaweite einheitliche Regelung ein.

### **Kein Raum für privatwirtschaftliche Label**

In der Begründung wird angeführt, dass bereits bestehende private Kennzeichen oder Label, die über denselben Inhalt informieren, dem Ziel einer einheitlichen Information entgegenstünden und [...] Verbraucher irreführen können. Dies wiederum würde dazu führen, dass private Kennzeichen oder Label nicht neben der verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung verwendet werden dürfen. Der Gesetzesentwurf enthält keine klaren Aussagen, inwieweit privatwirtschaftliche Label neben dem staatlichen Tierhaltungskennzeichen abgedruckt werden dürfen.

## Stellungnahme TierHaltKennzG und TierSchNutzv

Der DRV fordert, dass gut funktionierende und bei den Verbrauchern etablierte privatwirtschaftliche Kennzeichen oder Label nicht durch die staatliche Kennzeichnung gefährdet werden dürfen. Die Kennzeichnung muss in gewohnter Weise fortgeführt werden können.

### **Hoher bürokratischer Aufwand und die Einführung neuer Verwaltungsstrukturen**

Der Gesetzesentwurf ist sowohl für die landwirtschaftliche Seite als auch für Lebensmittelhersteller mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Mit dem Aufbau neuer Register, der Anzeige von Haltungseinrichtungen, der Änderungsanzeige, den Aufzeichnungspflichten sowie der Festlegung von Kennnummern für alle Haltungseinrichtungen ist ein immens hoher Aufwand verbunden. Darüber hinaus müssen Lebensmittelverarbeiter neue Systeme zur Rückverfolgung etablieren. Zudem sind die Anforderungen in Bezug auf die Kennzeichnung der Ware nicht kompatibel mit bestehenden Strukturen im Bereich Logistik und Verarbeitung (Schlachtkörper, Teilstücke, Chargen, Einzelverpackungen). Erfolgreich eingeführte Initiativen der Wirtschaft verfügen bereits heute über neutrale Zertifizierungsstellen mit anerkannten Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen. Darüber hinaus unterliegen landwirtschaftliche Betriebe einer Registriernummer nach der Viehverkehrsverordnung (VVVO). Die Zuweisung einer neuen Kennnummer wäre unverhältnismäßig. Der begrenzte Nutzen dieser Tierhaltungskennzeichnung steht in keinem gerechtfertigten Verhältnis zu dem Aufwand und den hohen Kosten, die dieses Kennzeichen auslöst.

Der DRV fordert bei Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung auf bestehende Kontrollsysteme und Kennungen ausschließlich in digitalen Prozessen zurückzugreifen. Dies kann bspw. durch die Anpassung der VVVO-Nummer um die Kennung der Haltungsform erfolgen.

### **Komplexität der Kennzeichnung von Lebensmitteln unterschiedlicher Tierarten führt zu Verwirrung**

Der Gesetzesentwurf sieht eine Kennzeichnung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs mit dem Ziel der Schaffung von mehr Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher vor. Nach Angaben des BMEL seien Verbraucher bereit, für Lebensmittel tierischen Ursprungs höhere Preise zu zahlen, wenn sie glaubhaft davon ausgehen können, dass die Tiere in einer Haltungsform gehalten wurden, die ein artgerechtes Verhalten im besonderen Maße ermöglicht. Bei Fleisch unterschiedlicher Tierarten, das aus unterschiedlichen Haltungsformen stammt, soll die jeweilige Tierart und die Haltungsform anteilig mit den zugehörigen Prozentsätzen je verkauften Einzelprodukt angegeben werden. Für verarbeitete Ware, die aus mehreren Tierarten gewonnen wird, muss für jede Tierart der Anteil der Haltungsstufe separat angegeben werden. Diese Art der Kennzeichnung stellt vor dem Hintergrund bestehender privatwirtschaftlicher Label (Initiative Tierwohl und Haltungsform) aus Sicht des DRV keinen Zusatznutzen dar und führt aufgrund der nicht umsetzbaren Komplexität eher zu einer Intransparenz gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Darüber hinaus gilt es auch die Marktrealität zu berücksichtigen: Nur wenige deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher sind tatsächlich bereit, mehr Geld für Tierwohlprodukte aufzuwenden.

Der DRV weist darauf hin, dass mehr Tierwohl nicht ausschließlich über den Markt zu finanzieren ist. Eine staatliche gesicherte Finanzierung ist unausweichlich. Weiter ist es zwingend notwendig, dass bei der Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung die Ware ausschließlich mit der Kategorie zu kennzeichnen ist, welche die geringsten Anforderungen erfüllt. Mit dem im Gesetzesentwurf aufgebauten System wird krampfhaft versucht, keine „Stufen“ abzubilden, allerdings wird dies bereits durch die grafische Darstellung der Kennzeichnung suggeriert. Im Gesetzesentwurf heißt es „da die Haltungsformen grundsätzlich nicht in einem Stufensystem aufgebaut sind, sondern eigenständig nebeneinanderstehen, ist die Bezeichnung mit einer anderen Haltungsform nicht möglich. [...] Ein „Abstufen“ in eine „niedrigere“ Haltungsform sei nicht zulässig, da es im Rahmen dieser Haltungsform keine „niedrigeren“ oder „höheren“ Haltungsformen gebe. [...]“ Damit wird im Gesetzesentwurf explizit darauf hingewiesen, dass es sich nicht um ein Stufensystem handelt. Aus Sicht des DRV ist für Verbraucherinnen und Verbraucher aber offensichtlich, dass die fünf Vorgaben der Haltungsformen in der Wahrnehmung fünf verschiedene Qualitäten widerspiegeln. Damit findet, ähnlich wie bei den Haltungsformstufen des deutschen Lebensmitteleinzelhandels, de facto eine entsprechende Wertung statt, d. h. „Bio“ ist besser als „Stall“. Dies findet sich auch in der Begründung

# Stellungnahme TierHaltKennzG und TierSchNutztV

des Gesetzesentwurfs wieder. Mit dem Gesetz soll das „[...] Marktpotential von Produkten, die unter besonders tiergerechten Haltungsbedingungen produziert wurden [...]“, ausgeschöpft werden können.

Bei der im Gesetz vorgesehenen ergänzenden Kennzeichnung „XX % nicht kennzeichnungspflichtiger Anteil auf Ware“, bezieht sich diese Aussage auf Ware, die aus dem Ausland importiert wurde und sich nicht im staatlichen Haltungsformsystem befindet. Die gewählte verklausulierte Formulierung ist irreführend und läuft dem Ziel des Gesetzes, Transparenz zu schaffen, zuwider. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher muss klar erkennbar sein, auf welche Ware sich diese Bezeichnung bezieht.

## **Anforderungen an die Haltungsformen**

Der Gesetzesentwurf sieht fünf verschiedene Haltungsformen vor. Die Bezeichnung „Stall+Platz“ darf verwendet werden, wenn die Tiere im maßgeblichen Haltungsabschnitt in einer Haltungseinrichtung gehalten worden sind, die bestimmte Anforderungen hinsichtlich des Platzes und der Buchtenstrukturierung erfüllt. Der Tierhalter muss drei aufgeführte Strukturierungselemente auswählen. Diese „Einstiegsstufe“ zu mehr Tierwohl im Markt kann unter Beteiligung möglichst vieler Tierhalter in der Breite nur umgesetzt werden, wenn der Mehraufwand zwischen dem gesetzlichen Standard und der Stufe „Stall + Platz“ geringgehalten wird. Sollte dies nicht gelingen, wird es zu deutlichen Verschiebungen im Markt hin zur Kategorie „Stall“ kommen.

Der DRV fordert bei Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung die Anforderungen an die Einstiegsstufe möglichst gering zu halten. Konkret bedeutet dies, sich auf maximal zwei durch die Betriebe umzusetzende Strukturierungselemente zu beschränken. Darüber hinaus müssen „Raufutter“ und „offene Tränken“ als weitere Strukturierungselemente mit aufgenommen werden.

## **Änderung der Tierschutz-Nutztierverordnung (TierSchNutztV)**

Mit dem Gesetz geht eine Änderung der Tierschutz-Nutztierverordnung einher. In dieser werden die Anforderungen an die Freilandhaltung von Mastschweinen ergänzt. Im Sinne der Rechtssicherheit und -klarheit sollten die Anforderungen aller Haltungskategorien im TierHaltKennzG geregelt werden. Eine Zersplitterung auf verschiedene Rechtsquellen schafft Mehraufwand ohne Mehrwert.

Der DRV fordert bei Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung jegliche Änderungen in das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz aufzunehmen und sieht die Öffnung der TierSchNutztV als nicht geboten an.

## **Finanzierung und Rahmenbedingungen**

Das BMEL geht richtigerweise davon aus, dass eine Finanzierung nicht alleine vom Markt getragen werden kann. Fragen der Kompensation des Mehraufwandes bleiben im vorliegende Gesetzesentwurf jedoch ungeklärt.

Der DRV fordert bei Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung ein Gesamtkonzept mit einer durchdachten Finanzierung, die im Markt umsetzbar ist und den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nicht zusätzlich erhöht. Darüber hinaus sind notwendige Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen (bspw. im Baurecht) erforderlich. Auch bedarf es eines konkreten Zeitplans für weitere Tierarten. Sauenhalter und Ferkelerzeuger brauchen Planungssicherheit mit entsprechenden Übergangsfristen.

## **IV. Zusammenfassung**

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist fachlich nicht ausgereift und in der Praxis nicht umsetzbar. Ein auf Grundlage dieses Entwurfes beschlossenes Gesetz für eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung wird das Ziel, eine verbesserte Transparenz in Bezug auf die Haltungsform der Tiere zu schaffen, nicht erreichen. Durch die Einführung

## Stellungnahme TierHaltKennzG und TierSchNutzV

einer verbindlichen Kennzeichnung mit dem Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen und der Einführung neuer Systeme würden außerdem vielfältige Standards und Initiativen der Wirtschaft in ihrem Fortbestand gefährdet werden. Im Vergleich zur heutigen Situation bedeutet dieses Gesetz einen absoluten Rückschritt zu den bereits erfolgreich eingeführten Systemen der Wirtschaft.

Letztendlich soll die verbindliche Tierhaltungskennzeichnung auch zu einer Weiterentwicklung der Tierhaltung beitragen. Eine nachhaltige Transformation der Nutztierhaltung in Deutschland wird jedoch nur gelingen, wenn die Vorschläge der Borchert-Kommission insgesamt umgesetzt werden. Die aufgeführten Punkte verdeutlichen, dass der DRV und seine Mitgliedsunternehmen den vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden sowie den Entwurf der Achten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung entschieden ablehnen.

### V. Über den DRV

Der DRV vertritt die Interessen der genossenschaftlich orientierten Unternehmen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Als wichtiges Glied der Wertschöpfungskette Lebensmittel erzielen die 1.729 DRV-Mitgliedsunternehmen in der Erzeugung, im Handel und in der Verarbeitung von pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen mit rund 92.000 Mitarbeitern einen Umsatz von 68,0 Mrd. Euro. Landwirte, Gärtner und Winzer sind die Mitglieder und damit Eigentümer der Genossenschaften.

Der DRV ist registrierter Interessenvertreter im Sinne des Lobbyregistergesetzes (Registernr.: R001376) und hat den Verhaltenskodex des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung akzeptiert.