

Stellungnahme TierHaltKennzG

Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG)

Der DRV und seine Mitgliedsunternehmen lehnen das Gesetz zur Einführung eines Tierhaltungskennzeichens auf Basis des vom Bundesrat verabschiedeten vorgelegten Entwurfs vom 25.11.2022 ab. Darüber hinaus ist eine Anpassung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zur Erfüllung des Zwecks aus Sicht des DRV nicht notwendig.

Der Gesetzentwurf ist fachlich nicht ausgereift und in der vorliegenden Form 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 einer verbindlichen Kennzeichnung mit dem Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen und der Einführung neuer Systeme werden außerdem vielfältige Standards und Initiativen der Wirtschaft in ihrem Fortbestand gefährdet. Im Vergleich zur heutigen Ist-Situation bedeutet dieses Gesetz einen deutlichen Rückschritt zu den bereits erfolgreich eingeführten Systemen der Wirtschaft.

1. Borchert-Empfehlungen umsetzen: Gesamtpaket notwendig

Die Borchert-Kommission fordert 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. Die vorgelegten Gesetzesänderungen enthalten nur einen Ausschnitt aus diesen Maßnahmen. Um die Umsetzung des gewollten Transformationsprozesses zu ermöglichen und die notwendige Planungssicherheit für die deutsche Nutztierhaltung zu schaffen, ist es notwendig, diese in einem **Gesamtpaket** vorzulegen.

2. Staatlich gesicherte Finanzierung und Planungssicherheit

Das BMEL geht im Gesetzentwurf richtigerweise davon aus, dass eine Finanzierung nicht alleine vom Markt getragen werden kann. Die Regierung betont zwar die Notwendigkeit, Anpassungen im Bereich immissionsschutzrechtlicher Regelungen vorzunehmen, um den Um- und Neubau tierwohlgerechter Ställe zu erleichtern, und sieht 1 Milliarde Euro als Anschubfinanzierung in den kommenden vier Jahren sowohl für Investitionen in den Stallumbau bzw. Stallneubau als auch laufende Mehrkosten vor. Diese vorgesehene Mittelausstattung ist jedoch völlig unzureichend, die Förderung ist nur auf kleinbetriebliche Strukturen beschränkt und setzt keinen Anreiz zur Transformation.

Der DRV fordert bei der Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung ein Gesamtkonzept mit einer durchdachten Finanzierung, die im Markt umsetzbar ist, den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nicht zusätzlich erhöht und ab der Haltungsform „Stall+Platz“ greift. Auch bedarf es eines konkreten Zeitplans für weitere Tierarten. Sauenhalter und Ferkelerzeuger brauchen Planungssicherheit mit entsprechenden Übergangsfristen.

3. Downgrading und Chargenbildung ermöglichen

Beim so genannten „Downgrading“ wird Ware mit hohen Tierwohleigenschaften, die keinen Absatz findet (wird bspw. bei Bioware praktiziert) einem niedrigeren Preissegment (konventionelle Ware) zugeordnet, um nicht vernichtet werden zu müssen.

(1) Downgrading nicht möglich: Gemäß § 5 des aktuellen Entwurfs ist ein Downgrading nicht zulässig, da keine andere Bezeichnung verwendet werden darf, außer die konkrete jeweilige Haltungsform. Für die Haltungsform „Bio“ besteht aus EU-rechtlichen Gründen die Ausnahme, dass Produkte ohne Bio-Kennzeichnung nach der

Stellungnahme TierHaltKennzG

EU-Bio-VO stattdessen mit der Haltungform „Auslauf/Freiland“ zu kennzeichnen sind. Fleisch im Tierwohl-Premiumsegment (Haltungform Stall+Platz, Frischluftstall, Auslauf/Freilandhaltung und Bio) würde nach jetziger Auslegung nach der Produktionsmenge und nicht nach tatsächlicher Nachfrage verkauft werden. Eine Mengensteuerung in günstigere Segmente mit höherer Nachfrage ist nicht möglich. Aufgrund eines Überangebots können Premiumsegmente dann in ihrer Preisstabilität gestört werden. Außerdem würde sich der Druck zur Verlagerung einzelner Produktionsschritte ins Ausland oder den Export stark erhöhen.

- (2) Chargenbildung mit Tieren unterschiedlicher Haltungform nicht erlaubt: § 11 Abs. 1 gibt vor, dass bei Lebensmitteln, bestehend aus Tieren derselben Tierart, welche in unterschiedlichen Haltungformen gehalten wurden, der Anteil der einzelnen Haltungform am gesamten Lebensmittel angegeben werden muss. Sowohl im deutschen als auch im EU-Recht ist eine Chargenbildung zugelassen: bei der Rindfleischetikettierung, LMIV bzw. zur Herkunftskennzeichnung von Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch, QUID-Angabe etc.

Der DRV schlägt in diesem Zusammenhang folgende Lösungen vor: Zu (1): Änderung des § 5: Es muss eine **EU-rechtskonforme und rechtssichere Möglichkeit** geschaffen werden, die eine Einteilung in eine andere Haltungform erlaubt, sofern deren Kriterien erfüllt sind. Möglicherweise müssten dazu die Haltungformen aufeinander abgestimmt werden. Die Haltungformen bezogen auf Tierwohl werden an den Kategorien Platz, Klima und Beschäftigung festgemacht. Alle drei Kategorien werden hinsichtlich der Kriterien in Bezug auf Tierwohl bereits in der jetzigen Ausgestaltung gesteigert und suggerieren ein Stufenmodell.

Zu (2): Änderung des § 11: Abs. 1 wie rot gekennzeichnet.

„Wenn bei der Herstellung eines Lebensmittels mehrere Lebensmittel verwendet werden, die von Tieren derselben Tierart gewonnen wurden, die nicht in derselben Haltungform gehalten wurden, so sind die Anteile der einzelnen Haltungformen **bezogen auf die Charge gem. § XX* gesamten Lebensmittel** bei der Kennzeichnung nach § 3 Absatz 1 nach Maßgabe des Musters und der technischen Beschreibung der Anlage 7 Abschnitt I anzugeben. § 7 Absatz 3 und § 8 gelten entsprechend.“

4. Ausweitung der Haltungformkennzeichnung auf verarbeitete Ware/Außer-Haus-Verzehr von Beginn an
Der vorliegende Gesetzentwurf erfasst zum jetzigen Zeitpunkt mit der Einführung einer Kennzeichnung für „frisches Schweinefleisch“ nur einen minimalen Teilbereich des Marktes für Lebensmittel tierischen Ursprungs. Weitere Produktionsstufen wie die Sauenhaltung und die Ferkelaufzucht finden zum jetzigen Zeitpunkt keine Berücksichtigung. **Verarbeitete Ware** fällt im Entwurf 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 Betriebe der Haltungform 2 (privatwirtschaftlich) sich in der Kategorie Stall ohne jegliches Tierwohl wiederfinden und damit wird Tierwohl abgebaut.

Der DRV fordert bei Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung auf frisches Schweinefleisch die gleichzeitige Ausdehnung auf verarbeitete Ware sowie alle nicht berücksichtigten Absatzkanäle.

5. Informationskampagne für Verbraucherinnen und Verbraucher

Die Transformation der Tierhaltung geht mit erheblichen Investitions- und höheren Produktions- sowie Prozesskosten einher. Eine ausschließliche Refinanzierung über den Markt ist nach Meinung anerkannter Experten nicht möglich (Borchert-Kommission, Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, vTI). Verbraucherinnen und Verbraucher zeigen großes Interesse an tiergerechteren Haltungformen und erklären in Umfragen häufig ihre Bereitschaft, erheblich mehr Geld für entsprechende Produkte auszugeben – entscheiden sich beim Einkaufen aber meist für preiswerte Produkte. Die Marktanteile spiegeln die tatsächliche zurückhaltende Nachfrage für Fleisch mit mehr Tierwohl wider.

Stellungnahme TierHaltKennzG

Bio-Lebensmittel machen insgesamt gerade mal 6,4 Prozent des gesamten Umsatzes mit Lebensmitteln aus und weniger als 4 Prozent der gesamten Fleischmenge stammen aus der ökologischen Landwirtschaft.

Dies setzt voraus, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mit dem Aufbau der Kennzeichnung und deren Aussagen dringend vertraut gemacht werden müssen, 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.

6. Europaweite Regelung

Der Gesetzentwurf 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. 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. Ausländischen Betrieben ist es möglich, privatwirtschaftliche Prüfsystematiken wie z. B. „Better Leven“ zu nutzen (§ 23 Abs. 2). National ist gemäß § 37 Abs. 2 eine Beleihung nur unabhängigen Wirtschaftskreisen erlaubt. Eine Beleihung z. B. der ITW wird damit von vornherein durch das Gesetz ausgeschlossen.

Die 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.

7. Privatwirtschaftliche Label nicht gefährden

Laut Gesetzentwurf können private Tierhaltungslabel weiterhin neben der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung verwendet werden. Die privaten Label dürfen jedoch nicht täuschend oder irreführend sein und dem Ziel einer einheitlichen Information entgegenstehen. Es ist im Einzelfall durch die zuständigen Behörden zu prüfen, ob eine Irreführung oder Täuschung gegeben ist. Der Gesetzentwurf enthält keine klaren Aussagen, inwieweit privatwirtschaftliche Label neben dem staatlichen Tierhaltungskennzeichen abgedruckt werden dürfen.

Der DRV fordert, dass gut funktionierende und bei den Verbrauchern etablierte privatwirtschaftliche Kennzeichen oder Label nicht durch die staatliche Kennzeichnung gefährdet werden. Die etablierten Kennzeichnungen müssen in gewohnter Weise auch auf der Vorderseite der Verpackung fortgeführt werden können.

8. Minimierung des bürokratischen Aufwands und Rückgriff auf bestehende Verwaltungsstrukturen

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 in den Bereichen 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 ist unverhältnismäßig. Der begrenzte Nutzen dieser Tierhaltungskennzeichnung steht in keinem gerechtfertigten Verhältnis zu dem Aufwand und den hohen Kosten, die dieses Kennzeichen auslöst. Hinsichtlich des Erfüllungsaufwandes für die Verwaltung wird insbesondere nicht berücksichtigt, dass für den Vollzug des Gesetzes in den Ländern neue Struk-

Stellungnahme TierHaltKennzG

turen geschaffen werden und Personal in den zuständigen Behörden verstärkt werden muss. Der finanzielle Erfüllungsaufwand für die Überwachung und Kontrolle durch die Länder wird im Gesetzentwurf deutlich zu niedrig angesetzt.

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

9. Keine Verbrauchertäuschung durch Kennzeichnungsmischformen

Bei Fleisch unterschiedlicher Tierarten, das aus unterschiedlichen Haltungsformen stammt, soll die jeweilige Tierart und die Haltungsform anteilig mit den zugehörigen Prozentsätzen je verkauftem 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 zu Intransparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher.

Ebenfalls verbrauchertäuschend ist der Umgang mit nicht kennzeichnungspflichtiger Ware bei der Kennzeichnung von Mischformen. So muss auf einem Mischprodukt, z. B. Hackfleisch, der Anteil des Fleisches deklariert werden, der in Deutschland erzeugt wurde, während der Rest (z. B. Ware aus dem Ausland) lediglich in einer Fußnote des Kennzeichens aufgeführt wird. Mindestanteile, welche die Kennzeichnungsstufe bestimmen, sind nicht festgelegt. Eine solche Kennzeichnung in der beabsichtigten Form ist damit kaum kontrollierbar und birgt ein erhebliches Missbrauchspotenzial, mit der Hilfe von Importware selbst in den höheren Stufen den Basispreis für Schlachtschweine in Deutschland auf Weltmarktniveau zu drücken.

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.