

Stellungnahme des Einzelsachverständigen  
Dr. Alexander Hinrichs

Deutscher Bundestag

Ausschuss für  
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache

**20(10)55-A**

ö. A. "TierHaltKennzG", 16.01.23

10. Januar 2023

für die 26. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu:

Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG)“  
(BT-Drs. 20/4822)

am Montag, dem 16. Januar 2023,  
12:00 bis 14:00 Uhr

Die an den Deutschen Bundestag übermittelte Ursprungsdatei ermöglichte keine Weiterverarbeitung zu einer barrierefreien Ausschussdrucksache.



**Gesetzentwurf der Bundesregierung „Gesetzentwurf zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG)“  
(BT-Drs. 20/4822)**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft am 16.01.2023

**Schriftliche Stellungnahme von Dr. Alexander Hinrichs**  
(Geschäftsführer der QS Qualität und Sicherheit GmbH und der Gesellschaft zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung mbH)

**Einordnung des Gesetzentwurfs hinsichtlich der beabsichtigten Zielerreichung**

In Abschnitt A (Problem und Ziel) des Gesetzentwurfs werden mit der Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung in erster Linie zwei Ziele verfolgt:

- 1) Den Endverbrauchern soll so die Möglichkeit gegeben werden, beim Kauf von Fleisch bewusst Haltungsformen zu wählen, die sich vom gesetzlichen Mindeststandard abheben. Laut Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) verbessert „die verbindliche Kennzeichnung [...] somit die Wissensgrundlage für eigenverantwortliche Entscheidungen beim Erwerb von Lebensmitteln tierischen Ursprungs im Hinblick auf tierschutzfachliche Aspekte.“
- 2) Zudem „... soll die verpflichtende Kennzeichnung zudem einen Beitrag dazu leisten, den Wandel der Tierhaltung in Deutschland hin zu artgerechteren Haltungsformen voranzutreiben...“.

Beide Ziele des Gesetzentwurfs sind grundsätzlich unterstützenswert, allerdings wird bezweifelt, dass die vorliegende Ausgestaltung des Gesetzentwurfs die Zielerreichung maßgeblich unterstützt.

Im Folgenden wird gesondert auf die beiden genannten Ziele eingegangen.

**Zu Ziel 1:  
„Verbesserung der Wissensgrundlage für eine eigenverantwortliche Entscheidung“**

Die angestrebte Verpflichtung zur Kennzeichnung generiert dann einen Mehrwert, wenn alle Inverkehrbringer Lebensmittel tierischen Ursprungs kennzeichnen müssen. Dies ist jedoch auf Grundlage des vorgelegten Gesetzentwurfs nicht vorgesehen. Insbesondere folgende Punkte sind dabei zu kritisieren:

- a) Eingeschränkte Verpflichtung

Die Kennzeichnung gilt (zunächst) nur für unverarbeitetes Schweinefleisch, das von Unternehmen des Lebensmittelhandels, des Onlinehandels und des Metzgerhandwerks in Verkehr gebracht wird. Der wichtige Bereich der Gastronomie fehlt. Ebenso sind be- und verarbeitete Artikel (z.B. Wurst und mariniertes Fleisch) nicht mit einbezogen. Das führt dazu, dass – geschätzt – zwei Drittel des Schweinefleischabsatzes in Deutschland kennzeichnungsfrei bleibt. Zudem werden die Sauenhaltung und die Ferkelaufzucht wie auch andere Tierarten nicht in die Kennzeichnung einbezogen.

Die Differenzierung zwischen unverarbeitetem Schweinefleisch mit Kennzeichnung und anderen tierischen Lebensmitteln ohne Kennzeichnung führt dazu, dass der Produktions- und Verarbeitungsprozess durch die dann notwendige Warentrennung und durch die Verengung

der Absatzkanäle (keine Gastronomie) zu deutlich höheren Produktionskosten bei Schweinefleisch führt. Das führt dann wiederum zu einer fortschreitenden Verschiebung des Marktes weg vom Schweinefleisch hin zu anderen Fleischarten, was weitere strukturelle Veränderungen in der deutschen Schweinehaltung auslöst.

b) Gefährdung der bestehenden privatwirtschaftlichen Kennzeichnung

Die Regelungen in §§ 3 ff. iVm. Anlage 5 lassen die Vermutung zu, dass andere, bereits eingeführte und bekannte Tierwohlzeichen von der Verpackung verdrängt werden sollen. Diese Vermutung wird gestützt durch die beabsichtigte Größe der geplanten staatlichen Kennzeichnung und der Schutzzone um die Kennzeichnung gem. Anlage 5 Ziffer 2c). Unter Ziffer VI der Begründung wird dies zudem bereits in Aussicht gestellt.

Für diese strikte Regelung gibt es keine fachliche Notwendigkeit und keine vergleichbaren Vorgaben bei anderen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen bzw. Kennzeichnungspflichten. Selbst Hinweise, die dem Gesundheitsschutz der Verbraucher dienen, sind bezüglich der Darstellung auf der Verpackung nicht derart restriktiv geregelt.

Davon betroffen wären u.a. die Kennzeichnungen der „Initiative Tierwohl“ und die „Haltungsform-Kennzeichnung“. Beide Kennzeichen sind bei den Verbrauchern bekannt und als Orientierung beim Einkauf geschätzt (laut forsia-Befragung von 07/2022 kennen 68 % der Befragten die Haltungsform-Kennzeichnung). Zudem werden mit der privaten „Haltungsform-Kennzeichnung“ deutlich mehr Lebensmittel tierischen Ursprungs gekennzeichnet (zusätzlich auch Wurst, Schinken, Geflügel, Rind, Kaninchen, Milch). Der Wegfall der „Haltungsform-Kennzeichnung würde somit zu weniger Verbrauchertransparenz führen.

Insofern ist es dringend geboten, die Verwendung von weiteren Tierwohlprogrammen nicht zu unterbinden, sondern stattdessen ausdrücklich zu ermöglichen.

c) Praxisuntaugliche Vorgaben bei Mischprodukten

Bei gemischten Lebensmitteln aus verschiedenen Haltungsstufen sieht der Gesetzentwurf die Prozentangabe vor, aus wie viel Prozent welcher Stufe sich das Lebensmittel zusammensetzt. Ein „Downgrading“ (d.h. bei Produkten aus verschiedenen Haltungsstufen bestimmt die unterste Stufe, welche Kennzeichnung aufgebracht wird) oder eine „Chargenbildung“ ist laut Gesetzentwurf nicht zulässig. Das würde dazu führen, dass Teile der Produktion aus höheren Haltungsstufen nicht in Verkehr gebracht werden könnten.

Daher sollte das „Downgrading“ und eine „Chargenbildung“ unbedingt ermöglicht werden.

## Zu Ziel 2:

### „Beitrag zum Wandel der Tierhaltung in Deutschland hin zu artgerechteren Haltungsformen“

Hierzu gibt es diverse Vorarbeiten. U.a. wurden 2021 vom „Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung“ (Borchert-Kommission) Empfehlungen zum Umbau der Tierhaltung in Deutschland erarbeitet. Dabei handelt es sich um ein Gesamtpaket aus Zielbild, Zeitplanung, der Ausgestaltung verschiedener Haltungsstufen und möglichen Finanzierungskonzepten. Im Vergleich dazu bietet der aktuelle Gesetzentwurf ausschließlich eine Kennzeichnung mit Stufendefinitionen an. Einen Weg, wie die Tierhalter sich in welchem Zeitraum zu welchem Zielbild entwickeln sollen, zeigt der Gesetzentwurf nicht auf.

Im Einzelnen sind dabei folgende Punkte zu kritisieren:

a) Kein ganzheitliches Entwicklungskonzept

Für die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Tierhaltung ist die Vorgabe eines Zielbildes, eine dahinterliegende Zeitplanung und flankierende staatliche Förderprogramme zur nachhaltigen Finanzierung des Umbaus in der Breite notwendig. Ohne diesen Rahmen fehlen der Landwirtschaft Planungssicherheiten. Der vorliegende Gesetzentwurf beschränkt sich nur auf die Kennzeichnung, bezieht aber die anderen Punkte nicht ein. Ohne staatliche

Flankierung wird ein Umbau der Landwirtschaft für einen Großteil der Tierhalter aber nicht möglich sein, da der dadurch entstehende Mehraufwand nicht ausschließlich über den Markt finanziert werden wird. Das zeigt nicht zuletzt der Nachfragerückgang von Lebensmitteln aus höheren Haltungsform-Stufen im Zuge der Preissteigerungen der vergangenen Monate. Nur wenn ein Großteil des in Deutschland verzehrten Fleischs auch in Zukunft von entsprechend umgestellten Betrieben kommt, wird das Zielbild „mehr Tierwohl“ zu erfüllen sein. Falls ein großer Teil der Betriebe die Produktion einstellen sollte, wird die Produktion nur ins Ausland verlagert. Damit würde die Umsetzung der Tierwohlanforderungen nicht mehr durch die Politik in Deutschland beeinflusst werden können.

- b) Keine aktive Einbeziehung bestehender privater Programme, insbesondere der Initiative Tierwohl

Es existieren bereits im Markt eingeführte und bewährte Tierwohlprogramme wie das der Initiative Tierwohl (ITW). Allein an diesem Programm nehmen derzeit rund 12.000 tierhaltende Betriebe teil. Jährlich profitieren rund 27 Mio. Mastschweine, rund 15 Mio. Ferkel und über 700 Mio. Hähnchen und Puten von den Tierwohlmaßnahmen. Bis Ende 2023 werden durch die ITW über 1,2 Mrd. € zur Förderung des Tierwohls an die Landwirte verteilt worden sein. Für die aktive Einbeziehung der bestehenden Tierwohlprogramme wie der ITW spricht, dass diese Programme die Betriebe, die mehr Tierwohl umsetzen möchten, bereits vertraglich eingebunden haben und über bewährte Prüfsystematiken verfügen, um die Einhaltung der Kriterien zu kontrollieren. Die ITW hat zudem auch ein Finanzierungskonzept zur Honorierung des Mehraufwands der Tierhalter entwickelt. Gerade dieser Punkt ist für den Erfolg der staatlichen Kennzeichnung von Bedeutung, da gemäß den Überlegungen des BMEL der Mehraufwand der Betriebe, die in Haltungsformstufe 2 eingeordnet werden, über den Markt finanziert werden soll. Dafür benötigt es aber ein Programm wie die ITW, um dies zu organisieren.

Zudem stellt die ITW sicher, dass alle teilnehmenden Betriebe regelmäßig und einheitlich überprüft werden – unabhängig davon, ob im In- oder Ausland. Allein im Jahr 2022 wurden somit rund 25.000 ITW-Kontrollen auf tierhaltenden Betrieben durchgeführt. Es spricht einiges dafür, diese Systematik auch für die Überprüfung der staatlichen Kennzeichnung zu nutzen, da es den Kontroll-Aufwand der amtlichen Überwachung reduzieren könnte.

Daher wird angeregt, privatwirtschaftliche Standards und Programme (wie die ITW), die die Anforderungen der staatlichen Haltungskennzeichnung umsetzen, zur Bedingung für die Einstufung in die staatliche Kennzeichnung zu machen. Ähnlich wie das für die höchste Stufe „Bio“ bereits jetzt vorgesehen ist. Landwirtschaftliche Betriebe, die ihre Tierhaltung in eine Stufe oberhalb des gesetzlichen Mindeststandards einordnen lassen wollen, müssen dann entweder Kontrollen durch die zuständige Behörde oder alternativ durch ein staatlich anerkanntes privatwirtschaftliches Tierwohl-Programm regelmäßig (mind. 1x jährlich) vorweisen. Inländischen Betrieben muss es – wie es auch ausländischen Betrieben unter § 23 Abs. 2 zugestanden wird – gestattet werden, privatwirtschaftliche Prüfsysteme zum Nachweis der Erfüllung der Kriterien zu nutzen. Die zuständige Behörde sollte sich auf die Kontrolle der Standards und Programme fokussieren.

Neben einer kosteneffizienten Umsetzung wären dadurch auch Kontrollen im Ausland einfach möglich, da die beauftragten Standards keine Behörde sind und somit auch im Ausland kontrollieren können. Dafür müsste im Gesetzentwurf Abschnitt 4 und insbesondere § 34 entsprechend angepasst werden, damit kein Flickenteppich entsteht und eine unterschiedliche Vorgehensweise in den Bundesländern droht.

- c) Ungleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Betrieben

Die Kennzeichnungspflicht bezieht sich nur auf inländische Lebensmittel tierischen Ursprungs. Ausländische Betriebe können freiwillig teilnehmen. Dafür ist dann lediglich mit einer Bescheinigung oder der Teilnahme an einem im jeweiligen Land etabliertem Tierwohlprogramm nachzuweisen, dass die Vorgaben der staatlichen Kennzeichnung in Deutschland eingehalten werden. Dadurch und durch die Tatsache, dass ausländische Lebensmittel auch gänzlich ohne Kennzeichnung und ggf. mit niedrigeren Standards

produziert und in Verkehr gebracht werden können, drohen Nachteile der inländischen Erzeuger im Wettbewerb mit Tierhaltern und Ware aus dem Ausland. Statt Transparenz und Orientierung bei der Kaufentscheidung, erwartet die Verbraucher ein „Kennzeichnungs-Flickenteppich“, während gleichzeitig eine steigende Anzahl von Tierhaltern in Deutschland den Betrieb einstellen.

Gelöst werden könnte diese Ungleichbehandlung dadurch, dass ausländische Produkte in die Stufe „Stall“ eingeordnet werden, es sei denn, sie können eine höhere Haltungsform nachweisen. Zudem sollte die Begründung zum Gesetzentwurf zu § 23 Abs. 2 auch für deutsche Tierhalter Anwendung finden. Damit wäre die Gleichbehandlung der ausländischen und deutschen Tierhalter gewährleistet. Wie unter b) bereits dargestellt, wäre mit der Einbeziehung von privaten Standards und Programmen auch die Kontrolle der teilnehmenden Betriebe im Ausland möglich, ohne dass der Staat hier zusätzliche Regelungen vorsehen muss. Auf eine Beleihung der Programme sollte dabei verzichtet werden, da diese dann nicht auch Betriebe im Ausland kontrollieren könnten. Stattdessen sollte der Weg der „Beauftragung“ gewählt werden.

d) Keine glaubwürdige Überprüfung der teilnehmenden Betriebe

Eine planmäßige, strukturierte, regelmäßig wiederkehrende Überwachung der teilnehmenden Betriebe ist laut den Ausführungen zum Gesetz nicht vorgesehen. Damit liegt die staatliche Tierhaltungskennzeichnung deutlich hinter den privatwirtschaftlichen Standards und Systemen, die für regelmäßige Kontrollen bereits zu Beginn der Teilnahme, also auch vor der Nutzung von Kennzeichen, stehen. Würde die laxe Überwachungspraxis, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, in Kraft gesetzt, würde dies nicht nur die vielfältigen Standards und Systeme der Wirtschaft in ihrem Fortbestand gefährden, sondern zudem auch eine Gefahr für die Glaubwürdigkeit des staatlichen Kennzeichens bedeuten. Ohne ein Kontrollsysteem entfällt zudem das immer wieder vorgebrachte Argument, eine staatliche Kennzeichnung sorge für eine höhere Glaubwürdigkeit der Tierhaltung und ihrer Leistungsversprechen.

e) Fehlerhafte Grundannahme

Eine Voraussetzung dafür, dass eine staatliche Kennzeichnung einen „Wandel der Tierhaltung in Deutschland hin zu artgerechteren Haltungsformen“ unterstützt, ist, dass eine entsprechende Kennzeichnung bei Verbrauchern zu einer Mehrzahlungsbereitschaft führt. Dazu bedarf es aber einer Aufwertung des Produktes Fleisch und einer vollumfänglichen Aufklärung über die positiven (auch gesundheitlichen) Aspekte eines verantwortungsvollen Fleischkonsums. Das ist seitens der Bundesregierung bislang nicht vorgesehen, wird aber dringend empfohlen.