

## Stellungnahme

### zum Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz) und zum Entwurf einer 8. Verordnung zur Änderung der Tierschutznutztierhaltungsverordnung

Wir bedanken uns für die Übermittlung des Referentenentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Vorab wollen wir einige grundsätzliche Überlegungen stellen:

Die Bundestierärztekammer begrüßt grundsätzlich die Kennzeichnung von Lebensmitteln tierischer Herkunft in Form einer verpflichtenden, einheitlichen Verbraucherinformation. Wie in Teil A des Entwurfes richtig dargestellt wird, ist es inzwischen Wunsch vieler Verbraucher:innen, mehr über die Herkunft der Lebensmittel tierischer Herkunft und die Bedingungen der Haltung der Tiere, von denen die Lebensmittel stammen, erfahren zu können, bevor sie eine Kaufentscheidung treffen. Das bisherige System einer freiwilligen Kennzeichnung ist insbesondere deshalb intransparent, weil den Verbraucher:innen nicht klar ist, wie die Überprüfung der Einhaltung der beschriebenen Haltungsformen erfolgt. Lediglich für die Produktion von Lebensmitteln auf der Stufe „Bio“ gibt es konkrete gesetzliche Normen, sowie festgelegte Normen seitens der Bioverbände, deren Einhaltung einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen. Als positiv zu bewerten ist ebenfalls, dass das kommende Gesetz auch die Kennzeichnung von unverpacktem Frischfleisch sowie von Verarbeitungsprodukten regeln soll.

Dennoch bleibt der vorgelegte Entwurf weit hinter den Erwartungen zurück und kann nicht als geeignet zur Erreichung der genannten Ziele angesehen werden.

#### Begründung

##### 1. Das Gesetz kommt in der vorliegenden Form zu spät!

Wie in Teil A des Referentenentwurfs dargestellt, gibt es inzwischen eine Vielzahl unterschiedlicher Label von verschiedenen Verbänden, die sich mehr oder weniger in ihren Anforderungen an die Tierhaltung unterscheiden. Für den Verbraucher ist die Situation daher sehr unübersichtlich und nicht gut einzuschätzen. Inzwischen haben sich jedoch fast sämtliche bundesweit vertretenen Handelsketten auf ein einheitliches Label hinsichtlich einer 4-stufigen Angabe von Haltungsformen geeinigt. Das Label wird für Fleisch von Schwein, Rind, Geflügel (Masthuhn, Pute, Pekingente) sowie Kaninchen angewendet. Die entsprechende Kennzeichnung von Verarbeitungserzeugnissen nimmt zu. Auch Milchprodukte werden bereits vereinzelt gelabelt. Ebenfalls, allerdings tatsächlich noch in geringem Umfang, wird Frischfleisch in der Theke mit dem Haltungsetikett auszeichnet.

Die nun angedachte Haltungskennzeichnung unterscheidet sich äußerlich und inhaltlich (es wird eine 5. Stufe hinzugefügt). Dafür erfolgt die Einführung zunächst nur für Fleisch von Mastschweinen. Damit wird der „Dschungel“ der Kennzeichnung nicht verringert, sondern zunächst sogar vergrößert. Weder Handel noch Verbraucher werden bis auf weiteres auf die Haltungskennzeichnung bei Fleisch und Produkten anderer Tierarten verzichten wollen, stehen aber nun einem freiwilligen und einem verpflichtenden Kennzeichen der Haltungform gegenüber und werden kaum den Vorteil der unterschiedlichen Label erkennen können. Die unter Teil C

„Alternativen“ aufgezeigten Argumente können nicht überzeugen, da Verbraucher:innen bereits bei der freiwilligen Kennzeichnung die Möglichkeit haben, eine Kaufentscheidung zu treffen. Über die Bedingungen der jeweiligen Haltungform werden sich Verbraucher:innen auch bei dem verpflichtenden Label informieren müssen.

## **2. Fehlende konkrete Stallbauvorgaben im Sinne der Tiergesundheit und des Tierschutzes.**

Der Gesetzesentwurf zielt, wie auch die privaten Label lediglich auf Haltungformen ab. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Praxis zeigen jedoch auf, dass aufgrund fehlender konkreter Vorgaben in der Tierschutz-Nutztierhaltungs-Verordnung, z. B. zu adäquater Wasserversorgung, Stalleinrichtungssystemen etc. auch neue und unter angeblichen „Tierwohlkriterien“ gebauten Ställe zu Technopathien und teils zu erheblichen Abweichungen der Tiergesundheit führen. Teilweise entsprechen sie nicht einmal den Mindestvorgaben der TierSchNutzV. Seit Jahren fordern die tierärztlichen Verbände, dass im Bereich der Stallbauplanung eine Zertifizierung eingeführt werden muss. Der [Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren](#) bietet bereits sehr gute Informationen und unterstützt dabei, Vorteile und Nachteile einzelner Haltungssysteme bei der Planung zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist es überfällig, die Ermächtigung in § 13a (2) TierSchG endlich zu nutzen und die bereits begonnenen Arbeiten an einer entsprechenden Verordnung („Stallbau-TÜV“) endlich zum Abschluss zu bringen.

## **3. Fehlendes Tiergesundheitsmanagement mit Einbindung der Hoftierärzt:innen.**

Die alleinige Berücksichtigung der Tierhaltungskriterien in dem Gesetzesentwurf entspricht nicht den Erwartungen der Verbraucher:innen. Tierschutz bedeutet – neben den Möglichkeiten, essentielles arttypisches Verhalten ausführen zu können und positive Emotionen zu erleben – insbesondere Tiergesundheit, da alle Abweichungen der Tiergesundheit auch tierschutzrelevant sind. Für ein gutes Tiergesundheitsmanagement ist u.a. eine der Tierzahl angepasste Anzahl an Betreuungspersonen, eine der Leistung und Tiergesundheit entsprechende Fütterung, wie auch eine Analyse der Tiergesundheitsdaten zur Vermeidung der Krankheitsursachen erforderlich. Die Zusammenarbeit zwischen Landwirt:in und Tierärzt:in trägt maßgeblich zum Erhalt und zur Verbesserung der Tiergesundheit mit gleichzeitiger Reduktion von Arzneimitteln bei. Insofern zeigen bereits jetzt Erfahrungen und Kenntnisse aus der tierärztlichen Praxis, wie auch der Überwachungstätigkeit, dass unabhängig vom Stallhaltungssystem das Tiergesundheitsmanagement eine wesentliche Rolle spielt.

## **4. Zu hoher bürokratischer Aufwand.**

Der in den §§ 11-17 zu erfüllende Aufwand hinsichtlich Registrierung, Erhebung von Daten, Änderung von Daten, Vergabe von Registriernummern wird in dieser geforderten Form als nicht vertretbar angesehen. Alle tierhaltenden Betriebe sind bereits jetzt in einer Vielzahl von Datenbanken registriert (HIT-Datenbank, Milchleistungsprüfung etc.). Die EDV-Systeme der Veterinärverwaltungen der Länder sind für die einzelnen Überwachungsbereiche nach Betrieben geordnet. Hier sind die Daten der Betriebe bereits hinterlegt. Sofern die Erhebung der vorgesehenen Daten dennoch grundsätzlich als unerlässlich angesehen wird, sollte der Gesetzestext in den genannten Paragraphen zumindest die Möglichkeit vorsehen, dass auf vorhandene Daten zurückgegriffen werden kann.

Einen ebenfalls erheblichen bürokratischen Aufwand müssen Lebensmittelunternehmer der verarbeitenden Industrie betreiben, in dem sie gemäß § 9 genau kennzeichnen müssen, wieviele Lebensmittel tierischer Herkunft aus welcher Haltungform mit welchem Anteil im Endprodukt vertreten ist. Auch von Verbraucher:innen wird diese zusätzliche Information erst verstanden und eingeordnet werden müssen. Bei der jetzt vorgesehenen Regelung wäre die Verwendung von Sauenfleisch in Fleischerzeugnissen beispielsweise nicht kennzeichnungspflichtig, ebenso wenig

Verarbeitungsfleisch geschlachteter Tiere aus dem EU-Ausland. Darüber hinaus wird gerade die Fleischindustrie versuchen, den Aufwand so gering wie möglich zu halten und möglichst nur Fleisch einer Haltungsform verarbeiten wollen. Dabei wird auf die am häufigsten vorkommende Haltungsform mit dem niedrigsten Tierschutzstandard zurückgegriffen werden. Das ist sicherlich nicht im Sinne des Gesetzgebers.

## **5. Erheblicher Mehraufwand an Kontrolltätigkeit.**

Die bereits angeführte fehlende Transparenz bei den jetzt vorhandenen freiwilligen Haltungsformlabeln hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung der zugrunde liegenden Kriterien kann bei einem verpflichtenden Label der Haltungsform nur dann verbessert werden, wenn eine entsprechend stringente und effektive Überwachung erfolgt. Der vorgelegte Entwurf hat zwar mehr marktordnungsrechtlichen Charakter, überschneidet sich aber auch mit veterinärrechtlichen Vorschriften. Bislang ist aus dem Gesetzestext nicht entnehmbar, wer für die Kontrollen zuständig ist. Nachdem die Landwirt:innen bereits jetzt einer Vielzahl an Kontrollen unterliegen, muss die Sinnhaftigkeit dieses Gesetzesentwurfes grundsätzlich hinterfragt werden. Unabhängig davon, welche Verwaltung zukünftig für die Registrierung und fortlaufende Überwachung zuständig sein wird, bedarf es in jedem Fall eines erheblichen Personalaufwands von entsprechend sachkundigen, geschulten Personen.

Eine marktordnungsrechtliche Behörde, die die Kennzeichnungsvoraussetzungen zusammenführt und prüft, um die Kennzeichnung zu vergeben, wird in enger Kommunikation mit den Veterinärbehörden stehen müssen. Das bedeutet aber nicht, dass die Veterinärbehörden diese Aufgabe übernehmen können. Seitens der Veterinärverwaltungen der Länder werden zusätzliche Zuarbeiten in diesem Bereich ohne entsprechende Personalzuweisungen nicht zu leisten sein. Es sei angemerkt, dass die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) bereits für die Umsetzung und Überwachung des Rindfleischetikettierungsrechts in Deutschland zuständig ist. Ggf. könnte sie auch die Zuständigkeit für die Tierhaltungskennzeichnung übernehmen.

Der angegebene Erfüllungsaufwand ist u. E. zu eng gefasst. Aus der Erfahrung der Behörden ist zu bezweifeln, dass er eingehalten werden kann.

## **6. Tierseuchengeschehen.**

Aus dem Entwurf des TierHaltKennzG ist nicht ersichtlich, wie im Falle von kurzfristig erforderlichen tierseuchenrechtlichen Vorgaben zu verfahren ist. Angesichts der Ausbrüche der Afrikanischen Schweinepest in Wild- und Hausschweinbeständen wird bereits in manchen Bundesländern über eine flächendeckende Aufstallungspflicht für Außenklima- und Freilandhaltungen diskutiert. Dies könnte bereits bei Nachweisen der ASP in Wildbeständen für Betriebe auch außerhalb der Schutzzonen gelten. Auch die hochpathogene aviäre Influenza, die mittlerweile eine dauerhafte Herausforderung darstellt, führt regelmäßig zu Aufstallungspflichten. Neben der daraus resultierenden Tierschutzrelevanz ist der bürokratische Aufwand für die landwirtschaftlichen Betriebe und die zuständigen Behörden nicht zu unterschätzen.

## **7. Tierschutz.**

Neben den bereits genannten Gründen ist es vor allem die fast völlig fehlende Tierschutzrelevanz im Sinne einer Verbesserung von Tierwohl und Tierschutz, die den Entwurf in der vorliegenden Form als ungeeignet erscheinen lässt.

Die vollständige Überarbeitung, Ergänzung und in Teilen erforderliche **Neufassung der TierSchNutztV** wäre eine zunächst dringend erforderliche Aufgabe gewesen. Die Regelungen für die Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere bleiben seit vielen Jahren hinter den inzwischen vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu einer artgerechten Tierhaltung in Hinblick auf Faktoren wie Platzbedarf, Bewegungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, Sozialverhalten u.a. deutlich zurück, zumal die Verordnung lediglich Mindestanforderungen an die einzelnen

Haltungsformen regelt. Für manche Bereiche (adulte Rinder, Puten, Geflügelaltertiere, Wassergeflügel) fehlen Regelungen nach wie vor völlig. Seit Jahren werden von der BTK und von Tierschutzverbänden diese Änderungen eingefordert. Ein Gesetz zur Kennzeichnung der Haltungsform, das ohne vorherige weitgehende Anpassung der TierSchNutzV erlassen wird, muss zwangsläufig ins Leere gehen.

Tierwohl wird nicht nur von der Haltungsform bestimmt, sondern auch u.a. vom Gesundheitszustand. Zur systematischen Erfassung und Bewertung von tierbezogenen Indikatoren benötigt es dringend eine zentrale **Tiergesundheitsdatenbank**, wie sie von der Tierärzteschaft schon lange eingefordert wird. Hinsichtlich der vorgesehenen Kennzeichnung sollten außerdem Faktoren wie **Transport** und **Schlachtung** eine Rolle spielen. Während der Handel bereits jetzt den Ausstieg aus den Haltungsformen 1 und 2 ankündigt, sollen diese in einer staatlich verpflichtenden Kennzeichnung weiterhin ohne Nachbesserung bei den Haltungsbedingungen erhalten bleiben. Das ist abzulehnen.

## Fazit

Das Tierkennzeichnungsgesetz ist nach unserer Auffassung nicht geeignet

- das Vertrauen von Verbraucher:innen in Lebensmittel tierischen Ursprungs zu stärken
- kurzfristig eine „Entzerrung“ des wachsenden Label-Dschungels zu unterstützen.

Es

- führt zu zusätzlichen bürokratischen Aufgaben für die Tierhalter und die Lebensmittelunternehmer,
- zu einem deutlich erhöhten Kontrollaufwand für die zuständigen Behörden,
- lässt das dringend notwendige Konzept zur Weiterentwicklung der Nutztierhaltung nicht erkennen und
- führt zu keiner ausreichenden Verbesserung der Lebensbedingungen der Nutztiere.

Es fehlt insbesondere

- eine rechtlich fixierte Vorgabe, bis wann die Tierhaltungen auf tiergerechtere Haltungseinrichtungen, die es in der TierSchNutzV festzulegen gilt, umzustellen sind (siehe dazu auch Empfehlungen der Borchert-Kommission) und
- eines Erfassungs- und Beurteilungssystem (Tiergesundheitsdatenbank) für zentral zu erfassende Indikatoren, die eine Bewertung des Wohlbefindens der Tiere in der jeweiligen Haltungsform ermöglichen.

Die Bundestierärztekammer hält nachdrücklich an ihren Forderungen insbesondere zur

- grundlegenden **Überarbeitung der TierSchNutzV**,
  - Einführung eines **Prüf- und Zulassungsverfahrens** für **Haltungssysteme** und **Betäubungsanlagen**,
  - systematischen Erhebung und Beurteilung von Schlachtbefunden und auf dem Betrieb bekannter Tiergesundheitsdaten (**Tiergesundheitsdatenbank**),
  - Einführung eines **Sachkundenachweises** für alle Nutztierhalter (Anforderungen aus § 17 TierSchutzNutzV ausweiten) und
  - Durchführung tierschutzrechtlicher **Routinekontrollen in VTN-Betrieben**
- fest.

## **Lösungsvorschlag:**

1. Zurückstellung des jetzigen Entwurfes und zunächst Beibehaltung der freiwilligen Haltungsformkennzeichnung des Handels.
2. Vollständige Überarbeitung bzw. Neufassung der TierSchNutztV und damit auch Schaffung von Rechtssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe.
3. Zusammenführen relevanter Tiergesundheitsdaten der landwirtschaftlichen Betriebe, Schlachtbefunde, Befunde aus den VTN-Betrieben in zentraler Datenbank (z.B. HI-Tier) mit Ampelsystem.
4. Einführung eines transparenten Kontrollsystems für Betriebe, die sich an der freiwilligen Kennzeichnung beteiligen.
5. Überarbeitung des Gesetzesentwurfes mit Einführung der verpflichtenden Kennzeichnung für alle Tierarten und Verarbeitungsprodukte (ggf. mit Übergangsfristen). Damit wird die freiwillige Kennzeichnung wegfallen können. Es bleibt zu überlegen, ob die verpflichtende Kennzeichnung in Form der jetzigen, bereits bekannten und von Verbraucher:innen wiedererkennbaren Kennzeichnung erfolgen kann.

Nach wie vor fehlt eine klare Positionierung der Bundesregierung, wie der „Fahrplan“ zum angekündigten Umbau der Nutztierhaltung aussehen soll, zum Beispiel ein Bekenntnis zur Umsetzung der Borchert-Empfehlungen. Diese Positionierung braucht es aber dringend, um den Tierhaltern Planungssicherheit zu geben. Andernfalls werden die Kriterien für eine „Tierhaltung der Zukunft“ weiterhin vom Handel vorgegeben. Die Tierhaltungskennzeichnung ist eine begrüßenswerte Verbraucherinformation, hilft jedoch den Tierhaltern nicht, die drängenden Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen.

**Das TierHaltKennzG sollte eher am Ende eines ernstgemeinten Diskussionsprozesses zum flächendeckenden Umbau der Nutztierhaltung stehen.**

## **Zum konkreten Entwurf des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes**

(soweit tierschutzrelevante Bezüge gegeben sind)

### **Zu § 12 und Anlage 3**

Änderungsanzeige der Haltungsformen Auslauf/Freiland und Bio im Tierseuchenfall: Wird aufgrund des Verdachts bzw. der amtlichen Feststellung einer für gehaltene Tiere nach Anlage 2 relevanten Tierseuche die Aufstallung angeordnet, sollte vom Betrieb eine Änderungsanzeige der Zugangsmöglichkeiten zum Freiland bei der zuständigen Behörde erfolgen. Da diese Änderung der Haltungsform zum Schutz der Tiere behördlicherseits über einen befristeten Zeitraum angeordnet wird, steht sie somit im Einklang mit dem Tierschutz. Daher sollten in diesem Fall die nach Anlage 3 benannten Fristen zum maßgeblichen Haltungsabschnitt ausgesetzt werden und der Betrieb nach seiner vorher angezeigten Haltungsform vermarkten dürfen. Andernfalls ist der Anreiz für Betriebe, auf die Haltungsform Auslauf/Freiland oder Bio umzustellen, zu gering.

### **Zu § 13 Abs. 1 Nr. 5**

Die Anzeigepflicht der Änderung der gehaltenen Tierzahl sollte präzisiert werden. (Anzeigepflicht bereits ab dem 1. Tier?)

### **Zu § 13 Abs. 4**

Der Rückgriff auf andere Rechtsvorschriften ist zu begrüßen. Es muss im Rechtstext deutlich klargestellt werden, dass die zuständigen Behörden Daten, die aufgrund anderer Rechtsvorschriften erhoben werden, auch für andere Überwachungszwecke nutzen dürfen (Nutzung von Daten aus der Tierarzneimittelüberwachung oder der Schlachttier- und Fleischuntersuchung für die Tierschutzüberwachung usw.).

## **Zu § 17**

Die Übermittlung von durch die registerführende Behörde festgestellten Abweichungen anderer Rechtsgebiete an die dafür zuständigen Behörden sollte regelhaft erfolgen und nicht in ein Ermessen gestellt werden. Die zuständige Behörde muss dann entscheiden, ob Maßnahmen zu veranlassen sind.

## **Zu Abschnitt 3: Freiwillige Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel tierischen Ursprungs**

Wie soll die Einhaltung der Vorgaben in anderen Ländern unter Zugrundelegung der hiesigen Kriterien überwacht werden? Falls das nicht möglich ist, könnte es zu Verzerrungen kommen. Die Kennzeichnung für ausländische Betriebe auf freiwilliger Basis ist daher kritisch zu bewerten. Eine EU-weit einheitliche und verpflichtende Haltungs- und Herkunftskennzeichnung ist anzustreben. Diesbezügliche Bemühungen des BMEL werden ausdrücklich unterstützt, insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Sinne des Tierschutzes kurze Transportwege und regionale Schlachtungen vorzuziehen sind.

## **Zu Anlage 3 Nr. 3**

Die Forderung, dass bei Tieren, die weniger als sechs Monaten alt und mit einem Lebendgewicht unter 80 kg geschlachtet werden, die Haltungsform, in dem die gesamte Haltung (ab 30 kg Gewicht) stattgefunden hat, anzugeben ist, macht deutlich, dass die Haltungsanforderungen der neu definierten Haltungsformen für Absatzferkel fehlen. Das muss nachgeholt werden.

## **Zu Anlage 4 Abschnitt II: Haltungsform „Stall+Platz“**

Es sollte kritisch hinterfragt werden, ob die hier formulierten Forderungen tatsächlich ein Haltungssystem darstellen können, mit dem vom Tierhalter eine vom Verbraucher akzeptierte Tierhaltungsform erreicht werden kann. Vor dem Hintergrund, dass die Erfüllung der Anforderungen für den Tierhalter mit Aufwand verbunden ist, ist zu überlegen, ob nicht der Aufwand, den herkömmlichen Stall gleich zum Frischluftstall umzubauen, die bessere und sicherere Alternative wäre.

## **Zu Anlage 4 Abschnitt III: Haltungsform „Frischlufstall“**

Der unbestimmte Rechtsbegriff „wesentlich“ in Nr. 1 Buchstabe b, Doppelbuchstabe aa sollte – wie auch andere unbestimmte Rechtsbegriffe - konkretisiert werden. Mindestens in der Begründung könnten Kriterien zur Ausfüllung dieser Begriffe gegeben werden.

Den Haltungsformen Frischluftstall und Auslauf/Freiland sollten Windnetze zum Abnetzen der Öffnungen für die Frischluftzufuhr ermöglicht werden, da so Zugluft, die Atemwegserkrankungen begünstigt, gegebenenfalls unterbunden werden kann. Die Notwendigkeit einer solchen Einrichtung kann für den Betrieb durch ein tierärztliches Protokoll bestätigt werden.

## **Zur Tierschutznutztierhaltungsverordnung**

Es ist nicht nachzuvollziehen, dass trotz diverser vorliegender Vorschläge wieder auf eine gründliche Überarbeitung der TierSchNutzV verzichtet wurde. Weder wird damit eine Planungssicherheit für die Tierhalter erreicht, noch werden Anforderungen der Tiere an ihre Haltungsumwelt ausreichend berücksichtigt.

Es kann nicht angehen, dass für Absatzferkel noch nicht einmal Kriterien für die Haltungsformen Stall+Platz, Frischluftstall, Auslauf/Freilandstall aufgenommen werden.

Ein Ausstiegsdatum, ab dem die Haltungsform „Stall“ ausläuft, muss aufgenommen werden, da nicht zu erwarten ist, dass dies allein mit der verpflichtenden Kennzeichnung in absehbarer Zeit erreicht werden kann.

Auch die Haltungsform „Stall+Platz“ sollte – falls sie langfristig beibehalten wird – weiter „angereichert“ werden (z. B. mind. eine offene Tränke).

Unabhängig davon sollten mindestens die in Anlage 4 Abschnitt II: Haltungsform „Stall+Platz“ Nr. 4 des TierHaltKennzG vorgesehenen Zusatzanforderungen in die TierSchNutzV aufgenommen werden.

Berlin, den 25. August 2022

---

Die Bundestierärztekammer ist eine Arbeitsgemeinschaft der 17 Landes-/Tierärztekammern in Deutschland. Sie vertritt die Belange aller rund 43.000 Tierärztinnen und Tierärzte, Praktiker Amtsveterinäre, Wissenschaftler und Tierärzte in anderen Berufszweigen, gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit auf Bundes- und EU-Ebene.