

NACHBESSERUNGEN FÜR MEHR TIERWOHL AUCH IM KABINETTS- ENTWURF NOTWENDIG

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
(vzbv) zum Kabinettsentwurf des Tierhaltungskennzeich-
nungsgesetzes (TierhaltKennzG)

15. Dezember 2022

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Lebensmittel*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

lebensmittel@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. VORBEMERKUNG	4
III. DIE FORDERUNGEN DES VZBV IM EINZELNEN	5
1. Das Gesamtkonzept für den Umbau der Tierhaltung braucht einen verbindlichen Zeitplan	5
2. Ausweitung und Anhebung der Kriterien der Kennzeichnung	5
3. Die Kennzeichnung muss auf alle Tierarten und alle Lebensphasen der Tiere ausgeweitet werden	6
4. Wirksame Kontrollen und zielgenaue Förderung sicherstellen	6
5. Kennzeichnungskonzept auf Verbraucherverständnis prüfen	7
6. Kennzeichnung hochwertiger privater Labelgeber muss auch zukünftig noch möglich sein	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, mit dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG)¹ eine verbindliche Haltungskennzeichnung zu etablieren. Gleichzeitig hat der vzbv grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung des Vorhabens. Diese hat der vzbv bereits in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf im August 2022 zum Ausdruck gebracht.² Einige dieser Bedenken wurden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf begegnet. So hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) einen nicht verbindlichen Zeitplan für die Ausweitung des TierHaltKennzG auf verarbeitete Produkte und die Außer-Haus-Verpflegung vorgelegt. Dieser Zeitplan umfasst auch Anpassungen des Tierschutzgesetzes sowie der Mindestanforderungen an die Haltung verschiedener Tierarten in der Tierschutznutztierverordnung.

Die grundsätzliche Kritik an der Ausgestaltung des Tierhaltungskennzeichens bleibt jedoch bestehen. Bei einer Kennzeichnung der folgenden Haltungsformen „Stall“, „Stall+Platz“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Freiland“ und „Bio“ besteht nach wie vor die Gefahr, dass Verbraucher:innen das Tierhaltungskennzeichen mit einem Tierwohllabel verwechseln und davon ausgehen, dass beim gesetzlichen Mindeststandard „Stall“ ebenso wie in den unteren Stufen des Labels also „Stall Plus“, „Frischlufstall“, „Auslauf/Freiland“ ein ausreichendes Mindestmaß an Tierschutz und Tierwohl sichergestellt ist. Aufgrund der mangelhaften gesetzlichen Vorgaben in der Tierhaltung und der geringen Anforderungen in den unteren Stufen ist dies jedoch in der Regel nicht der Fall.

Zudem fehlt es weiterhin an einem Gesamtkonzept für den Umbau der Tierhaltung, das an die Vorarbeiten unter anderem des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung anknüpft. Der Umbau der Tierhaltung ist aus Sicht der Verbraucher:innen dringend notwendig. Diese stehen der aktuellen Nutztierhaltung mehrheitlich kritisch gegenüber und treten für eine Anhebung der Tierhaltungsstandards ein.³

¹ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Referentenentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden*) (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG), übersendet am 12.08.2022

² Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), NACHBESSERUNGEN FÜR MEHR TIERWOHL NOTWENDIG, Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) zum Referentenentwurf des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG) und Achte Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung Stellungnahme vom 26. August 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-09/22-08-26_Stellungnahme%20des%20vzbv%20zum%20Entwurf%20des%20TierhaltKennzG-Entwurf%20des%20BMEL_final.pdf, <https://www.vzbv.de/tierwohl>, 09.12.2022

³ Vzbv, Nachbesserungen für mehr Tierwohl notwendig, 26.08.2022, vzbv veröffentlicht Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG), <https://www.vzbv.de/meldungen/nachbesserungen-fuer-mehr-tierwohl-notwendig>, 09.12.2022

II. VORBEMERKUNG

Die Mehrheit der Verbraucher:innen wünscht sich hohe Tierschutzstandards.⁴ Laut dem Ernährungsreport 2022 des BMEL achtet eine deutliche Mehrheit der Verbraucher:innen (80 Prozent) beim Lebensmitteleinkauf, darauf, wie das Tier gehalten wurde.⁵ Gleichzeitig ist aber nur für 21 Prozent der befragten Verbraucher:innen sehr gut beziehungsweise gut erkennbar, ob das Lebensmittel aus tierfreundlicher Haltung stammt.⁶ Produkte, die mit unbestimmten Werbeaussagen, wie „artgerecht“ oder Abbildungen einer vermeintlichen Tieridylle auf der Verpackung, suggerieren Verbraucher:innen im Supermarkt oftmals im Vergleich zu anderen Produkten höhere Tierhaltungsstandards und können irreführend sein.⁷

Der vzbv begrüßt daher den Vorstoß der Bundesregierung, mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf diese Lücke zu schließen, für eine bessere Verbraucherinformation im Bereich der Tierhaltung zu sorgen und gleichzeitig einen Beitrag zum Umbau der landwirtschaftlichen Tierhaltung hin zu einer tierschutzgerechteren und klimaverträglicheren Landwirtschaft zu leisten. Damit das verpflichtende Tierhaltungskennzeichen diese Ziele erreichen und sich am Markt etablieren kann, muss es von Verbraucher:innen als verständlich und glaubwürdig erachtet werden. Daher sollte das Tierhaltungskennzeichen vor Markteinführung auf das Verständnis der Verbraucher:innen hin überprüft werden.

Damit das Tierhaltungskennzeichen zudem einen Beitrag zum Umbau der Tierhaltung leisten kann, braucht es eine langfristige Perspektive und ein Gesamtkonzept. Wie die Tierhaltung der Zukunft aussehen kann, wurde bereits in zahlreichen Gremien, wie dem Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (Borchert-Kommission) erarbeitet. In der Nutztierstrategie hat sich die Bundesregierung unter anderem zum Ziel gesetzt, verbindliche Vorgaben für die Verbesserung des Tierwohls auf den Weg zu bringen. Hinter diesen Anspruch darf das staatliche Tierhaltungskennzeichengesetz nicht zurückfallen. Es braucht ein Gesamtkonzept für den Umbau der Tierhaltung, in welchem auch die Anhebung der Tierhaltungsstandards berücksichtigt werden und Anreize für die Weiterentwicklung der Tierschutzstandards in den Betrieben geschaffen werden. Somit muss auch der ordnungsrechtliche Rahmen angepasst werden. Verbraucher:innen können an der Supermarktkasse nicht über den Umbau der Tierhaltung entscheiden. Wenn die Tierschutzstandards, die Transparenz über das tatsächliche Tierwohl und die Kontrolle für alle Tiere verbessert werden, wären Verbraucher:innen tatsächlich in der Lage, Produkte zu identifizieren und zu kaufen, die ihren Erwartungen an eine akzeptable Tierhaltung entsprechen.

⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband, Verbrauchermeinungen zur Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion, Repräsentative Verbraucherbefragung 18.01.2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf, 03.08.2022

⁵ BMEL, Deutschland, wie es isst - der BMEL-Ernährungsreport 2022, <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/ernaehrungsreport2022.html>, 09.12.2022

⁶ Verbraucherzentrale Bundesverband, Lebensmittel- und Ernährungspolitik: Stillstand beenden, 17.01.2018, <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/lebensmittel-und-ernaehrungspolitik-stillstand-beenden>, 09.12.2022

⁷ Verbraucherzentrale Bundesverband, Werbung mit Tier-Idylle auf der Verpackung, 24.8.2022 <https://www.lebensmittelklarheit.de/fragen-antworten/werbung-mit-tier-idylle-auf-der-verpackung>, 09.12.2022

III. DIE FORDERUNGEN DES VZBV IM EINZELNEN

1. DAS GESAMTKONZEPT FÜR DEN UMBAU DER TIERHALTUNG BRAUCHT EINEN VERBINDLICHEN ZEITPLAN

Mit dem Kabinettsbeschluss hat die Bundesregierung einen Zeitplan zur Ausweitung der Kennzeichnungsregeln und damit verbundener Tierschutzvorhaben in Form einer nicht verbindlichen Information vorgelegt. Darin wird unter anderem die Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung und verarbeitete Produkte bis 2024 angestrebt. Die Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage für die Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf weitere Tierarten und Produktionsabschnitte ist bis 2025 geplant. Der vzbv begrüßt diesen Ankündigungen im Sinne der Gesamtstrategie.

Damit dieser Zeitplan jedoch eine Verbindlichkeit besitzt, sollte er Teil des Gesetzesvorhabens sein. Denn ein Großteil des Schweinefleischs wird über die Außer-Haus-Verpflegung und in Form verarbeiteter Produkte vermarktet. Zudem ist ein ambitioniertes und zügiges Vorgehen bei der Kennzeichnung möglichst vieler Produkte sowie der Außer-Haus-Verpflegung notwendig, um Marktverschiebungen zu Ungunsten des Ziels der flächendeckenden Anhebung des Tierwohls zu vermeiden, wie sie zum Beispiel nach Einführung der Eier-Kennzeichnung aufgetreten sind.

2. AUSWEITUNG UND ANHEBUNG DER KRITERIEN DER KENNZEICHNUNG

Der vzbv begrüßt, dass im Gesetzesentwurf nun die Bodenbeschaffenheit von Schweineställen berücksichtigt wird. So soll in der Stufe „Auslauf/Freiland“ kein Vollspaltenboden mehr zulässig sein. Zukünftig muss die Hälfte des Bodens ohne Spalten ausgestaltet sein. Aus Sicht der Tierschutzverbände reicht dies jedoch noch nicht aus, um ein tiergerechtes Leben der Schweine zu ermöglichen.⁸ Das TierhaltKennzG sollte vielmehr einen Anreiz zur Verbesserung des Tierwohls in den Betrieben geben.

In seinem jetzigen Entwurfsstand ist das Tierhaltungskennzeichen kein Tierwohllabel, weil es keinerlei Kriterien einschließt, die Tiergesundheit oder Tierwohl beschreiben. Auch können Verbraucher:innen nicht davon ausgehen, dass die untersten Stufen ein notwendiges Mindestmaß an Tierschutz sicherstellen.

Zunächst sollten die **Kriterien für die Mastschweine erweitert** werden um:

- Umgang mit nichtkurativen Eingriffen und Maßnahmen zur Minimierung der Stressfaktoren für die Tiere in den Betrieben
- Zugang zu Beschäftigungsmaterial und Auswahl des Beschäftigungsmaterials
- Versorgung mit ausreichend Raufutter

Um die Aussagekraft der Tierhaltungskennzeichnung über das Niveau der Hal­tungsstufe zu erhöhen, ist es notwendig, das Tierhaltungskennzeichen um weitere Kriterien und Instrumente zu erweitern.

⁸ Unter anderem Pro Vieh, Neuer Gesetzesentwurf Haltungskennzeichnung: in einigen Punkten verbessert, 12.10.2022, <https://www.provieh.de/2022/10/neuer-gesetzesentwurf-haltungskennzeichnung/>, 13.12.2022

3. DIE KENNZEICHNUNG MUSS AUF ALLE TIERARTEN UND ALLE LEBENS- PHASEN DER TIERE AUSGEWEITET WERDEN

Aktuell bezieht sich die Haltungskennzeichnung für Schweinefleisch nur auf den Hal- tungsabschnitt während der Mast. Die Haltungsbedingungen von der Geburt bis zur Mast bleiben im aktuellen Gesetzesentwurf unberücksichtigt. Es ist davon auszugehen, dass diese Ausnahme im Konflikt zum Verständnis der Verbraucher:innen steht. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Ergänzung der Tierhaltungskennzeich- nung um weitere Produktionsabschnitte ist laut nicht verbindlicher Information erst für 2024 beziehungsweise 2025 vorgesehen.

Die Haltungskennzeichnung sollte zügig auf den gesamten Lebenszyklus der Tiere sowie weitere Tierarten ausgeweitet werden, um einen flächendeckenden Umbau der Tierhaltung voran zu bringen und somit auch die Haltungsbedingungen der Nutztiere zu verbessern.

Zudem sollte die Bundesregierung die erforderliche Anhebung der gesetzlichen Tier- haltungsstandards in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung nicht erst im Zuge der Erweiterung des Tierhaltungskennzeichengesetzes auf weitere Tierarten vorse- hen, sondern zeitnah mehr Tierschutz im geltenden Recht für die noch unregulierten Tierarten schaffen.

4. WIRKSAME KONTROLLEN UND ZIELGENAUE FÖRDERUNG SICHERSTEL- LEN

Der Bundesrat weist in seinem Beschluss zum vorliegenden Gesetzesentwurf⁹ auf den Erfüllungsaufwand bei der Überwachung und der Kontrolle des Gesetzes durch die Länder hin. Insbesondere fordert der Bundesrat, regelmäßige und nicht nur anlassbe- zogene Kontrollen zur Einhaltung des Gesetzes zu ermöglichen. Schon heute bestehen in vielen Bundesländern eklatante Defizite bei der Veterinärüberwachung. Es ist jedoch nicht erkennbar, wie Bund und Länder die bereits bestehenden Probleme zukünftig lö- sen wollen. Zu einer wesentlichen Verbesserung der Situation der Veterinärüberwa- chung würde eine für alle Betriebe verpflichtende Teilnahme an einem Tiergesundheits- und Tierwohlmonitoring führen, verbunden mit einer entsprechenden Honorierung be- ziehungsweise Sanktionierung und eine erheblich verbesserte Präsenz der Veteri- närüberwachung mit unangekündigten, mindestens jährlichen Kontrollen in den Ställen. Das muss auch für freiwillig gekennzeichnetes Fleisch aus dem Ausland sichergestellt werden. Die Schlachtdaten, die in Schlachthäusern erhoben werden, sollten zukünftig verpflichtend von der Veterinärüberwachung zur Auswertung herangezogen werden.

Ohne eine flächendeckende und funktionierende Veterinärüberwachung können Ver- braucher:innen sich nicht darauf verlassen, dass die Anforderungen an die gekenn- zeichnete Stufe eingehalten werden.

Durch die Aufnahme einer Verordnungsermächtigung in den vorliegenden Ge- setzesentwurf sollte die flächendeckende und funktionierende Überwachung der Anforderungen sichergestellt werden, die sich aus dem Gesetzesentwurf erge- ben.

⁹ Bundesrat Drucksache 505/22 (Beschluss) vom 25.11.22, Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmit- teln mit der Haltungsform der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsge- setz - TierHaltKennzG), <https://www.bundesrat.de/drs.html?id=505-22%28B%29>, 09.12.2022

5. KENNZEICHNUNGSKONZEPT AUF VERBRAUCHERVERSTÄNDNIS PRÜFEN

In der Begründung zum Tierhaltungskennzeichengesetz geht das Bundesministerium davon aus, dass eine verbindliche Kennzeichnung die Wissensgrundlage für eigenverantwortliche Entscheidungen beim Erwerb von Lebensmitteln tierischen Ursprungs im Hinblick auf tierschutzfachliche Aspekte verbessert. Dadurch könne die Entscheidungsfreiheit jedes einzelnen Endverbrauchers gestärkt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Verbraucher:innen das Kennzeichnungskonzept wahrnehmen und verstehen. Wird die Kennzeichnung von Verbraucher:innen fehlinterpretiert, droht im schlimmsten Fall eine Marktverzerrung. Wenn Verbraucher:innen beispielsweise ein Produkt der Stufe „Stall“ kaufen und lediglich aufgrund des Vorhandenseins der Kennzeichnung davon ausgehen, dass es sich um ein Produkt handelt, das nach höheren als den gesetzlich vorgeschriebenen Tierhaltungsstandards produziert wurde. Dies wäre für das übergeordnete Ziel des Gesetzesentwurfs, den Umbau der Tierhaltung voranzutreiben, schädlich.

Die Bundesregierung weist in der Begründung des Gesetzesentwurfs darauf hin, dass es sich beim TierhaltKennzG um eine wertneutrale Verbraucherinformation handele. Damit das Kennzeichen Verbraucher:innen echte Orientierung bietet, müssen diese auf den ersten Blick erkennen können, nach welchen Standards dieses Produkt hergestellt wurde. Eine bewertende beziehungsweise vergleichende Darstellung, wie dies unter anderem beim Nutri-Score der Fall ist, würde das Verbraucherverständnis erleichtern.

Um die Beschreibung der Stufen ebenso wie die begleitenden Informationskampagnen sinnvoll und im Sinne der Verbraucher:innen formulieren und konzipieren zu können, sollte die Bundesregierung eine **Verbraucherforschung zur Ausgestaltung der Tierhaltungskennzeichnung** und zu den in § 9 und in der Anlage 7 des TierhaltKennzG beschriebenen Sonderfällen in Auftrag geben. Außerdem sollte die Darstellung stärker in Form einer vergleichenden beziehungsweise bewertenden Darstellung erfolgen (beispielsweise durch farbliche Kennzeichnung).

6. KENNZEICHNUNG HOCHWERTIGER PRIVATER LABELGEBER MUSS AUCH ZUKÜNFTIG NOCH MÖGLICH SEIN

Am Markt haben sich bereits einige aus Tier- und Verbraucherschutzsicht ambitionierte Labelssysteme, wie das des Deutschen Tierschutzbundes, etabliert. Die Anforderungen aus dem TierhaltKennzG sollte diese Labelssysteme nicht zu Anpassungen zwingen und somit ein „downgrading“ dieser Kennzeichnungssysteme erwirken. Dies sollte in § 4 Absatz 3 des TierhaltKennzG präzisiert werden.

Verbraucher:innen sollten weiterhin die Möglichkeit haben, auf ambitioniertere Labelssysteme für ihre Kaufentscheidung zurückgreifen zu können. Dies würde einen Ansporn darstellen, die Kriterien hinter den Labeln zu erhöhen – als Wettbewerb um das ambitionierteste Label. Das hätte nicht nur positive Auswirkungen auf die Produktauswahl für Verbraucher:innen und die Haltungsbedingungen der Nutztiere, sondern würde auch den notwendigen Umbau der Landwirtschaft in Deutschland voran bringen. Langfristig bräuchte es dann nur noch ein Label.