

Stellungnahme zum

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung (TierhaltKennzG) sowie zum Entwurf der 8. Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (8. TierSchNutztÄV)

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Dieses Rechtsetzungsvorhaben soll einen wesentlichen und entscheidenden Teil zum angestrebten und notwendigen Umbau der Tierhaltung in Deutschland beisteuern. Neben einem Tierwohl-Vorrang im Bau- und Genehmigungsrecht und einem tragfähigen und langfristig angelegten Finanzierungskonzept ist eine verbindliche und flächendeckende Haltungsformkennzeichnung für sämtliche Lebensmittel tierischer Herkunft ein Schlüsselfaktor für das Gelingen dieser Weiterentwicklung. Der Deutsche Bauernverband hat unter anderem auch im Zusammenhang mit den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung eine umfassende Kennzeichnungsregelung gefordert und begrüßt daher die Zielrichtung des vorgelegten Paketes im Grundsatz. Umso enttäuschender ist es aus Sicht der Landwirtschaft, dass der Entwurf gravierende Schwachstellen aufweist, mit denen die angestrebte Lenkungswirkung nicht nur verfehlt, sondern in Teilen auch konterkariert wird:

- Der Anwendungsbereich greift zu kurz. Es fehlt ein verbindlicher Fahrplan für die notwendigen Schritte, um weitere Bereiche einzubeziehen und so zu einer umfänglichen Tierhaltungskennzeichnung zu kommen.
- Aus der Beschränkung der Kriterien auf die Schweinemast resultiert ein immenses Glaubwürdigkeitsproblem. Damit kann z.B. Fleisch von Tieren in einer hohen Haltungsstufe gekennzeichnet werden, die als Ferkel außerhalb von Deutschland betäubungslos kastriert und anschließend importiert worden sind. Ferner wäre es dringend notwendig, den stark unter Druck stehenden Sauenhaltern hier die dringend notwendige Planungssicherheit und mögliche Perspektiven für die zukünftige Betriebsentwicklung zu geben.

- Darüber hinaus müssen dringend der Bereich der Verarbeitungsware, sowie neben dem Lebensmitteleinzelhandel auch die Verarbeiter, Großverbraucher und Gastronomie einbezogen werden.
- Die Tierhalter in Deutschland werden mit unnötiger und unproduktiver Bürokratie belastet, während die übrigen Stufen der Vermarktungskette sowie ausländische Anbieter per Selbstauskunft und frei von belastbaren Kontrollkonzepten agieren können. Für einen inländischen Tierhalter mit einem bestehenden Haltungssystem (das üblicherweise auch nicht monatlich umgebaut oder neu errichtet wird) sollte die Haltungsstufe einfach zu ermitteln und mit den bestehenden Instrumenten bestens überwacht werden können. Kreuzende, überlagernde und schwierig zu überwachende Warenströme treten in den nachfolgenden Stufen der Vermarktungskette bis hin zum Lebensmittelhandel in signifikant größerem Umfang auf. Insofern ist es nicht nachvollziehbar, dass Bürokratie und Kontrollen fast ausschließlich auf den inländischen Tierhalter fokussiert werden.
- Die Einführung eines zusätzlichen eigenen Registers für landwirtschaftliche Betriebe ist weder notwendig noch sachgerecht. Es ist unverständlich, warum nicht auf bestehende Systeme wie z.B. die VVVO-Nummern zurückgegriffen wird.
- Die geplanten Aufzeichnungspflichten belasten die Betriebe mit zusätzlicher Bürokratie. Sie sind zudem überflüssig, weil die geforderten Daten ohnehin weitgehend in der HIT-Datenbank vorliegen und für die Haltungskennzeichnung genutzt werden könnten.
- Demgegenüber gibt es kein belastbares Kontrollkonzept und keine Kontrollsystematik für die nachgelagerten Stufen und für ausländische Betriebe; Anzahl und Größe der Schlupflöcher laden zur „kreativen Auslobung“ geradezu ein. Konsistente und aufeinander abgestimmte Kontrollen zwischen den unterschiedlichen Ebenen sind so nicht zu erreichen.
- Die vorgesehenen Regelungen für eine freiwillige Kennzeichnung bieten große Schlupflöcher für Verarbeiter, die sich der Kennzeichnung entziehen wollen, beispielsweise indem sie einen Verarbeitungsschritt ins europäische Ausland verlagern. Umgehungsmöglichkeiten sind auch angesichts unzureichender Kontrolle Tür und Tor geöffnet.
- Auch die geplante Vermischungsregelung für Verarbeitungserzeugnisse wird nur schwer zu kontrollieren sein.
- Die fehlenden Kontrollmöglichkeiten im Ausland sind völlig inakzeptabel.
- Es ist unverständlich, dass nicht auf bestehende und funktionierende Kontrollsysteme zurückgegriffen werden soll.

- Nicht nachvollziehbar ist die angeblich notwendige Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zur Einführung einer Haltungskennzeichnung. Die dort vorgesehenen Regelungen sollten aus unserer Sicht direkt im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz bzw. einer dort verankerten Verordnung für die jeweiligen Haltungsstufen vorgenommen werden. Durch Platzierung dieser Regelungen in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung würde die dringend benötigte Fördermöglichkeit für die höheren Standards genommen.

Schließlich bleibt anzumahlen, dass die eingangs erwähnten weiteren Bestandteile eines schlüssigen Gesamtkonzeptes für die Weiterentwicklung der Tierhaltung - ein Tierwohl-Vorrang im Bau- und Genehmigungsrecht und ein tragfähiges und langfristig angelegtes Finanzierungskonzept für Tierwohlprämien – zügig und möglichst zeitgleich angegangen werden müssen.

II. Anmerkungen zu den einzelnen Teilen des Entwurfs

A. Problem und Ziel

In der Tat können Unternehmen, die in tiergerechte Haltung investieren, ihre Investitionskosten nur schwer bis gar nicht über den Marktpreis finanzieren. Das kann allenfalls in einer Nische gelingen aber nicht in der Breite. Daran wird eine Haltungskennzeichnung nichts Wesentliches ändern können. Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung des BMEL hat darauf deutlich hingewiesen und entsprechende Vorschläge zur Finanzierung gemacht, um mit höheren Standards in die Breite zu kommen und den Umbau der Tierhaltung erfolgreich umsetzen zu können.

C. Alternativen

Es ist unverständlich, dass die bereits im Markt eingeführten Systeme zur Haltungsformkennzeichnung ignoriert werden, mit denen bereits jetzt eine deutlich größere Warenpalette als mit dem vorliegenden Gesetzentwurf abgedeckt wird.

E. Erfüllungsaufwand

Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung des BMEL hat hierzu erste Größenordnungen für eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Tierhaltung genannt, die sich im Bereich von vier Milliarden

Euro jährlich für die gesamte Tierhaltung bewegen. Bezogen auf den mit dem vorliegenden Entwurf angestrebten stark eingeschränkten Teilbereich wird der Aufwand im höheren dreistelligen Millionenbereich liegen. Vom Kompetenznetzwerk wurden auch Überlegungen gemacht, welcher Betrag am Markt erzielt werden sollte bzw. letztendlich von den Bürgerinnen und Bürgern getragen werden könnte.

Die unter „Erfüllungsaufwand“ sowie „weitere Kosten“ genannten Angaben täuschen über die tatsächlich notwendige Finanzierung einer erfolgreichen Einführung der Haltungskennzeichnung als Instrument zum Umbau der Tierhaltung hinweg.

§ 1, Anwendungsbereich des Gesetzes

Jede Änderung technischer Details, z.B. zur Ausweitung des Anwendungsbereichs oder bei den Kriterien erfordert eine Gesetzesänderung. Eine Regelung über eine Verordnung würde das erleichtern. Alternativ könnte auch eine gestaffelte Einführung der fehlenden Bereiche mit Fristen gleich in der Anlage festgeschrieben werden.

§ 2 Abs. 2 Nummer 2, Begriffsbestimmungen

Der Begriff „einheitliche Betriebsführung“ ist unklar und aus unserer Sicht nicht definiert. Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie mit seuchenhygienischen Haltungen verfahren werden soll, die nicht unter einheitlicher Betriebsführung stehen.

§ 3, Verpflichtende Kennzeichnung

Tiere und Waren, die sich zeitweise außerhalb Deutschlands bewegt haben, sind ausgenommen. Das schafft z.B. die Möglichkeit, sich mit der Verlegung eines Verarbeitungsschrittes in das europäische Ausland oder mit mehrfacher grenzüberschreitender Rechnungslegung der Kennzeichnungsverpflichtung zu entziehen.

§ 4, Haltungsformen

Der Begriff „Stall+Platz“ für die Stufe 2 unterschlägt, dass in dieser Haltungsform neben mehr Platz auch weitere Kriterien aus dem Bereich der Buchtenstrukturierung enthalten sind. Darüber hinaus suggeriert die Bezeichnung „Frischlufstall“ für Stufe 3, dass es in den Stufen 1 und 2 keine Frischluft gibt. Beide Bezeichnungen genügen nicht dem Anspruch an eine zutreffende und nicht irreführende Kennzeichnung.

§ 9, Sonderfälle der Kennzeichnung

Die hier vorgesehene prozentuale Vermischungsregel lädt ein zum „Unterlaufen der Kennzeichnung“ und ist praktisch nicht zu kontrollieren. Durch die eröffnete Möglichkeit einer nahezu unbegrenzten Zahl an Kombinationen unterschiedlicher Prozentanteil-Varianten wird das eigentliche Ziel einer klaren Kennzeichnung und Hilfestellung für den Verbraucher konterkariert. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass unter Kostengesichtspunkten hohe Anteile nicht kennzeichnungspflichtiger ausländischer Ware verwendet wird.

§ 11, Anzeige von Haltungseinrichtungen inländischer Betriebe

Betriebe, die weiterhin den gesetzlichen Standard erfüllen (Haltungsformstufe 1) wollen und nicht in höhere Stufen wechseln möchten, sollten sich nicht extra anzeigen bzw. registrieren müssen. Im Prinzip sollten diese Betriebe automatisch der Stufe 1 zugeordnet werden und damit weiterhin den bekannten gesetzlichen Regelungen unterliegen.

Das vorgesehene separate Register schafft massive Bürokratie. Hier sollte die Verwendung und ggf. Erweiterung bestehender Systeme wie z.B. VVVO-Nummern geprüft werden. Die bestehende Viehverkehrsverordnung regelt bereits im Abschnitt 9 im § 26 die erforderliche Anzeige und Registrierung.

§ 13, Aufzeichnungspflichten inländischer Betriebe

Auch hier sollte auf bestehende Aufzeichnungssysteme wie z.B. die HIT-Datenbank zurückgegriffen werden. Allerdings ist das „Alter der Tiere“ zumindest bei Schweinen praktisch nicht verfügbar, da die Gruppenzusammenstellung in der Regel gewichtsbasiert erfolgt.

§ 21, Absatz 4, Antrag auf Genehmigung der Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel

Die Regelung, dass die Einhaltung der Anforderungen von ausländischen Betrieben lediglich durch die Vorlage „geeigneter Nachweise“ ohne Kontrolle dargelegt werden muss, ist völlig inakzeptabel. Gleiches gilt für die in § 22 aufgeführte Regelung, dass Änderungen von ausländischen Betrieben lediglich „nachvollziehbar dargelegt“ werden müssen. Es ist darauf zu achten, dass ausländische Teilnehmer derselben Kontrollsystematik unterliegen wie die Teilnehmer in Deutschland. Da offenbar staatlicherseits für das Hoheitsgebiet eines anderen Staates keine effizienten Kontrollvorgaben gemacht werden können (siehe auch §34), ist dringend geboten, die Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Systemen wie z.B. der Initiative Tierwohl zu suchen. Das würde auch die Möglichkeit von sogenannten Kombiaudits zur Reduzierung des Aufwandes wesentlich vereinfachen.

§ 27, Abs. 2, Festlegung einer Kennnummer für ausländische Haltungseinrichtungen

Die Möglichkeit für ausländische Betriebe lediglich „vergleichbare“ Anforderungen umzusetzen führt zur Ungleichbehandlung. Ausländische Betriebe müssen „identische“ Anforderungen erfüllen.

§ 33, Maßnahmen der zuständigen Behörde

In der bestehenden Kontrollsystematik und Behördenzuständigkeit (unterschiedliche Veterinärbehörden für die einzelnen Produktions- und Verarbeitungsstufen, unterschiedliche Zuständigkeiten für Lebensmittelkontrolle) sehen wir im Hinblick auf eine durchgängige Kontrolle erheblichen bürokratischen Zusatzaufwand. Hier wäre es effizienter auf bestehende Kontrollsysteme der Wirtschaft zurückzugreifen oder sie zumindest einzubinden.

Anlage 4, Anforderungen an die Haltung von Schweinen

Für die Haltungsform-Stufen 1 und 2 ist ein geschlossenes Stallgebäude vorgeschrieben. Sofern bestehende Offenfront- bzw. Außenklimaställe die vorgesehenen neuen Vorgaben der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung nicht einhalten, sondern nur den bisherigen gesetzlichen Standard, können sie nicht in die Stufe 1 gelangen, ohne die offene Seite fest zu verschließen.

Die Vorgabe „geschlossenes Gebäude oder Raum“ sowie „vollständig überdacht“ und „befestigt“ sollte für die Haltungsform-Stufen 1 und 2 gestrichen werden.

Anlage 4, Abschnitt II, Haltungsform „Stall+Platz“

Die Haltungsform-Stufe „Stall+Platz“ soll nach bisheriger Auskunft des BMEL ausschließlich von der Wirtschaft finanziert werden. Wie verschiedene Studien und auch aktuelle Praxiserfahrungen zeigen, sind die reinen Zusatzfinanzierungsmöglichkeiten durch den Verbraucher sehr begrenzt. Insofern muss hier mehr Variabilität für die Betriebe geschaffen werden. Dazu sollten die Elemente „Raufutterangebot“ und „Saufen aus der offenen Fläche“ noch ergänzt werden. Ferner sollte die Zahl der mindestens auszuwählenden Elemente auf 2 reduziert werden.

Wenn die über den Markt zu finanzierenden Zusatzkosten zu hoch und vom Verbraucher letztendlich nicht bezahlt werden, wird kein Betrieb in die Stufe 2 wechseln, sondern auf gesetzlichem Standard bleiben. Gleichzeitig könnten dadurch bisher erfolgreich am Markt etablierte wirtschaftsgetragene Systeme gefährdet werden.

III. Anmerkungen zu verbundenen Rechtsbereichen und fehlenden Regelungen

Für einen erfolgreichen Umbau der Tierhaltung ist die Haltungskennzeichnung nur ein Teil aus dem erforderlichen Maßnahmenpaket und in der vorgelegten Fassung hinsichtlich des Umfanges nur ein sehr kleiner Teil. Wie bereits oben aufgeführt ist es dringend notwendig, zeitnah den Geltungsbereich verpflichtend auf den Bereich Verarbeitung und Großverbraucher sowie Gastronomie auszudehnen. Besonders dringender Handlungsbedarf besteht bei der Einbindung der Sauenhaltung. Darüber hinaus müssen dann die anderen Tierarten folgen.

Damit die Tierwohlkennzeichnung nicht durch importierte Lebensmittel ohne Kennzeichnung unterlaufen wird, ist die Einführung einer umfassenden Herkunftskennzeichnung erforderlich. In seinem Urteil vom 01. Oktober 2020 stellte der EuGH (sog. Lactalis-Entscheidung) fest, dass die Harmonisierung durch die LMIV es den Mitgliedstaaten nicht verwehrt, Vorschriften zu erlassen, die zusätzliche verpflichtende Herkunftsangaben vorsehen. Das Gegenteil ist der Fall. Art. 39 LMIV lässt diese ausdrücklich zu. Die besondere Rechtfertigung liegt vorliegend u.a. im Verbraucherschutz und der tierwohlbedingten Qualität der Erzeugnisse. Zudem wurde bereits wiederholt belegt, dass die Mehrheit der Verbraucher diesen Informationen eine wesentliche Bedeutung beimisst.

Wie bereits das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung des BMEL festgestellt hat, wird der gesellschaftlich gewünschte Umbau der Tierhaltung nicht ohne eine umfassende, tragfähige Finanzierung möglich sein. Andernfalls wird im europäischen Wettbewerb die Tierhaltung ins Ausland verlagert. Das Kompetenznetzwerk hat verschiedene Vorschläge hierzu gemacht, die in einer Machbarkeitsstudie auch bewertet wurden. Es gibt keinen Grund mehr für ein Hinauszögern der politischen Entscheidung.

Insbesondere die höheren Haltungsformstufen stehen im Blickpunkt des Umbaus der Tierhaltung, erfordern aber weitreichende Veränderungen der Ställe im Hinblick auf Außenklima und Auslauf. Nach der bestehenden Gesetzeslage sind die dafür erforderlichen Änderungsgenehmigungen für einen Großteil unserer tierhaltenden Betriebe nicht zu bekommen. Wir erachten es daher für unverzichtbar, dass die dafür notwendigen baurechtlichen Änderungsregelungen gleichzeitig mit dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in Kraft gesetzt werden. Wir schlagen deshalb die Aufnahme eines weiteren Artikels zur Änderung des Baugesetzbuches vor.

Die Lösung hierfür liegt auf dem Tisch: Bereits im Januar 2020 hat der DBV ein Artikelgesetz mit den notwendigen Stellschrauben im Bau- und Umweltrecht vorgestellt. Der Bundesratsbeschluss zum Baulandmobilisierungsgesetz vom 18. Dezember 2020 (vgl. Nr. 6 der BR-Drucksache 686/20)

griff den Lösungsvorschlag zum Baurecht auf. Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung unterstützte diese Forderung vehement; ebenso der Deutsche Landkreistag. Dennoch blieb die Umsetzung den Tierhaltern bis heute verwehrt. Daran änderte auch der baurechtliche Teil des NRW-Antrags zum Tierwohlstallumbau (Entwurf eines Gesetzes zur Beförderung des Tierwohls in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung, Bundesrat-Drucksache 10/22) nichts. Vielmehr wurde dieser auf unbestimmte Zeit vertagt.

Folgende Lösung für eine Tierwohlverbesserungsgenehmigung im Baugesetzbuch darf nicht länger auf sich warten lassen:

Neben den geltenden Außenbereichs-Genehmigungstatbeständen ist über eine neue Nummer zu § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch sicher zu stellen, dass im Außenbereich ein Vorhaben zulässig ist, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es *„einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zur Tierhaltung dient, die zum Zwecke der Verbesserung des Tierwohls geändert, baulich erweitert oder ersetzt werden soll, ohne dass dabei die Zahl der Tierplätze erhöht wird,“*.

Fazit:

Der vorgelegte Entwurf eines Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes umfasst nur einen sehr kleinen Teil des Marktes, führt zu viel Bürokratie, enthält verschiedene Umgehungsmöglichkeiten, führt zu einer Ungleichbehandlung der heimischen Betriebe mit ausländischen Betrieben und bietet wenig Planungssicherheit. So wird der Umbau der Tierhaltung nicht gelingen.

Es bedarf grundlegender Änderungen in wesentlichen Bereichen und eines durchdachten Zeitplans zur Umsetzung des Gesamtpaketes der notwendigen Maßnahmen. Der Deutsche Bauernverband unterstützt den Umbau der Tierhaltung auf Basis der Empfehlungen des BMEL-Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung vollumfänglich. Davon ist der vorliegende Entwurf aber noch weit entfernt.

Berlin, 26.08.2022