Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG)

(Bearbeitungsstand BMLEH: 17.04.2026)

Berlin, den 30.04.2026

Die folgenden Ausführungen entsprechen der gemeinsamen Position folgender Tierschutzverbände (nachfolgend: „Tierschutzverbände" genannt): Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V., Bundesverband Tierschutz e.V. und Menschen für Tierrechte e.V. Die Tierschutzverbände bedanken sich für die Möglichkeit, Stellung zum Referentenentwurf nehmen zu können.

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz aus dem Jahr 2023 ist das Ergebnis einer mehr als 20-jährigen gesellschaftlichen und politischen Debatte über Tierwohl, Markttransparenz und Verbraucherinformation. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA) stellte bereits im Jahr 2015 in seinem Gutachten fest, dass die bestehende Nutztierhaltung nicht mehr den gesellschaftlichen Erwartungen entspreche, und empfahl daher unter anderem mehr Transparenz durch Kennzeichnungssysteme.

Während man unter den Bundesministern Christian Schmidt („Mehr-Tierwohl-Label") und Julia Klöckner in den Jahren 2017-2019 verschiedene freiwillige Modelle diskutierte, forderte die Borchert-Kommission (Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung,) sowie die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) erstmals eine verbindliche staatliche Kennzeichnung als zentrales Instrument für Tierwohl und Verbrauchertransparenz.

Die Tierschutzverbände begrüßen grundsätzlich die Idee einer staatlichen Kennzeichnung normierter Tierhaltungsformen, wenn damit Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzt werden bei ihrer Kaufentscheidung Haltungsformen zu bevorzugen, die sich vom gesetzlichen Mindeststandard abheben und den Tieren tatsächlich ermöglichen, arteigenes Verhalten in höherem Maße auszuführen.

Da die Kennzeichnung jedoch **nur ein Baustein im Prozess hin zum notwendigen Umbau der Tierhaltung** ist, kann sie für sich genommen dem Anliegen des Gesetzgebers nicht gerecht werden. So heißt es im Gesetzentwurf der Bundesregierung von 2022 (Dr. 20/48229) noch:

„Ähnlich wie bereits durch die Einführung der Eierkennzeichnung durch die Verordnung (EG) Nr. 589/2008 geschehen, soll die verpflichtende Kennzeichnung zudem einen Beitrag dazu leisten, den Wandel der Tierhaltung in Deutschland hin zu artgerechteren Haltungsformen voranzutreiben und damit der Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz (Artikel 20a GG) dienen. Die Kennzeichnung stellt einen Baustein der Transformation der landwirtschaftlichen Tierhaltung hin zu tierschutzgerechteren und umweltschonenderen Verfahren dar."

Auch die Eckpunkte des BMEL zur Einführung der verpflichtenden Kennzeichnung (2022)[1] ordnen das Vorhaben klar in ein **Gesamtkonzept** ein, das neben Transparenz auch bessere Regelungen im Tierschutzrecht und den Umbau der Tierhaltung umfasst.

Die Diskussion stand nicht isoliert, sondern war eng verbunden mit den Empfehlungen der Borchert-Kommission und der ZKL. Beide Gremien sahen die Kennzeichnung als Teil eines Stufenmodells zur Verbesserung des Tierwohls, nicht als ein rein verbraucherpolitisches Label.

Nach Ansicht dieser Gremien könnte der notwendige und anspruchsvolle Umbau der Nutztierhaltung „auf absehbare Zeit mit marktbasierten Maßnahmen allein, wie etwa Kennzeichnung/Labeln und an Verbraucherinnen und Verbraucher gerichteten Informationen, bei weitem nicht erreicht werden". Empfohlen wurde deswegen „eine langfristige und umfassende Transformationsstrategie"."[2]

Das BMEL sah 2022 deshalb insgesamt vier zentrale Bausteine vor: eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung, ein Förderkonzept für den Umbau der Ställe einschließlich einer langfristigen Perspektive für die Betriebe, bessere Regelungen im Tierschutzrecht und Anpassungen im Bau- und Genehmigungsrecht. Darüber hinaus wurde die Einführung von Prüf- und Zulassungsverfahren für neue Stallsysteme als erforderlich erachtet.

Seit seinem Amtsantritt im Mai 2025 hat Bundeslandwirtschaftsminister Alois Rainer keinen neuen langfristigen Milliarden-Etat für den Umbau der Tierhaltung durchsetzen können. Die in der vorherigen Legislaturperiode diskutierten 1,5 Mrd. € jährlich für einen flächendeckenden Stallumbau wurden weder in den Haushalten 2025 noch 2026 eingestellt. Zudem wird das Bundesprogramm „Umbau der Tierhaltung", das unter dem Amtsvorgänger Özdemir gestartet wurde, nicht fortgeführt; neue Anträge sind nur noch befristet möglich, laufende Mehrkostenförderungen laufen aus bzw. enden spätestens 2028. Damit hat das Bundesministerium die bisherige Umbaupolitik faktisch beendet, zentrale Förderprogramme auslaufen lassen und keinen neuen verlässlichen Finanzierungspfad etabliert.

Vor diesem Hintergrund muss der vorliegende Entwurf bewertet werden. Er fokussiert sich klar auf den **Verbraucherschutz.** Da wesentliche tierschutzfördernde Elemente des ursprünglich vorgesehenen Gesamtkonzept des Bundes fehlen oder faktisch beendet wurden, ist eine **Dynamik für den geforderten und notwendigen Umbau der Tierhaltung kaum zu erwarten**. Damit dennoch ein Umbau der Tierhaltung eingeleitet wird, muss das Ziel aus Sicht der Tierschutzverbände sein, die Haltungsformen **"Stall" sowie "Stall+Platz",** die lediglich dem gesetzlichen Mindeststandard entsprechen bzw. leicht darüber liegen, perspektivisch ganz **auslaufen zu lassen** und die höheren Haltungsstufen als Mindeststandard zu definieren.

Wie nötig dies ist, zeigt die Tatsache, dass bis heute noch immer rechtlich verbindliche **Mindesthaltungsvorschriften** für eine Reihe verbraucherrelevanter Tiergruppen wie Rinder, Puten, Schafe oder Ziegen **fehlen**. Gleichzeitig ist fraglich, ob diese Kriterien im Gesetzentwurf in den nächsten Jahren Bestand haben werden, da die tierschutzrechtliche Rechtmäßigkeit der Schweinehaltungsvorschriften im Rahmen einer anhängenden Normenkontrollklage derzeit noch geprüft wird. Offen ist auch die Frage, ob die fünf vorgesehenen Haltungsstufen, die auf den „Bereich Schweine" zugeschnitten wurden, in späteren Jahren auf die spezielle Situation der Haltung von Rindern, Puten, Hühnern oder anderer Tiergruppen übertragbar ist.

---

[1] BMLEH: Zukunftsfeste Tierhaltung. Eckpunkte zur Einführung einer verpflichtenden staatlichen Tierhaltungskennzeichnung; 07.06.2022

[2] Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft, 2021, S. 91

Dabei ist auch bei anderen Tiergruppen eine Haltungskennzeichnung geboten. Betrachtet man die insgesamt am häufigsten geschlachteten Individuen, so zeigt sich, dass das Schwein mit etwa 45 Mio. Tieren nur etwa sechs Prozent der insgesamt geschlachteten Tiere ausmacht. **Das am häufigsten in Deutschland geschlachtete Tier ist das sogenannte Masthuhn.** Im Jahr 2024 wurden 627 Mio. Masthybriden in Deutschland geschlachtet, das entspricht 84 Prozent der insgesamt geschlachteten Tiere. Vor diesem Hintergrund ist es unverständlich, warum die Tierart bisher nicht in die Kennzeichnung miteinbezogen wurde, die zahlenmäßig am stärksten betroffen und deren **Produktion** zudem am **stärksten industrialisiert** ist.

Aus diesen Gründen fordern die Tierschutzverbände, dass die **Tierhaltungskennzeichnung zeitnah auf alle landwirtschaftlich gehaltenen Tiere und deren Produkte ausgeweitet wird.** Die Tierschutzverbände teilen die Bedenken, dass die Verordnung (EG) Nr. 543/2008 eine Kennzeichnung von Masthühnern ausschließt, ausdrücklich nicht, da diese Verordnung bereits im □ ktober 2025 durch die Verordnung (EU) 2026/343 aufgehoben wurde.

Die **aktuellen Änderungen** des TierHaltKennzG wie die Erweiterung der Kennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung (AHV) und bestimmte verarbeitete Lebensmittel inklusive praktikabler Kennzeichnungsregelungen sowie die verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel und die Möglichkeiten des Downgradings **begrüßen die Tierschutzverbände grundsätzlich.**

Dennoch ist festzustellen, dass die geplante Haltungskennzeichnung insgesamt informell sehr beschränkt bleibt. Verbraucherinnen und Verbraucher erhält **nur wertfreie Basis-informationen**, wie die Tiere „überwiegend“ gehalten wurden. Bestehende Tierhaltungsformen werden mit wenigen Kriterien beschrieben, die keinen direkten Rückschluss mehr auf die Tierschutzsituation ermöglichen. Eine Priorisierung der Haltungsformen hinsichtlich Tierwohl – ähnlich wie bei der vielgelobten Systematik der Vermarktung von Schaleneiern – also eine Unterscheidung von weniger tiergerechten bis besonders tiergerechten Haltungsformen – ist nicht beabsichtigt und **bietet** dem Verbraucher in dieser für ihn offensichtlich sehr wichtigen Frage **zu wenig Orientierungshilfe.**

Diese Art der wertfreien Kennzeichnung ist umso bedauerlicher, da aufgrund der angespannten globalen Entwicklung mit weiter steigenden Energie- und Lebensmittelpreisen zu rechnen ist. Verbraucherinnen und Verbraucher werden sich höchstwahrscheinlich **zunehmend preis-sensibel** verhalten (müssen), also auf vermeintlich günstige tierische Produkte zurückgreifen, die häufig jedoch mit erheblichem Tierleid erzeugt wurden.

Verbraucherinnen, die trotz allgemeinen Preissteigerungen bereit wären, höhere Tierwohl-standards bei der Erzeugung von Fleisch an der Ladentheke mit einem höheren Preis zu honorieren, erhalten durch diese neutrale und inhaltlich wenig aussagekräftige Kennzeichnung keine sinnvolle Einkaufshilfe. Erinnert sei daran, dass erst als bei der Vermarktung von **Schaleneiern** auch die **tierschutzwidrige Käfighaltung** als solche **gekennzeichnet** werden musste, die Nachfrage deutlich zurückging bzw. einige Supermarktketten die Initiative zu einer Auslistung dieser Produkte ergriffen.

Und so bieten auch die eher euphemistisch anmutenden Begriffsbezeichnungen der Haltungsformen „Stall, Stall+Platz, Frischluftstall, Auslauf/Freiland und Bio“ bei der Kennzeichnung dem Verbraucher allenfalls vage Hinweise, was diese Haltungsformen für die Tiere konkret bedeuten.

Um eine umfassende Kennzeichnung zu erreichen, sollten – neben Fleischprodukten aller betroffenen Tierarten – **auch tierische Produkte, wie Milch und Käse**, nach der Haltungsform

gekennzeichnet werden. Dies leistet auch die freiwillige "Haltungsform"-Kennzeichnung der Lebensmittelwirtschaft, deren Label die wichtigsten Fleischarten und Milchprodukte umfasst.

Derzeit umfasst die Tierhaltungskennzeichnung zudem nur den “maßgeblichen Haltungsabschnitt” von sogenannten Mastschweinen. Die **Ausweitung der Kennzeichnung auf die Ferkel- und Sauenhaltung** in Anlage 4 Abschnitt II im aktuellen Entwurf ist im Sinne einer größeren Transparenz innerhalb der Produktionskette zu begrüßen. Ab der Haltungsform „Stall+Platz“ kann so beim Zukauf von Ferkeln darauf hingewirkt werden, dass die Anforderungen nach dem deutschen Tierschutzgesetz (TierSchG) im Hinblick auf die Betäubung (Schmerzausschaltung) bei der chirurgischen Ferkelkastration berücksichtigt werden und dass die Haltung der Ferkel und der Sauen in Deckzentrum und Abferkelbereich zumindest den Anforderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) genügen. Um echte Transparenz zu schaffen, muss dann jedoch auch klar kommuniziert werden, dass bei der untersten Haltungsstufe „Stall“ davon ausgegangen werden muss, dass die Ferkel betäubungslos kastriert und die Muttersauen länger andauernd fixiert wurden.

Die Erweiterung ist jedoch insgesamt nicht ausreichend, da noch immer **ganze Lebensphasen nicht von der Kennzeichnung abgedeckt** werden. Um die Haltungsbedingungen tatsächlich transparent für Verbraucherinnen und Verbraucher zu machen, sollten die Kennzeichnung alle Lebensphasen umfassen. Zudem fehlen aus Sicht der Tierschutzverbände bei der Einbeziehung früherer Lebensphasen die Bereiche **Transport und Schlachtung**. Es wäre für Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Kaufentscheidung sehr hilfreich, wenn sie wüssten, ob das Tier bspw. zuvor mehr als 4 Stunden transportiert werden musste oder mit welcher Methode bspw. die Schweine am Schlachthof betäubt wurden.

Hinweise zu einzelnen Paragrafen

Zu § 3 (Verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel)

Die bisherige Kennzeichnung umfasste ausländische Lebensmittel nicht. Für importierte Produkte war in § 21 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz bisher nur eine freiwillige Kennzeichnung vorgesehen. Der aktuelle Entwurf sieht nun eine verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel vor. Dies ist aus Sicht der Tierschutzverbände grundsätzlich begrüßenswert. Nach der Neuregelung sollen im Ausland hergestellte Lebensmittel mindestens mit der Haltungsstufe „Stall” gekennzeichnet werden, auch wenn die Produkte tatsächlich unterhalb dieses Standards produziert wurden. Außerdem entfällt die Mitteilungspflicht bei der Kennzeichnung “Stall” für tierhaltende Betriebe im In- und im Ausland. Um Intransparenz für die Verbraucher und Wettbewerbsnachteile für die inländischen Betriebe zu vermeiden, die nach der Haltungsform “Stall“ produzieren, empfehlen die Tierschutzverbände importierte Lebensmittel mit einem Hinweis zu versehen. Aus diesem sollte hervorgehen, dass diese Produkte nicht von deutschen Behörden zertifiziert wurden.

Zu § 6 (Ermöglichung des Downgrading)

Die Tierschutzverbände haben keine Einwände gegen die Möglichkeit eines vollumfänglichen “Downgrading“. Dieses ermöglicht, Lebensmittel tierischen Ursprungs, die tatsächlich in einer höheren Haltungsform produziert wurden, freiwillig mit einer niedrigeren Stufe zu kennzeichnen. Diese Anpassung ermöglicht den Lebensmittelproduzenten und -händlern eine flexiblere Vermarktung und hat weder Nachteile für den Verbraucher noch Auswirkungen auf die Tierhaltung. Problematisch sehen die Tierschutzverbände jedoch die Regelung in § 6 Abs. 3. Danach sollen die Anteile des Lebensmittels nicht gekennzeichnet werden müssen, “die nur als

geschmacksgebende Bestandteile in unerheblicher Menge enthalten sind". Diese Begrifflichkeit ist aus Sicht der Tierschutzverbände zu unkonkret. Es fehlt eine klare Definition, wann ein Bestandteil nur geschmacksgebend ist und was unter einer „unerheblichen Menge" zu verstehen ist. Um zu verhindern, dass diese Regelung missbraucht wird, um die Kennzeichnungspflicht zu umgehen, sollte der Begriff der „unerheblichen Menge" mit einem niedrigen Prozentanteil pro Gesamtgewicht präzisiert und festgelegt werden.

Zu § 9 (Kennzeichnung bei nicht vorverpackten Lebensmitteln)

Im Sinne einer Abdeckung aller wesentlichen Vertriebswege begrüßen die Tierschutzverbände, dass die Tierhaltungskennzeichnung künftig auch die Außer-Haus-Verpflegung und die Abgabe von verzehrfertig angebotenen Lebensmitteln umfassen soll. Sie sehen jedoch bei der in Absatz 2 sehr vage formulierte Abweichungsmöglichkeit von Absatz 1 die Gefahr, dass die Informationen für den Verbraucher an Erkennbarkeit verlieren, wenn sich bspw. die Kennzeichnung nur in Fußnoten von Preisverzeichnissen oder Speisekarten wiederfindet, nur in rein elektronischer Form vorliegt oder lediglich zur Ansicht zur Verfügung gestellt wird. Im Sinne der Transparenz müssen deshalb die in § 1 (1) Satz 2 geregelten Informationen für den Verbraucher auch uneingeschränkt für Absatz 2 gelten.

§ 21 (Maßnahmen der Behörde)

Im aktuellen Entwurf wurde das Erfordernis einer regelmäßigen Kontrolle der Betriebe durch die Behörden gestrichen. Zurückbleibt die äußerst vage Verpflichtung der Behörde, die Einhaltung der Regelungen des Gesetzes in den Betrieben zu kontrollieren. In der Begründung wird ausgeführt, dass diese Kontrollen "beispielsweise anlassbezogen" erfolgen können. Damit obliegt es den zuständigen Behörden, wann und ob die entsprechenden Betriebe überhaupt kontrolliert werden. Diese Einschränkung der Kontrollpflichten der Behörden ist aus Sicht der Tierschutzverbände inakzeptabel. Die Streichung der regelmäßigen Kontrollen widerspricht der Intention des Gesetzes zu mehr Verbraucherschutz beizutragen. Deswegen sollte vorgesehene Änderung in Nummer 20 Buchstabe ("Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen") nicht umgesetzt werden.

Die Forderungen der Tierschutzverbände in Kürze

Grundsätzliches

1. Die Kennzeichnung ist nur ein Baustein im Umbauprozess. Um den notwendigen Umbau der Tierhaltung einzuleiten, braucht es zudem ein langfristig angelegtes Förderkonzept für den Umbau der Ställe, bessere Regelungen im Tierschutzrecht und die Einführung von Prüf- und Zulassungsverfahren für neue Stallsysteme.

2. Die eher euphemistischen Begriffsbezeichnungen der Haltungsformen „Stall, Stall+Platz, oder Frischluftstall" bieten den Konsumenten zu wenig Orientierungshilfe. Nötig wäre eine aussagekräftige Kennzeichnung wie bei der Vermarktung von Schaleneiern, bei der die tierschutzwidrige Käfighaltung auch klar als solche gekennzeichnet wurde.

3. Um den Umbau der Tierhaltung einzuleiten, müssen die Haltungsformen "Stall" sowie "Stall+Platz", die lediglich dem gesetzlichen Mindeststandard entsprechen bzw. leicht

darüber liegen, perspektivisch auslaufen. Die höheren Haltungsstufen sind als Mindeststandard zu definieren.

4. Grundsätzlich sollte die Tierhaltungskennzeichnung zeitnah auf alle landwirtschaftlich gehaltenen Tiere und deren Produkte ausgeweitet werden.

5. Grundsätzlich sollte die Tierhaltungskennzeichnung alle Lebensphasen abdecken, auch die Bereiche Transport und Schlachtung.

Zu den einzelnen Paragrafen:

6. Zu § 3 (Verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel): Importierte Lebensmittel sollten mit einem Hinweis versehen werden, aus dem deutlich hervorgeht, dass diese Produkte nicht von deutschen Behörden zertifiziert wurden.

7. Zu § 6 (Ermöglichung des Downgrading): Nötig ist eine Präzisierung in einem niedrigen Prozentanteil pro Gesamtgewicht, was unter einer „unerheblichen Menge“ zu verstehen ist.

8. Zu § 9 (Kennzeichnung bei nicht vorverpackten Lebensmitteln): Im Sinne der Transparenz müssen die in § 1 (1) Satz 2 geregelten Informationen auch uneingeschränkt für Absatz 2 gelten.

9. § 21 (Maßnahmen der Behörde): Die vorgesehene Änderung in Nummer 20 Buchstabe (“Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen”) sollte nicht umgesetzt werden.

Kontakt

Bundesverband Menschen für Tierrechte e.V.: [redacted],
[redacted]@tierrechte.de

Bundesverband Tierschutz e.V.: [redacted]@bv-tierschutz.de

Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V.: [redacted]@bmt-tierschutz.de