Berlin, Bonn und Damme den 30. April 2026

Gemeinsame Stellungnahme der Verbändeallianz zur 3. Änderung des TierHaltKennzG

Präambel

Ziel des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes ist es, Verbraucherinnen und Verbrauchern vor dem Kauf und Konsum darüber zu informieren, wie die Tiere gehalten wurden, von denen das entsprechende Lebensmittel gewonnen wurde. Im Koalitionsvertrag wurde festgehalten, das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz zu reformieren. So soll es praxistauglich gestaltet und auf das Tierwohl ausgerichtet werden. Gleichzeitig hat die Koalition sich zum Ziel gesetzt, unnötige Bürokratie zu vermeiden und abzubauen. Der vorliegende Gesetzesentwurf wird unter den zuvor genannten Gesichtspunkten bewertet.

Für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Tierhaltungen zu mehr Tierwohl sind angemessene Förderprogramme unabdingbar. Gleichzeitig kann die Tierhaltungskennzeichnung eine Differenzierung der verschiedenen Haltungsformstufen am Markt sichtbar machen und den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine informierte Entscheidung ermöglichen.

Voraussetzung für den Erfolg ist eine durchgängige Transparenz an allen Abgabepunkten – sowohl im Lebensmitteleinzelhandel als auch in der Außer-Haus-Verpflegung. Nur wenn Verbraucher in sämtlichen Konsumsituationen konsistente Informationen erhalten, kann die gewünschte Wirkung auf Kaufentscheidungen erzielt werden.

Die unterzeichnenden Verbände begrüßen, dass einige Anregungen aus dem Gesamtkonzept der Verbändeallianz im aktuellen Änderungsentwurf aufgegriffen wurden. Dazu zählen das vollumfängliche Downgrading, die Einbeziehung des Außer-Haus-Verzehrs und von ausländischer Ware, die als Kernpunkte zwingend erforderlich sind, um die Vermarktungsfähigkeit der tierischen Produkte auf der einen und die Sensibilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher auf der anderen Seite zu fördern.

Jedoch finden sich auch Elemente im aktuellen Entwurf wieder, die dem Ziel der Bürokratievermeidung widersprechen. Dazu zählen u.a. die Regelungen zur Registrierung und Überwachung sowie zur Verwendung eines staatlichen Logos.

Eine Umsetzung gemäß den oben genannten Zielen kann jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Gesamtheit der Vorschläge der Verbändeallianz umgesetzt wird. Daher fordern wir die Anpassung des Gesetzes in den nachfolgenden Punkten:

1. Kennzeichnung: Staatlich verpflichtende Begrifflichkeiten statt doppelter Logo-Kennzeichnung

Das ursprünglich vorgesehene Logo mit QR-Code ist im vorliegenden Entwurf vereinfacht. Dennoch sehen die Verbände es als unnötig und bürokratisch an, da es sich um ein neues und zusätzlich aufzubringendes Kennzeichnungselement handelt. Aus Sicht der Wirtschaft ist eine Deklaration gut sichtbar auf dem Produkt über staatlich verpflichtende, einheitliche Begriffe zielführend, um Verbraucherinnen und Verbrauchern eine verlässliche und informierte Entscheidung zu ermöglichen.

Damit wird eine doppelte Ausweisung von Informationen vermieden, die sowohl für Unternehmen als auch für Verbraucherinnen und Verbraucher zu zusätzlicher Komplexität führen würde. Zudem entfällt erheblicher Informationsaufwand für das neue Logo, der in der vorherigen Legislaturperiode mit mind. 70 Mio. Euro veranschlagt wurde, da bekannte und verbreitete Kennzeichnungen wie die Haltungsformen weiterhin insbesondere bei anderen Tierarten bestehen bleiben.

Auch im Sinne des Ressourcenschutzes ist eine Deklarationspflicht vorteilhaft, da bei einem Wechsel der Haltungsformstufen oder der prozentualen Anteile nicht regelmäßig neue Verpackungsfolien gedruckt werden müssen. Die Deklarationspflicht wäre bei der Kennzeichnung von Produkten mit weiteren nicht kennzeichnungspflichtigen Tierarten ebenfalls vorteilhaft im Sinne einer durchgängigen Verständlichkeit für den Verbraucher.

Wir fordern daher den Verzicht auf neue staatlich vorgegebene Logos und die Begrenzung auf eine Deklarationspflicht bei kennzeichnungspflichtigen Lebensmitteln mit feststehenden Begriffen für die einzelnen Haltungsformstufen. Diese wäre anschlussfähig und machbar für alle Vermarktungsformen (auch im Außer-Haus-Verzehr). Falls ein Logo von Gesetzgeberseite doch als zwingend angesehen wird, sollte die zusätzliche Nutzung des staatlichen Logos nicht verpflichtend, sondern unbedingt freiwillig sein, sofern privatwirtschaftliche Systeme genutzt werden, die den oben ausgeführten Anforderungen entsprechen.

2. Registrierung

Eine Registrierung kann nach Auffassung der unterzeichnenden Verbände entfallen. Der Zweck der Registrierung kann grundsätzlich dadurch erreicht werden, dass die Verantwortung für eine transparente und wahrheitsgemäße Kennzeichnung dem Inverkehrbringer der Ware übertragen wird. Ihm obliegt die Pflicht sicherzustellen und nachzuweisen, dass der von ihm eingesetzte Rohstoff den Angaben der Haltungsformstufe beim Verkauf entspricht. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Pflicht erfolgt durch die zuständigen Behörden im Rahmen der Marktkontrolle.

Wir fordern daher, die vorgesehene Registrierungspflicht sowie den Aufbau von Registern zu streichen.

3. Überwachung

Die Behörden der Bundesländer, denen gemäß dem Referentenentwurf zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes die Überwachung obliegt, sind bereits heute mit ihren aktuellen Aufgaben ausgelastet. Es ist absehbar, dass sich der Personalmangel in diesem Bereich weiter verschärfen wird.

Im Ausland sind die Regelungen zur Überwachung der Einhaltung der Anforderungen sowie der Mitwirkung der Inhaber tierhaltender Betriebe durch die Behörden nicht anwendbar. Ausländische Betriebe müssen den Nachweis von höheren Haltungsformstufen über akkreditierte Kontrollstellen nachweisen. Eine amtliche Überwachung im Ausland erfolgt nicht.

Private Kontrollsysteme prüfen seit Jahren zuverlässig die Einhaltung von höheren Haltungsanforderungen im Nutztierbereich. Diese Systeme sind in der Praxis breit etabliert und verfügen über klare Kriterien und Kontrollmechanismen, die sie in der Regel an die Vorgaben des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes angepasst haben. Die Verantwortung für eine Kontrolle der Einhaltung der höheren Haltungsformen sollte weiterhin, wie bei anderen lebensmitteldeklaratorischen Themen, auch im Inland dem Inverkehrbringer obliegen. Er bedient sich dazu, wie bereits jetzt schon umgesetzt, privatwirtschaftlicher Systeme oder wird eigenständig Kontrollstellen beauftragen. Eine amtliche Überwachung kann sich somit auf die Marktkontrolle beim Inverkehrbringer beschränken.

Wir fordern daher, dass die Verantwortung beim Inverkehrbringer liegt und die Kontrolle der tierhaltenden Betriebe im In- und Ausland durch akkreditierte Kontrollstellen / privatwirtschaftliche Systeme erfolgt und sich die amtliche Überwachung auf die Kontrolle der Kontrolle beschränkt.

4. Übergangsfristen

Die Übergangsfristen sollten nicht auf ein spezifisches Datum festgelegt werden, sondern einen Zeitpunkt nach Veröffentlichung des Gesetzes bestimmen. Diese Übergangsfrist muss mindestens 10 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes betragen.

Dies ist erforderlich, da der bestehende Zeitplan absehbar kaum mehr eingehalten werden kann. Gleichzeitig ist zur Vermeidung von Lebensmittel- und Ressourcenverschwendung sicherzustellen, dass zuvor produzierte Bestände (z.B. TK-Ware oder Konserven, sofern kennzeichnungspflichtig) bis zum Ablauf ihres Mindesthaltbarkeitsdatums abverkauft werden können.

5. Kennzeichnungspflichtige Lebensmittel

Die Abgrenzung muss sich konsequent an die Legaldefinition in Anhang I der VO (EG) 853/2004 orientieren (z.B. Fleisch (Ziffer 1.1.), Fleischzubereitungen (Ziffer 1.15), Fleischerzeugnisse Ziffer 7.1.)). Außerdem muss eindeutig definiert werden:

- wie die unbestimmten Rechtsbegriffe „überwiegender Anteile“, „geschmacksgebende Bestandteile“ und „unerhebliche Menge“ auszulegen sind und
- ab welchem Anteil eine Kennzeichnungspflicht besteht.

Da Produkte außerhalb des Anwendungsbereichs nicht gekennzeichnet werden dürfen, ist eine klare und rechtssichere Abgrenzung zwingend erforderlich.

Insbesondere Anhang I Ziffer 3 wird als kritisch gesehen, da eine Ausweitung der Kennzeichnungspflicht auf alle Fleischerzeugnisse erfolgen würde.

Wir fordern, dass der Anhang I Ziffer 3 des Gesetzes wie folgt geändert wird:

„3. ein Lebensmittel, das überwiegend aus Fleisch oder Innereien besteht und für den menschlichen Verzehr vorbereitet oder verzehrfertig ist, **mit Ausnahme von Fleischerzeugnissen“**

6. Anforderungen an die Haltungsformstufen (außer Stall)

Die unterzeichnenden Verbände nehmen den Vorschlag des BMLEH zur Kenntnis, konkrete Anforderungen und Kriterien an die Haltungsformstufen (außer Stall) für die Haltung von Sauen und Ferkeln vorzusehen. Die Einbeziehung von Sauen und Ferkeln ist sachgerecht und ein wichtiger Schritt zur Stärkung des Tierwohls entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Aus Sicht der unterzeichnenden Verbände sollte anstelle eines Verweises auf nationales Recht ein eigenständiger, im THKG selbst verankerter Katalog von Tierwohlkriterien treten, der die wesentlichen Anforderungen für die Haltungsformstufen 2 bis 5 inhaltlich klar definiert.

Konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung dieses Abschnittes und detaillierte Anmerkungen zu den Kriterien der einzelnen Haltungsformstufen finden sich in **Anhang 1** dieser Stellungnahme.

Fazit

Insgesamt zeigt der aktuelle Entwurf des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes aus Sicht der beteiligten Verbände mehrere Verbesserungen gegenüber früheren Diskussionsständen und greift zentrale Anregungen der beteiligten Verbände auf.

Gleichzeitig sind noch immer Regelungen enthalten, die der Bestrebung nach Bürokratievermeidung entgegenstehen und nicht zur Zielerreichung in Bezug zur Verbesserung der Haltungsbedingungen bzw. der Verbraucherinformation beitragen insbesondere im Bereich der Registrierung und Überwachung. Das Gesetz ist daher im Sinne der Stellungnahme der unterzeichnenden Verbände praxisgerecht und im Sinne einer klaren Verbraucherinformation anzupassen und vor einer Ausweitung auf andere Tierarten oder weitere Produkte zu evaluieren.

Die Verbände halten es für wichtig, dass vor Einleitung des förmlichen Notifizierungsverfahrens eine grundsätzliche Vorbesprechung zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission stattfindet. Ziel dieser Vorbesprechung muss es sein frühzeitig und belastbar zu klären, dass der Referentenentwurf in seiner Gesamtheit so aufgearbeitet ist, dass er problemlos notifiziert werden kann.

Die Verbände des Lebensmittelsektors

Anhang 1

Einleitung und Einordnung

Der vorliegende Referentenentwurf zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes greift mit der Änderung von Anlage 4 zentrale Anliegen der Verbändeallianz auf. Diese Schritte werden ausdrücklich begrüßt.

Gleichwohl bleibt an verschiedenen Stellen Nachbesserungsbedarf. Die in der Vergangenheit beobachteten Auslegungsunterschiede zwischen den Bundesländern haben deutlich gezeigt, wie wichtig eine präzise, bundeseinheitlich anwendbare Formulierung der Haltungsanforderungen ist. Auch der vorliegende Entwurf enthält weiterhin Formulierungen, die einer einheitlichen Anwendung im Wege stehen können.

Der nachfolgende Anhang konkretisiert die Haltungskriterien in einzelnen Bereichen.

Zu Nummer 33 bb):

Wie unter Punkt 6 der Stellungnahme dargelegt wird, begrüßen die Verbände ausdrücklich, dass der Referentenentwurf erstmals konkrete Anforderungen an die Haltung von Sauen und Ferkeln in den Haltungsformstufen ab der Stufe „Stall + Platz“ vorsieht.

Anstatt im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz auf weiteres nationales Recht hinzuweisen, schlagen wir nachfolgende Kriterien für die Haltungsformstufen ab der Stufe „Stall + Platz“ vor:

- die verpflichtende Schmerzausschaltung bei der chirurgischen Ferkelkastration
- die verpflichtende Gruppenhaltung von Sauen in der Zeit vom Absetzen bis zur Belegung im Deckzentrum mit 5 m^2 uneingeschränkt nutzbarer Bodenfläche pro Sau ab dem Jahr 2029
- die verpflichtende Haltung von Sauen in der Abferkelbucht frühestens ab der Woche vor der Abferkelung und während der Säugephase mit einer Bodenfläche von 6,5 m^2 (Bewegungsbucht) und einer max. Fixierungsdauer von fünf Tagen (um den Termin der Abferkelung) ab dem Jahr 2036

Zu Nummer 33 c):

Der Referentenentwurf differenziert in der Haltungsformstufe „Frischluftstall" zwischen zwei Varianten: dem Frischluftstall ohne Auslauf -im Folgenden als Offenfrontstall bezeichnet- (Anlage 4 Abschnitt III Satz 1 Nummer 1) und dem Stall mit Auslauf (Anlage 4 Abschnitt III Satz 1 Nummer 2). Für den Offenfrontstall sind höhere Platzvorgaben vorgesehen (Tabelle 1) als für den Stall mit Auslauf (Tabelle 3). Anlage 4 Abschnitt III Satz 2 erlaubt jedoch, abweichend von Satz 1 Nummer 1 Buchstabe e den Tieren eine geringere uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche zur Verfügung zu stellen, „soweit Gründe des Tierschutzes nicht entgegenstehen".

Diese Ausnahmeregelung birgt ein erhebliches Risiko unterschiedlicher Auslegungen durch die zuständigen Behörden der Länder. Darüber hinaus ist die Differenzierung der Platzvorgaben zwischen Offenfrontstall und Stall mit Auslauf innerhalb derselben Haltungsformstufe für die Praxis nicht nachvollziehbar. Wir fordern die Ausnahmeregelung in Anlage 4 Abschnitt III Satz 2 ersatzlos zu streichen.

Die Platzvorgaben für den Offenfrontstall sind innerhalb der Haltungsformstufe „Frischluftstall" einheitlich an die Vorgaben für den Stall mit Auslauf (Tabelle 3) anzugleichen, sodass innerhalb derselben Haltungsformstufe die gleiche Gesamtplatzvorgabe gilt.

Des Weiteren sieht der Referentenentwurf für den Liegebereich im „Frischluftstall" in der Variante Offenfrontstall (Anlage 4 Abschnitt III Satz 1 Nummer 1 Buchstabe f) verpflichtend einen Perforationsgrad von höchstens 5 % vor.

Dies stellt eine erhebliche Verschärfung gegenüber der bisherigen Praxis dar, die einen Schlitzanteil von bis zu 15 % im Liegebereich zuließ. Zudem ist diese Vorgabe für die Variante Stall mit Auslauf innerhalb derselben Haltungsformstufe nicht vorgesehen, was zu einer nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlung innerhalb derselben Stufe führt.

Diese Verschärfung wird in vielen Fällen den Umbau bestehender Ställe in die Haltungsformstufe „Frischluftstall" praktisch verhindern und damit die Erreichung der Ziele des Gesetzes konterkarieren.

Die Vorgabe eines Perforationsgrades von höchstens 5 % im Liegebereich des Offenfrontstalls (Anlage 4 Abschnitt III Satz 1 Nummer 1 Buchstabe f) ist ersatzlos zu streichen. Damit gilt für den Liegebereich innerhalb der Haltungsformstufe „Frischluftstall", analog zur Variante Stall mit Auslauf, keine eigenständige Perforationsvorgabe.

In Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1 Buchstabe c des Referentenentwurfs ist vorgesehen, dass den Tieren jederzeit ein Auslauf zur Verfügung steht, der jedem Tier ermöglicht, „äußere Witterungseinflüsse und Umwelteindrücke wahrzunehmen". Der Begriff „Witterungseinflüsse" ist jedoch nicht definiert. Nach meteorologischer Definition umfassen Witterungseinflüsse auch Niederschlag wie Regen, Schnee oder Hagel. Eine derart weite Auslegung würde die ebenfalls im Entwurf vorgesehene ganz oder teilweise Überdachung des Auslaufs (Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1 Buchstabe a) faktisch in Frage stellen, da bei Überdachung Niederschlag von den Tieren nur begrenzt wahrgenommen werden kann. Eine unklare Definition birgt zudem das Risiko unterschiedlicher Auslegungen durch die Länder und damit erneut die Gefahr eines Flickenteppichs. Eine Vorgabe, welche die Überdachung des Auslaufs gänzlich in Frage stellt, führt mindestens regional vor dem Hintergrund des Emissionsschutzes zu erheblichen Genehmigungshürden.

Die Formulierung in Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1 Buchstabe c sollte sprachlich an die Formulierung in Abschnitt III Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c angeglichen werden. Anstelle der Wahrnehmung von „Witterungseinflüssen" sollte auf das Außenklima abgestellt werden — etwa in der Form, dass das Außenklima einen wesentlichen Einfluss auf das Klima im Auslauf haben muss.

Zu Nummer 33 d):

Die Platzvorgaben in der Haltungsformstufe „Auslauf/Weide" sind im Auslaufstall (Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1) starr aufgeteilt: Innenbereich (Tabelle 1) und Auslauf (Tabelle 2) sind jeweils mit festen Mindestwerten je Tier vorgegeben. Die Gesamtplatzvorgabe beträgt im Hauptgewichtsbereich 1,5 m^2 je Mastschwein (1,0 m² innen + 0,5 m² Auslauf).

Wir fordern die Platzvorgaben in der Haltungsformstufe „Auslauf/Weide" so zu fassen, dass je Tier eine Gesamtfläche von mindestens 1,5 m^2 (Hauptgewichtsbereich) zur Verfügung steht, davon mindestens 0,5 m^2 im Auslauf. Auf eine starre Mindestvorgabe für den Innenbereich sollte aus Gründen der Flexibilität verzichtet werden.

Im Auslaufbereich der Haltungsformstufe „Auslauf/Weide" sieht der Referentenentwurf vor, dass der Boden nicht mehr vollständig geschlossen sein muss, sondern nur noch im überwiegenden Teil der Fläche (Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1 Buchstabe c). Diese Regelung wird ausdrücklich begrüßt und ist ein Schritt in die richtige Richtung. Wir regen weiterhin an, die Vorgabe eines (überwiegend) geschlossenen Bodens im Auslauf vollständig entfallen zu lassen. Insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von Emissionen kann ein

perforierter Boden im Auslauf vorteilhaft sein, da er beispielsweise Verfahren mit Kot-Harn-Trennung und vergleichbare emissionsmindernde Maßnahmen ermöglicht.

Darüber hinaus stellt der überwiegend geschlossene Boden im Innenbereich (Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb) den Haupthinderungsgrund dafür dar, warum Betriebe einen Umbau in die Haltungsformstufe „Auslauf/Weide" nicht in Erwägung ziehen. Aus Sicht der Verbände sollte daher anstelle eines überwiegend geschlossenen Bodens ein Boden mit deutlich reduziertem Schlitzanteil zugelassen werden. Gleichzeitig ist allerdings anzumerken, dass die verpflichtende Vorgabe eines Liegebereiches mit maximal 5 % Schlitzanteil in Kombination mit der Vorgabe zur geschlossenen Fläche fachlich keinen Sinn ergibt. Die Vorgabe eines (überwiegend) geschlossenen Bodens im Auslauf der Haltungsformstufe „Auslauf/Weide" (Anlage 4 Abschnitt IV Satz 2 Nummer 1 Buchstabe c) ist ersatzlos zu streichen.

Im Innenbereich der Haltungsformstufe „Auslauf/Weide" ist anstelle eines überwiegend geschlossenen Bodens eine Fläche mit deutlich reduziertem Schlitzanteil zuzulassen.