BVLH
Handelsverband
Lebensmittel

Positionspapier

Entwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden

(Tierhaltungskennzeichnungsgesetz - TierHaltKennzG)

15.12.2022

Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e. V. (BVLH)
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | E-Mail: info@bvlh.net | Telefon: 030 / 72 62 50-80 | www.bvlh.net
Der BVLH ist registrierter Interessenvertreter im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag und unterliegt dem gesetzlichen Verhaltenskodex des LobbyRG (Registernummer: R002657).

BVLH Handelsverband Lebensmittel

Gut gedacht ist noch nicht gut gemacht

Der Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH) und die durch ihn vertretenen Mitgliedsunternehmen der Handelsorganisation aus dem Lebensmitteleinzelhandel unterstützen nach wie vor eine Tierhaltungskennzeichnung, die verständlich darüber informiert, wie die Tiere gehalten worden sind, von denen die Produkte gewonnen wurden, die Verbraucherinnen und Verbraucher konsumieren.

Eine solche transparente Kennzeichnung kann ein wichtiger Baustein bei der Transformation der Nutztierhaltung in Deutschland sein. Ziel sollte dabei sein, das Tierwohl unter Berücksichtigung der Interessen aller beteiligten Stakeholder umweltgerecht, sozialverträglich und ökonomisch tragfähig weiter zu erhöhen.

Um diese Transformation erfolgreich zu gestalten, ist ein ganzheitliches Konzept erforderlich, das nicht nur die Kennzeichnung erfasst, sondern mit Blick auf die notwendigen Stallbaumaßnahmen vor allem das Bau- und Immissionsschutzrecht umfassend anpasst. In diesem Zusammenhang muss eine finanzielle Unterstützung, die langfristig die Betriebs- und Investitionskosten der Tierhalter fördert und somit Planungssicherheit verschafft, gewährleistet sein.

Eine adäquate Berücksichtigung bereits erreichter Erfolge der Lebensmittelwirtschaft, welche zur Verbesserung des Tierwohls in der Nutztierhaltung beitragen, ist in diesem Kontext unerlässlich. Insbesondere die Initiative Tierwohl (ITW), die Haltungsform-Kennzeichnung des Lebensmitteleinzelhandels, aber auch die bereits existierenden Tierwohlprogramme des Lebensmitteleinzelhandels und weiterer privatwirtschaftlicher Standardgeber müssen mehr Beachtung finden. Die in diesem Kontext mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis erarbeiteten Kriterien und Prüfsystematiken gilt es zu integrieren und auf ihnen aufzubauen.

Der vorliegende Regierungsentwurf für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG) ist nicht geeignet, eine staatliche Kennzeichnung zu schaffen, die einen wirksamen Beitrag zum Umbau der Nutztierhaltung leistet.

Der Gesetzentwurf greift aktuell wesentlich zu kurz, indem er:

- weder eine national einheitliche noch eine ausreichend belastbare Kontrollsystematik der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung vorsieht,
- erhebliche Zweifel an der Kontrollsystematik der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung weckt,
- keine Vereinbarkeit der staatlichen Kennzeichnung mit bestehenden Kennzeichnungen im Lebensmittelhandel zeigt,
- wesentliche Nutztierarten, Produktgruppen sowie Erzeugungs- und Produktionsstufen außen vorlässt,
- nicht alle relevanten Absatzkanäle einbezieht,
- neue, überflüssige bürokratische Strukturen schafft und
- die heimische Nutztierhaltung benachteiligt.

Mindestens ebenso schwer wiegt, dass der Gesetzentwurf nicht nur die bisher erreichten Erfolge der ITW gefährdet, sondern auch ihren Fortbestand. Über eine Milliarde Euro haben die an der Initiative teilnehmenden Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels für ihren Aufbau und ihre Weiterentwicklung aufgebracht. Diese Aufbauarbeit gilt es zu berücksichtigen, um weitere Fortschritte zu erzielen. Das Ende der ITW und auch der privatwirtschaftlichen Haltungsform wäre nicht nur eine Verschwendung erheblicher finanzieller Mittel, es stände auch für ein Untergraben erreichter Tierwohl-Erfolge.

Aus diesen Gründen müssen die im Folgenden näher beschriebenen Verbesserungen am Entwurf der Bundesregierung für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in den weiteren Schritten des Gesetzgebungsverfahrens umgesetzt werden.

Kontrollsystematik entbürokratisieren

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der landwirtschaftliche Betrieb sich bei der zuständigen Behörde meldet, seine Haltungsform mit der Vorlage geeigneter Dokumente nachweist und diese durch die zuständigen Behörden überprüft werden. Dieses Verfahren wäre geprägt durch einen hohen Verwaltungsaufwand und ignoriert Informationen und Kontrollmechanismen, die heute bereits von Programmträgern wahrgenommen werden. Darüber hinaus sind die Kontrollzyklen privatwirtschaftlicher Initiativen wesentlich kürzer als staatliche. Das schafft Vertrauen und beugt Missbrauch vor. Eine verlässliche Kontrolle der Aussagen zur Haltungsform ist für die Vermarktung unverzichtbar.

Der BVLH fordert, dass bei der Kontrolle auf vorhandene privatwirtschaftliche Strukturen zurückgegriffen wird. Ohne ein engmaschiges Kontrollnetz, besteht ein erhöhtes Risiko von Verstößen, die auch öffentlich wirksam werden könnten. Eine belastbare und glaubwürdige Auslobungsfähigkeit muss für den Lebensmittelhandel jedoch sichergestellt werden. Beispielsweise sorgen die jährlichen, unangekündigten Bestands-Checks für an der ITW teilnehmende Betriebe für eine Absicherung des Gesamtsystems und der mit der ITW in Verbindung stehenden Aussagen gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Auslandskontrollen verbessern

Die freiwillige Kennzeichnung von Produkten aus dem Ausland dürfte nur schwer umsetzbar sein. Ausländische Behörden werden nicht bereit sein, die Anforderungen des deutschen Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes zu prüfen und zu bestätigen. Unklar ist, ob und wie es einen Informationsaustausch zwischen ausländischer Behörde und registerführender Behörde in Deutschland geben soll und welche Abhilfemaßnahmen möglich wären, wenn die Anforderungen in einem Betrieb nicht eingehalten werden. Es ist notwendig, dass zumindest die ausländischen Betriebe, die eine Teilnahme an einem Markenfleischprogramm erwägen oder hier bereits zusammenarbeiten, unbürokratisch erfasst und Artikel ausgelobt werden können.

Der BVLH fordert daher, dass die staatliche Tierhaltungskennzeichnung für die Überprüfung der Betriebe im In- und Ausland bestehende Strukturen nutzt bzw. an einer europäischen Lösung gearbeitet wird. In- und ausländische Tierwohl-Programme sollten unbürokratisch vereinbar sein.

Vereinbarkeit mit privatwirtschaftlichen Haltungssystemen verbessern

Die Haltungskriterien der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung, z.B. für die Einstiegsstufe „Stall+Platz“, müssen so ausgestaltet sein, dass die Produkte für Kundinnen und Kunden bezahlbar bleiben. Ein breiter Markt zwischen gesetzlichem Standard und der ambitionierten Haltung „Frischluftstall“ kann nur gewährleistet werden, wenn die Preisdifferenz zwischen dem gesetzlichen Standard und der Stufe „Stall+Platz“ so gestaltet wird, dass der tatsächlichen Aufpreisbereitschaft von Verbraucherinnen und Verbrauchern Rechnung getragen wird[1] (s. Studie Prof. Enneking). Geschieht das nicht, wird es zu Marktverschiebungen hin zum gesetzlichen Standard und zu anderen nicht kennzeichnungspflichtigen Tierarten kommen. In der Konsequenz lassen sich die Produkte aus höheren Tierwohlstufen in der Breite nicht vermarkten. Der Fortbestand der ITW und der weiteren über 100 Programme, die aktuelle in die Kennzeichnung „hanltungsform.de“ des Lebensmitteleinzelhandels eingruppiert sind, wird dadurch massiv gefährdet.

Der Gesetzgeber muss ebenfalls bei den Kriterien für die anderen Stufen stärker dafür sorgen, dass sie kongruent sind mit denen der privatwirtschaftlichen Initiativen. Das gilt beispielweise für die Ausgestaltung der Haltungsanforderungen der Stufe „Frischluftstall“, die nach aktuellem Stand deutlich von den

[1] Ulrich Enneking et al.: Kaufbereitschaft bei verpackten Schweinefleischprodukten im Lebensmitteleinzelhandel. Realexperiment und Kassenzonen-Befragung, Osnabrück 2019

Kriterien der Stufe 3 der Haltungsform-Kennzeichnung des LEH abweichen. Kommt es hier nicht zu einer Angleichung an die Kriterien der Haltungsform-Kennzeichnung des LEH, waren nicht nur die Investitionen der Tierhalterinnen und Tierhalter in Tierwohlmaßnahmen und Stall(um)bauten für diese Stufe vergebens, auch wären die zahlreichen privatwirtschaftlichen Tierwohl-Programme, die aktuell in die Stufe 3 der Haltungsform-Kennzeichnung des LEH eingeordnet sind, in ihrem Fortbestand aufgrund der massiven Kostensteigerung gefährdet. Auch hier drohen Rückschritte beim Tierwohl. Die Stufen müssen aufeinander aufbauen, um eine ganzheitliche Vermarktung im LEH sicherstellen zu können. Die Aufpreisbereitschaft ist endlich. Ein Rückgang der Nutztierhaltung in Deutschland wäre die Folge. Der Futtermittelanbau wird dann in dieser Größenordnung ebenfalls nicht mehr benötigt. Der Gesetzesentwurf lässt eine Folgenabschätzung (kurz, mittel und langfristig) und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen vermissen.

Aber nicht nur die mangelhafte Harmonisierung der Kennzeichnungskriterien gefährdet den Fortbestand privatwirtschaftlicher Tierwohlsysteme, sondern ebenfalls die Kriterien für die Verpackungskennzeichnung. So beansprucht die staatliche Kennzeichnung im aktuellen Gesetzentwurf eine derart umfangreiche Schutzzone, in der kein anderes Label - mit Ausnahme des Bio-Siegels- aufgebracht werden darf. So wird die Auslobung anderer Kennzeichen und Labels bereits aus Platzgründen unnötig erschwert, teilweise sogar nahezu unmöglich gemacht, während zugleich die Weiterführung der privaten Kennzeichnung von der Politik ausdrücklich ermöglicht werden soll. Die vorgesehene Dominanz der staatlichen Kennzeichnung begünstigt das Verschwinden anderer Tierwohl-Programme, inklusive ITW und der Außenklima-Programme, da deren Sichtbarkeit marginalisiert wird. Damit ginge auch die Transparenz und Kontrolle über weitere Umwelt- und Tierwohlmaßnahmen, die in privatwirtschaftlichen Standards berücksichtigt sind, verloren.

Nachhaltige, flexible Vermarktung ermöglichen

Der Lebensmitteleinzelhandel setzt sich für die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung ein. Schon heute ist es gängige fachliche Praxis, hochwertig zertifizierte Produkte „abzuzeichnen“ (Downgrading). Dieses Vorgehen gewährleistet, dass Produkte bei Überproduktion oder anderweitigen Marktverwerfungen dennoch vermarktet werden können. Es muss auch zukünftig möglich sein, Artikel von Tieren aus besonders tierwohlgerechter Haltung ggf. in Stufen mit geringeren Haltungsbedingungen zu vermarkten. Ohne die Möglichkeit des Downgradings, ist eine nachhaltige Vermarktung des ganzen Tieres unmöglich. So werden aufgrund der enormen Sortierungskosten in der Kette und durch die nötigen doppelten Produktionslinien unerwünschter Weise die Stufen mit den niedrigsten Tierwohl-Standards gestärkt, da hier die geringsten Vermarktungsverluste anfallen. Auch bei Bio ist die Vermarktung als konventionelle Ware möglich.

Weitere Tierarten, Produktgruppen und Produktionsschritte einbeziehen

Eine staatliche Tierhaltungskennzeichnung muss weitere Nutztierarten schnellstmöglich einbeziehen. Die privatwirtschaftliche Haltungsform, die mittlerweile über große Bekanntheit bei Verbraucherinnen und Verbrauchern verfügt, kann auch hier als Blaupause dienen. Der Lebensmitteleinzelhandel würde auch hier eine engere fachliche Zusammenarbeit mit der ITW, die auch als Trägergesellschaft der Haltungsform fungiert, außerordentlich begrüßen und bietet seine Mitarbeit erneut an.

Die aktuelle staatliche Fokussierung auf frisches Schweinefleisch erhöht den Preisabstand zu anderen Tierarten sowie zu Importware. Das wird die bereits zu verzeichnenden Absatzrückgänge bei Schweinefleisch durch Substitutionseffekte verstärken, denn im Gegenzug ist eine steigende Nachfrage, insbesondere nach Geflügel und importierten Fleischprodukten zu erwarten. Insbesondere bei importierten Produkten, die nicht kennzeichnungspflichtig wären, wäre eine Verbraucherverwirrung zu erwarten.

Darüber hinaus benötigen Tierhalterinnen und Tierhalter, die ihre Ställe umbauen wollen Planungssicherheit in Bezug auf die Haltungskriterien – zum Beispiel für Geflügel oder Milchkühe. Im Hinblick auf das Ende der aktuellen Programmphase der ITW zum 31.12.2023 brauchen alle Stakeholder Planungssicherheit.

Die staatliche Tierhaltungskennzeichnung muss weitere Produktgruppen wie mariniertes und verarbeitetes Frischfleisch, Wurstwaren und Convenience-Produkte, aber auch andere Vertriebswege miteinschließen. Zum einen würde dies eine nachhaltige Ganztiervermarktung fördern, zum anderen wäre es ein weiterer Beitrag zu mehr Transparenz und Sichtbarkeit der Kennzeichnung am Point-of-Sale. Es ist bedauerlich, dass der Gesetzentwurf hinter diesen Anforderungen zurückbleibt.

Die staatliche Tierhaltungskennzeichnung muss weitere Produktionsschritte in die Kennzeichnung einbeziehen. Aktuell hat der Gesetzentwurf ausschließlich die Schweinemast im Fokus. Ferkelaufzucht und Sauenhaltung sowie Schlachtung und Transport bleiben außen vor. In der neuen Programmphase ab 2024 sollen Ferkelaufzucht und Sauenhaltung in die ITW einbezogen werden. Die fehlende Planungssicherheit in Bezug auf die Kennzeichnungskriterien stellt ein erhebliches Hindernis für die Fortführung der ITW dar. Damit droht bei den Ferkelerzeuger ein nachhaltiger Rückschritt bei der Verbesserung des Tierwohls.

Insgesamt droht als mögliche Konsequenz des aktuellen Gesetzesentwurfes ein Anstieg der Importe bei Fleischwaren. Der Bezug von Ferkeln aus dem Ausland bzw. die Auslagerung einzelner Verarbeitungsschritte wie z.B. die Schlachtung, würde die landwirtschaftliche Wertschöpfungskette in Deutschland destabilisieren.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass dieser Entwurf zu einem Mehrbezug ausländischer Fleischrohstoffe, einen empfindlichen Preisanstieg bei frischem deutschem Schweinefleisch nach sich ziehen würde und zu einem daraus resultierenden Absatzrückgang und dieser wiederum zu einer Reduktion der Nutztierhaltung in Deutschland führen würde. Aber auch eine effiziente Auslastung der Verarbeitungsbetriebe ist nicht mehr gegeben. Auch hier muss dementsprechend mit Betriebsaufgaben gerechnet werden.

Ein verbindlicher Zeitplan, der die Einbeziehung weiterer Tierarten, Produktgruppen und Produktionsschritte unter Berücksichtigung vorhandener Strukturen bis spätestens Mitte 2024 verbindlich vorsieht, muss im Gesetzgebungsverfahren eingefordert werden.

Alle Absatzkanäle so schnell wie möglich einbinden

Die verpflichtende staatliche Tierhaltungskennzeichnung soll zunächst nur im Lebensmittelhandel gelten. Der gesamte Außer-Haus-Markt mit Individual- und Systemgastronomie sowie Gemeinschaftsverpflegung wird erst einmal nicht einbezogen. Damit ist die Kennzeichnung auf wesentlichen innerdeutschen Absatzmärkten für tierische Produkte nicht sichtbar. Durch diese fehlende Marktabdeckung werden gleich mehrere Chancen unnötig vertan.

Zum einen würde die sofortige Einbeziehung von Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung in das Kennzeichnungssystem die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen, auch weil es dort kein Informationssystem ähnlich der Haltungsform-Kennzeichnung im LEH gibt. Der Handlungsbedarf wäre also an dieser Stelle dringlicher, als im LEH mit der bestehenden privaten Kennzeichnung.

Zum anderen würde die Einbeziehung des Außer-Haus-Marktes in die staatliche Tierhaltungskennzeichnung dabei helfen, die Mehrkosten für den Umbau der Nutztierhaltung auf mehrere Absatzkanäle zu verteilen und einen Umbau in der Breite erst ermöglichen.

Insgesamt dürfte diese einseitige Auslegung zu erheblichen Verwerfungen führen. So kann in der Gastronomie ein nicht gekennzeichnetes deutsches oder ausländisches Schweinefilet erheblich günstiger angeboten werden als im LEH. Dadurch wird der Wunsch nach einem Mehr an Tierwohl in Deutschland

massiv unterwandert, der gewünschte, ganzheitliche Umbau wird so misslingen. Und dies zu Lasten vom Lebensmitteleinzelhandel, der Verarbeitungsindustrie und der Landwirtschaft in Deutschland.

Aus diesen Gründen muss die Einbeziehung des Außer-Haus-Marktes in die staatliche Tierhaltungskennzeichnung bis spätestens Mitte 2024 abgeschlossen sein. Ein solcher Zeitplan muss verbindlich eingefordert werden.

Kennzeichnung für die Bedientheken vereinfachen

Derzeit ist die Kommunikation des staatlichen Haltungsformkennzeichnung in der Theke nur manuell (per Zettel oder Thekenschild) zulässig ist. Hier wäre es erforderlich, dass auch eine digitale Kommunikation möglich wäre, da auch in den Bedientheken vermehrt digitale Schilder zu finden sind. Die BLE hat dies bei der Rindfleischetikettierungsverordnung und das BMEL für die Geflügelfleischvermarktungsnorm zugelassen.

Schlüssiges Gesamtkonzept vorlegen

Die staatliche Tierhaltungskennzeichnung muss sich gemeinsam mit der umfassenden Weiterentwicklung des Bau- und Immissionsschutzrechts und der Erarbeitung eines langfristigen Finanzierungskonzepts in einem sinnvollen Gesamtkonzept zur Transformation der Nutztierhaltung wiederfinden. Werden die rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. im Bau- und Immissionsschutzrecht) nicht hinlänglich angepasst, würden höhere Haltungsformen nur durch eine Bestandsreduktion möglich sein – dies würde den Preisdruck zusätzlich verstärken. Eine einseitige Belastung beispielsweise des Lebensmittelhandels, wie sie vereinzelt gefordert wird, ist weder geboten noch wirtschaftlich darstellbar und muss abgelehnt werden. Dieses Gesamtkonzept, für das die breit abgestimmten Vorschläge der Borchert-Kommission eine gute Grundlage bilden, muss im Gesetzgebungsverfahren verbindlich eingefordert werden.

Der BVLH und die durch ihn vertretenen Mitgliedsunternehmen der Handelsorganisation aus dem Lebensmitteleinzelhandel wünschen sich eine gemeinsame Lösungsfindung in der Politik. Sie sind weiterhin gerne bereit, konstruktiv und sachorientiert daran mitzuwirken, die Transformation der Nutztierhaltung in Deutschland hin zu tierwohlgerechteren Haltungsformen, in Deutschland weiter voranzutreiben.