

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der Haltungsform der Tiere, von denen sie gewonnen wurden (Tierhaltungskennzeichnungsgesetz – TierHaltKennzG) sowie zum Entwurf einer 8. Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztÄV)

(Bearbeitungsstand BMEL: 14.07.2022)

26.08.2022

Die folgenden Ausführungen entsprechen einer gemeinsamen Position folgender Tierschutzverbände (nachfolgend: „Tierschutzverbände“): Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V., Bundesverband Tierschutz e.V. und Menschen für Tierrechte – Bundesverband der Tierversuchsgegner e. V.

I. Stellungnahme der Verbände zum Entwurf eines Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG)

Der vorliegende Gesetzentwurf für eine staatlich verbindliche Tierhaltungskennzeichnung ist vor dem Hintergrund seiner Historie zu bewerten. Bereits 2011 hatte sich der Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBA) für die Etablierung eines staatlichen Labels für besonders tiergerecht erzeugte Produkte ausgesprochen. Auch im sog. **Nutztiertgutachten des WBA** vom März 2015 wird die Bedeutung von Tierschutzlabeln mit **verbindlichen und hohen Tierwohlkriterien** hervorgehoben.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund plante im Jahr 2016 der damalige Agrarminister Christian Schmidt ein staatliches Tierwohllabel („Mehr Tierwohl“) für bestimmte tierische Produkte, bei deren Erzeugung höhere als die gesetzlichen Mindeststandards eingehalten werden sollten. Allerdings auf freiwilliger Basis. Ein entsprechendes Gesetz wurde jedoch aufgrund des Ablaufs der Wahlperiode nicht mehr in den Bundestag eingebracht.

Die ihm im Amt folgende Agrarministerin Julia Klöckner knüpfte an diese Initiative an. So sollte mit einem Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Tierwohllabels (Tierwohllabelgesetz - TierWKG) im Jahr 2019 ebenfalls ein freiwilliges staatliches Tierwohllabel zunächst für Schweinefleischprodukte eingeführt werden.

Zur fachlichen Begleitung wurde unter anderem das **Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung** (KNW), die sog. Borchert-Kommission, vom BMEL im April 2019 eingesetzt. Das KNW betonte in seinen Empfehlungen vom 11. Februar 2020 einen erheblichen **Handlungsbedarf zur Verbesserung des Tierwohllevels in der Nutztierhaltung**. Die Kommission bestätigte, dass große Teile der Nutztierhaltung weit von den gesellschaftlich gewünschten Haltungsbedingungen entfernt sind.

Bisherige Maßnahmen - vom Ordnungsrecht erzwungene bis hin zu freiwillig umgesetzten Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls, wurden als nicht ausreichend bewertet, um im gesamten Sektor ein hinreichendes Tierwohlniveau zu erreichen.

Darauf aufbauend sah der Gesetzentwurf vom BMEL vor, bestimmte, über den gesetzlichen Mindesttierschutzstandard hinausgehende Anforderungen an die Haltung, den Transport und die Schlachtung von Tieren, von denen Lebensmittel gewonnen werden, zu erfüllen.

Auch eine hierzu vom BMEL in Auftrag gegebene „**Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung**“ vom 1. März 2021, wertete die Tierwohlkennzeichnung als eine „**essenzielle Komplementärmaßnahme**“.

Aber auch dieses Gesetzgebungsverfahren konnte in der Amtszeit Klöckner nicht beendet werden und erledigte sich durch Ablauf der Wahlperiode im Oktober 2021.

Während man somit seit mehr als 10 Jahren bei der Diskussion um eine Einführung einer Kennzeichnung von Lebensmitteln tierischer Produkte in Deutschland parteiübergreifend das Ziel verfolgte, dem Tierwohl eine besondere Beachtung einzuräumen, wird dieser Ansatz mit dem aktuell vorliegenden Entwurf in ernüchternder Weise aufgegeben.

Der jetzige Entwurf sieht vor, bestehende Tierhaltungsformen mit wenigen Kriterien zu beschreiben, 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 mehr beabsichtigt und bietet dem Verbraucher in dieser für ihn offensichtlich sehr wichtigen Frage **keinerlei Orientierungshilfe** mehr.

Wenn aber schon einleitend in der Begründung des Gesetzes völlig zu Recht darauf hingewiesen wird, dass der Verbraucher an der Ladentheke dann bereit wäre höhere Preise zu bezahlen, wenn er „glaubhaft davon ausgehen“ kann, „dass die Tiere in einer Haltungsform gehalten wurden, die artgerechtes Verhalten im besonderen Maße ermöglicht“, so ignoriert dieses Gesetz diesen Verbraucherwunsch. Nach Aussage des BMEL ist die Haltungskennzeichnung eine **Beschreibungskennzeichnung** und bezeichne **ohne Wertung**, wie das Tier gehalten wurde.

Diese Art der wertfreien Kennzeichnung ist umso bedauerlicher, da aufgrund der angespannten globalen Weltentwicklung mit deutlich steigenden Energie- und Lebensmittelpreisen zu rechnen ist. Der Verbraucher wird sich also zunehmend preissensibel verhalten (müssen), also auf vermeintlich günstige tierische Produkte zurückgreifen, die häufig jedoch mit erheblichem Tierleid erzeugt wurden. Verbraucher, die trotz allgemeinen Preissteigerungen bereit wären, höhere Tierwohlstandards 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 beinhalten.

Unabhängig davon hätten die Tierschutzverbände es für fachlich zwingend notwendig gehalten, dass zeitgleich zur Kennzeichnung der Haltungsformern eine, seit mehreren Legislaturperioden verschiedener Bundesregierungen gemachte politische Zusage endlich umgesetzt wird: Die **Einführung eines Prüf- und Zertifizierungsverfahrens für Stalleinrichtungen** – ein Instrument, das in anderen europäischen Ländern seit langem erfolgreich eingeführt wurde. So unterliegen serienmäßig hergestellte Aufstallungssysteme und Stalleinrichtungen für landwirtschaftliche Nutztiere in der Schweiz einem Bewilligungsverfahren. Bewilligungen werden erteilt, wenn bestimmte Anforderungen an eine tiergerechte Haltung erfüllt sind. Das Verfahren wurde in der Schweiz bereits 1981 eingeführt und hat nach Aussage der Landesregierung zu einer Verbesserung der Qualität der dortigen Tierhaltung geführt.

Eine entsprechende Ankündigung der Etablierung eines solchen „Tierschutz-TÜVs“ findet sich zwar erneut im aktuellen Koalitionsvertrag, bleibt aber im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion hinsichtlich der Haltungskennzeichnung erstaunlich unbeachtet. Hinzuweisen ist, dass Eckpunkte des BMEL für ein Prüf- und Zulassungsverfahren bereits für den Bereich Legehennen in der Amtszeit von Ministerin Klöckner erarbeitet wurden und seit 2018 „in der Schublade“ liegen.

Im aktuellen Koalitionsvertrag gibt es eine weitere Zusage an die Bundesbürger, bei der aber mittlerweile sicher ist, dass dieses nicht umgesetzt wird: bei der geplanten Kennzeichnung werden die **Bereiche Transport und Schlachtung nicht wie versprochen berücksichtigt**. Diese Zusage im Koalitionsvertrag wird mit dem vorliegenden Entwurf ersatzlos aufgegeben. Aus Sicht der Tierschutzverbände ist dies ausdrücklich zu bedauern. So wäre es für Verbraucher bei der Kaufentscheidung hilfreich, wenn sie wüssten, ob das Tier bspw. zuvor mehr als 4 Stunden transportiert werden musste oder mit welcher Methode die Schweine am Schlachthof betäubt wurden.

Die nun geplante Haltungskennzeichnung ist auch sonst informell sehr beschränkt. Der Verbraucher erhält **nur Basisinformationen**, in der die Tiere „überwiegend“ gehalten wurden. Die Angaben zur Haltungsform beim Schwein beziehen sich daher **nur auf die Mastphase**, da dies der „maßgebliche“ Haltungsabschnitt ist. Somit entfallen unter anderem Informationen über andere **relevante Lebenszyklen** der Schweine, wie die Aufzucht der Ferkel, deren konventionelle Haltung gerade aus Tierschutzgesichtspunkten vielfach kritisch zu werten ist (Stichworte u.a.: Ferkelschutzkorb, Regelmäßiges Kürzen des Ringelschwanzes).

Weiterhin gilt die Kennzeichnungspflicht **nur für verpackte Ware und für Ware an der Fleischtheke**. Nicht kennzeichnungspflichtig ist somit u.a. gewürztes oder mariniertes Fleisch. Damit fällt die Kennzeichnungspflicht für den mengenmäßig großen Absatz von Grillfleisch weg. Die Kennzeichnungspflicht besteht auch nur zum Zeitpunkt der Abgabe an den Endverbraucher, nicht für Fleisch, das außer Haus verzehrt wird wie in Kantinen oder der Gastronomie.

Ob es politisch sinnvoll war, die Einführung einer Fleischkennzeichnung mit dem Schweinefleischbereich und nicht etwa beim Rind- oder Geflügelfleisch zu beginnen, ist fraglich. So ist es nicht ausgeschlossen, dass in wenigen Wochen das Bundesverfassungsgericht über eine **Normenkontrollklage des Landes Berlin zur Schweinehaltung** entscheiden wird. Sollte dieses Urteil dieses Jahr – wie auf der Webseite vom Verfassungsgericht angedeutet – kommen, müssten beide vorliegende Rechtsentwürfe im Licht der Urteilsbegründung des höchsten Gerichtes ggf. komplett neu

bewertet werden. Damit wäre es unwahrscheinlich, dass in der laufenden Legislatur überhaupt noch eine Fleischkennzeichnung umgesetzt werden könnte.

Die Tierschutzverbände hätten gerade von einem grün geführten Bundesministerium eine ambitionierte am Tierwohl und an Verbraucherinteressen ausgerichtete Kennzeichnung erwartet.

II. Stellungnahme der Verbände zum Entwurf einer 8. Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztÄV)

Die Tierschutzverbände begrüßen grundsätzlich, dass im Rahmen einer Ergänzung der Nutztierhaltungsverordnung Anforderungen für Schweine an einen Auslauf oder ein Stall mit Außenklimakontakt formuliert werden, damit – so das Ziel - die Tiere ihren Bedürfnissen gerecht gehalten werden können. Daneben sind auch die zusätzlichen Regelungen zur art- und tierschutzgerechten Haltung der Tiere in der Freilandhaltung grundsätzlich zu begrüßen.

Derartige Ergänzungen sind überfällig, auch wenn nur ein sehr kleiner Teil der Schweine in solchen grundsätzlich tiergerechteren Haltungen lebt. Denn unbestritten ist, dass die Gesundheit und das Wohlbefinden von Schweinen gefördert werden, wenn sie natürlichen Temperaturschwankungen und Klimareizen ausgesetzt sind. Die praktische Erfahrung bestätigt, dass Schweine mit Außenklimabedingungen und freier Lüftung in fast allen Haltungsabschnitten (Ausnahme: säugende Tiere, heranwachsende Ferkel) gut zurechtkommen.

Wichtig ist, dass neben den Möglichkeiten der natürlichen Lebensraumbereicherung durch den Außenbereich Klimazonen vorhanden sein müssen, die den unterschiedlichen Temperaturansprüchen der Tiere beim Ruhen und Bewegen Rechnung tragen. Bautechnisch und vom Management zu beachten ist, dass neben der Temperatur auch Luftgeschwindigkeit, -feuchtigkeit und -qualität sowie Licht- und Sonneneinstrahlung für die Tiergesundheit und das Wohlergehen eine maßgebliche Rolle spielen. **So benötigen Schweine auch im Außenbereich entsprechend geschützte und abgedunkelte Bereiche, um sich bei Bedarf zurückzuziehen.**

Im Außenklimastall ist der Liegebereich die einzige Zuflucht vor extremen Wettereinflüssen wie Hitze, Kälte, Sturm und Schnee. Da Schweine einen großen Teil des Tages ruhen (bei unstrukturierter Haltung bis zu 90% des Tages), ist gerade der **Ausgestaltung des Liegebereiches** eine besondere tierschutzfachliche und tierschutzrechtliche Aufmerksamkeit zu widmen.

In der Regel bevorzugen Schweine weiche und trockene Liegeflächen. Jedoch bei hohen Außentemperaturen, die im Zuge des Klimawandels perspektivisch häufiger eintreten werden, sind daneben ausreichend große, kühle und wärmeableitende Liegeflächen unabdingbar. Denn Schweine brauchen aufgrund ihrer eingeschränkten Thermoregulation in diesen Haltungsformen **zwingend** die Möglichkeit, sich **aktiv abkühlen** zu können, entweder über entsprechend gestaltete Flächen oder unterstützend durch Duschen.

Abkühlungsmöglichkeiten für die Tiere sieht der deutsche Verordnungsgeber aber bislang nicht vor. Dies sollte rasch korrigiert werden. In der Schweiz müssen in neu eingerichteten Ställen bei Hitze für

Schweine ab 25 kg in Gruppenhaltung sowie Eber Abkühlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (vgl. Art. 46 TSchV).

Aus Sicht des Tierschutzes ist es notwendig, in den Haltungen **verschiedene Ruhebereiche mit unterschiedlichen Temperaturparametern** (warme und kältere) den Tieren zur Verfügung zu stellen, um ihnen auch während des Tagesablaufes Wahlmöglichkeiten anzubieten. Dies ist mithin ein Grund, wieso die im VO-Entwurf vorgeschlagenen **Flächenmaße** für die Liegeflächen zu gering bemessen sind.

Hilfreich wäre in diesem Zusammenhang auch ein Hinweis im Verordnungstext, dass bei extremen Temperaturen die **Tierkontrollen** zu intensivieren sind.

Im Verordnungstext sollte ebenfalls gefordert werden, dass Ruhe- und Liegeflächen mit einem geeigneten Substrat eingestreut sein müssen, um ein artgemäßes Abliegen zu ermöglichen (s. Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, KTBL, 2006)

Da den Schweinen bei der Offenstallhaltung im Liegebereich ein Areal zur Schaffung eines Mikroklimabereichs angeboten werden muss (z. B. Liegekiste) gehen diese Fläche für andere Aktivitäten verloren. Auf den noch zur Verfügung stehenden Bewegungsflächen kann es dann verstärkt zu Rangordnungskämpfen kommen, da rangniedrigere Tiere nicht ausreichend ausweichen können.

Auch deshalb dürften die **Mindestmaße der Liegeflächen** Flächen zu gering sein, da aufgrund des eingeschränkten Platzangebotes ein störungsfreies Ruhen und Schlafen nicht möglich ist (s. auch Nationalen Bewertungsrahmens Tierhaltungsverfahren)

Zu kritisieren ist ebenfalls, dass die Mindestmaße der uneingeschränkt nutzbaren Bodenfläche im Stall je Tier zu gering bemessen sind, so dass das Normalverhalten von Schweinen nur eingeschränkt ausführbar ist. Eingeschränkt werden insbesondere die Fortbewegung, das Komfort- sowie das Erkundungsverhalten. **Leider fehlen hier belastbare ethologische Studien, so dass bisher wirtschaftliche Aspekte bei der Flächenbemessung für Schweine dominieren.**

Die Flächenmaße orientieren sich überwiegend an den in der Praxis zu findenden Haltungsformen wie der Einflächenbucht mit Auslauf oder der Zweiflächenbucht (Außenklimastall) mit Ruhekiste. Beide Haltungsformen wurden auch im Nationalen Bewertungsrahmens Tierhaltungsverfahren dahingehend bewertet, dass das Normalverhalten nur eingeschränkt ausführbar ist. Daher ist auch nach **Einschätzung des KTBL** die Haltungsformen dahingehend zu verbessern, dass das **Platzangebot je Tier** vergrößert wird.

Die vorgeschlagenen Änderungen bezüglich der Flächenmaße orientieren sich nur an den in der Praxis vorzufindenden Haltungsformen, die nicht eine Haltung nach § 2 TierSchG. gewährleisten, sondern vorrangig wirtschaftlichen Interessen unterworfen sind. Ziel des Gesetz- und Ordnungsgebers muss es jedoch sein, das Ausleben von Normalverhalten von Schweinen zu gewährleisten. **Daher empfehlen die Tierschutzverbände eine Anhebung der jeweiligen Flächenangaben in der Größenordnung um mindestens 30 Prozent.**

Um die derzeit bestehenden große Wissenslücken hinsichtlich des Platzbedarfs bei Schweinen zu schließen, empfehlen die Tierschutzverbände zudem eine vom BMEL finanzierte **unabhängige ethologische Untersuchung**, in der u.a. auch die Möglichkeiten der **Planimetrie** („KobaPlan“) zur Flächenberechnung verwendet werden, um die Anforderungen der Schweinehaltung in der Nutztierhaltungsverordnung neu und tierschutzbasierter bewerten zu können.

Kontakt

Torsten Schmidt, wiss. Referent, Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V.

torsten.schmidt@bmt-tierschutz.de

Sandra Barfels, stellv. Geschäftsführerin, Bundesverband Tierschutz e.V.

barfels@bv-tierschutz.de

Christina Ledermann, Vorsitzende, Menschen für Tierrechte – Bundesverband der Tierversuchsgegner e. V.

ledermann@tierrechte.de