

Bundesminister für Landwirtschaft
Ernährung und Heimat
Herrn Alois Rainer
Wilhelmstr. 54
10117 Berlin

26.08.2025



per E-Mail: ministerbuero@bmleh.bund.de

Integriertes Konzept der Verbände des Lebensmittelsektors zur Novellierung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

Präambel

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG) in seiner aktuellen Form wird von allen Stufen der Wertschöpfungskette stark kritisiert, da es erhebliche Mängel und Lücken enthält. Es verursacht eine umfassende bürokratische Belastung für alle Wirtschaftsbeteiligten und entfaltet in seiner jetzigen Ausgestaltung wenig Wirkung. Die neue Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag dazu festgehalten:

„Wir reformieren unter Einbeziehung der Beteiligten der gesamten Wertschöpfungskette das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz grundsätzlich, um es praxistauglich zu gestalten und auf das Tierwohl auszurichten.“

Die dringend notwendige Novellierung des Gesetzes nimmt die Wertschöpfungskette zum Anlass, um eigene Vorschläge für eine grundlegende, praxistaugliche Neugestaltung einer staatlichen Tierhaltungskennzeichnung zu machen. An der Ausarbeitung der Vorschläge sind folgende Verbände beteiligt (in alphabetischer Reihenfolge):

- Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)
- Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
- Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
- Verband der Fleischwirtschaft e.V. (VDF)

Durch die breit aufgestellte Verbändeallianz erhält die Bundesregierung das Konzept zur Ausgestaltung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes, welches eine hohe Akzeptanz über alle Stufen der Wertschöpfungskette erfährt und damit praxistauglich ist. Die den Verbänden angeschlossenen Betriebe und Unternehmen trauen sich zu, mit den gemachten Vorschlägen einen wichtigen Beitrag zur stärkeren Fokussierung auf das Tierwohl leisten zu können.

Dazu ist es erforderlich, das Gesetz gemäß den folgenden Leitlinien zu überarbeiten:

a. Bürokratieabbau

- a. Abschaffung unnötiger Meldepflichten und Register, Nutzung bestehender Datenbanken und Initiativen
- b. Rückgriff auf bewährte und bekannte Systeme der Wirtschaft
- c. Kontrolle beim Lebensmittelunternehmer im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung

b. Schaffung von Transparenz für den Verbraucher beim Fleischeinkauf

- a. Gleiche Kennzeichnungspflicht auch für ausländische sowie verarbeitete Ware (inklusive Wurstwaren)
- b. Erweiterung der Kennzeichnung auf alle wesentlichen Vertriebswege (vorrangig Außer-Haus-Verpflegung) von Fleisch- und Fleischerzeugnissen und verarbeitete Ware

c. Verbraucherfreundliche Kennzeichnung

- a. Verpflichtende Deklaration mit klaren Begriffen zur jeweiligen Haltungsstufe als zuverlässige Information für Verbraucher
- b. Ergänzung um bekannte private Siegel

d. Praxisgerechte Ausgestaltung des Gesetzes

- a. grundlegende Anpassung für die Schweinemast
- b. erst nach erfolgreicher Erprobungsphase Ausweitung auf andere Tierarten

e. Planungs- und Investitionssicherheit

- a. Bestandsschutz für festgelegte Kriterien; ergänzt um eine langfristig gesicherte Förderkulisse

f. Downgrading ermöglichen

- a. Höherwertige Produkte bei Bedarf als niedrigere Haltungsform vermarkten, um Lebensmittelverschwendung und Marktverwerfungen zu verhindern.

Die Privatwirtschaft ist bereits seit vielen Jahren erfolgreich auf dem Weg, dem Verbraucherwunsch nach mehr Tierwohl und Transparenz Rechnung zu tragen und hat entsprechende Systeme zur Kennzeichnung in den Markt eingeführt. Als wirtschaftlich bedeutendste Größen seien an dieser Stelle die Initiative Tierwohl (ITW) sowie das System zur einheitlichen Kennzeichnung der Haltungsform (Haltungsform.de) genannt, die vom Verbraucher gelernt und als klar verständliche Kennzeichnung akzeptiert sind. Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer privatwirtschaftlicher Systeme und Standards wie das Label des Deutschen Tierschutzbund, Neuland, verschiedene Bio-Siegel (teilw. auch auf regionaler Ebene), die als relevante Akteure im Folgenden in unseren Überlegungen inhaltlich berücksichtigt wurden. Analog zu den Regelungen der Lebensmittelinformationsverordnung trägt der Lebensmittelunternehmer die Verantwortung dafür, dass der von ihm verwendete Rohstoff der jeweiligen Kennzeichnung entspricht, um sicherzustellen, dass Konsumenten nicht getäuscht werden.

Die im Haushaltsentwurf für das Jahr 2026 - gegenüber den ursprünglich in Aussicht gestellten 1,5 Mrd. Euro deutlich geringeren - eingestellten Fördermittel für den Umbau der Tierhaltung hemmen die Investitionsbereitschaft der Landwirtschaft massiv. Umso wichtiger ist es, das Gesetz möglichst bürokratiearm neu aufzustellen und die Förderkulisse (unabhängig ob Investition oder laufende Mehrkosten) verlässlich zu gestalten und für die entsprechend getätigten Investitionen

einen langjährigen, rechtlichen Bestandsschutz und den Erhalt der Vermarktungsmöglichkeiten in der entsprechenden Haltungsform zu gewährleisten.

Für eine zeitnahe Umsetzung der Neugestaltung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes ist ein unmittelbarer Start des Gesetzgebungsprozesses unter Einbindung der Wirtschaftsbeteiligten essenziell. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens muss eine ausreichende Übergangsfrist für die Wirtschaft zur praktischen Umsetzung gewährleistet sein. Damit das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz seine volle Wirkung entfalten kann, weisen die Verbände bereits jetzt darauf hin, dass weitere gesetzliche Änderungen im Bau- und Umweltrecht auch im Hinblick auf Baugenehmigungsverfahren unbedingt erforderlich sind.

Aufgrund der langjährigen Erfahrungen in diesem Bereich macht die Verbändeallianz nachfolgend ein integriertes Gesamtkonzept für eine praxisgerechte Ausgestaltung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes.

1. Anerkennung privatwirtschaftlicher Initiativen als Durchführungs- und Kontrollinstanz

Der Lebensmittelunternehmer ist verantwortlich dafür, dass Angaben zu seinen Produkten gegenüber Kunden und Konsumenten richtig sind. Um dies bei landwirtschaftlichen Tierhaltern zu überprüfen, bedient er sich der bestehenden privaten Kontrollsysteme wie z.B. der Initiative Tierwohl und greift dabei auf bestehende Datenbanken zurück – unabhängig davon, ob es sich um in- oder ausländische Tierhalter handelt. Über die Kontrollsysteme erfolgt die Einstufung der landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetriebe anhand der vom Gesetzgeber definierten Anforderungen an die Tierhaltungsstufen. Durch die etablierten, betrieblichen Rückverfolgbarkeitssysteme kann der Lebensmittelunternehmen dies im Rahmen der allgemeinen amtlichen Lebensmittelüberwachung nachweisen.

Private Siegelssysteme kontrollieren 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 Kontrolle der Einhaltung der höheren Haltungsformen kann somit weiterhin über diese privatwirtschaftlichen Systeme erfolgen – ohne zusätzliche Meldepflichten gegenüber Behörden. Statt neue parallele Strukturen zu schaffen, setzt der Gesetzgeber auf die bereits funktionierenden Systeme der Wirtschaft. Diese verfügen über ein flächendeckendes Netz an Kontrollstellen und Prüfern, was den Verwaltungsaufwand erheblich reduziert. Voraussetzung ist, dass die privatwirtschaftlichen Siegel die Anforderungen hinsichtlich Kontrollsystematik und Informationsbereitstellung erfüllen und die Anforderungen der staatlichen Haltungsformen beinhalten.

Die im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz vorgesehene Registrierungspflicht sowie der Aufbau von Registern – für beispielsweise die Vergabe neuer Kennnummern oder die verpflichtende Änderungsmitteilung bei Haltungsformwechsel – können somit komplett entfallen (vgl. Unterabschnitt 2 TierHaltKennzG). Eine lückenlose Rückverfolgbarkeit bis zum landwirtschaftlichen Betrieb ist bereits jetzt durch die VVVO-Nummer gewährleistet und kann mit wenig Aufwand auf den einzelnen Stall erweitert werden. Dadurch wird die Einrichtung uneinheitlicher Meldesysteme in den Bundesländern vermieden.

Über Schnittstellen zu etablierten Datenbanken wie HIT, QS oder ITW könnte eine schnelle, zuverlässige und transparente Auskunft über den Status eines Tierhalters sichergestellt werden.

2. Bundeseinheitliche Kriterien

Das Gesetz ist in Teilen nicht genau genug formuliert und lässt Spielraum für Interpretationen. Durch die Zuweisung der Umsetzung an die Bundesländer ist in Deutschland ein Flickenteppich entstanden. Verschiedene Bundesländer haben eigene Auslegungshinweise veröffentlicht.

Einerseits widersprechen sich diese teils, sodass z.B. Landwirte in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen unterschiedliche Anforderungen in der gleichen Haltungsform haben. Andererseits haben diverse Bundesländer ihre Auslegungshinweise bereits mehrfach aktualisiert, was vor allem der Planungssicherheit der Landwirte schadet. Dies betrifft im Besonderen die Haltungsform Frischluftstall.

Es ist von herausragender Bedeutung für das Vertrauen der Wirtschaftsbeteiligten in die Politik, dass es nach Verabschiedung des Gesetzes zu keinen wesentlichen Änderungen der Kriterien mehr kommt, um den landwirtschaftlichen Erzeugern die im Koalitionsvertrag festgehaltene Planungs- und Investitionssicherheit zu garantieren. Eine bundesweit einheitliche Auslegung inkl. der Klarstellung offener Spielräume ist nötig, um individuelle Auslegungshinweise der Länder zu verhindern und eine bundesweit einheitliche Umsetzung und damit Wettbewerbsgleichheit zu gewährleisten.

Hinzu kommt, dass die Haltungsformen sowohl bei den Kriterien als auch der Prüfsystematik aufeinander aufbauen müssen. D.h., dass die Anforderungen für Auslauf/Weide automatisch auch die Stufe Frischluftstall und Stall + Platz beinhalten. Ein Betrieb, der für Auslauf/Weide zugelassen ist, kann seine Tiere ohne Einschränkung z.B. auch als Stall + Platz vermarkten. Dies spielt vor allem beim späteren Punkt „Downgrading“ eine wichtige Rolle. Darüber hinaus erfüllen Betriebe, welche in Deutschland Nutztierhaltung praktizieren, automatisch den gesetzlichen Mindeststandard und sind so automatisch in Haltungsform „Stall“ des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes einzugruppieren.

Um Auslegungsfragen zu lösen, sollte der Behörde ein Gremium aus Vertretern der Wertschöpfungskette zur Seite gestellt werden, um die praktische Umsetzbarkeit der geplanten Regelungen zu gewährleisten.

3. Verpflichtende Einbeziehung von ausländischer Ware ins Tierhaltungskennzeichnungsgesetz

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz muss zum Ziel haben, dem Verbraucher anhand der Deklaration Informationen über die Tierhaltungsbedingungen bereitzustellen und bei einer etwaigen Kaufentscheidung zu unterstützen. Im Sinne der Transparenz muss die Informationspflicht alle das Gesetz betreffenden Produkte umfassen - ungeachtet deren Herkunft. Eine reine Freiwilligkeit der Kennzeichnung für ausländische Produkte ist nicht ausreichend und führt zu einer Benachteiligung inländischer Produzenten.

Ungeachtet der Herkunft müssen die Produkte nach Ansicht der Unterzeichner im deutschen Markt diskriminierungsfrei angeboten werden können. Ausländische Tierhalter, die nachweislich die Anforderungen einer bestimmten Haltungsform des Gesetzes erfüllen, können ihre Tiere dementsprechend vermarkten. Essenziell ist hierbei, dass die entsprechenden Programme und Systeme im In- und Ausland den von der EU-Kommission festgelegten Anforderungen an Kennzeichnungssysteme und Siegel entsprechen. Die Option, sich für eine Haltungsform über den ordnungsrechtlichen Standard befähigen zu lassen, besteht für alle Betriebe, die in der EU ansässig sind.

Die derzeit bestehende Haltungsformkennzeichnung ist speziell auf den deutschen Markt ausgelegt. Es müssen aber zwangsläufig auch alle anderen Haltungsformen, die in anderen Mitgliedstaaten nicht nur erlaubt, sondern teilweise auch gefordert sind, abgebildet werden können. Hierzu sollten

ebenfalls die bereits funktionierenden Systeme der Wirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten genutzt werden. Die Systematik und die Bedingungen für in- und ausländische Betriebe müssen gleich sein.

Gegebenenfalls muss akzeptiert werden, dass Ware, die den gesetzlichen Mindeststandard Deutschlands nicht erfüllt, als Haltungsform Stall in Deutschland vermarktet wird. Andernfalls muss vom BMLEH konzeptionell geklärt werden, wie eine Tierhaltung, die unter den deutschen Anforderungen liegt, aber im jeweiligen Land zugelassen ist, bei einer Kennzeichnung in Deutschland kategorisiert werden kann.

4. Außer-Haus-Verpflegung

Die Deklarationspflicht muss alle wesentlichen Vertriebswege für Fleisch umfassen. Daher ist auch die Außer-Haus-Verpflegung in die Verpflichtung zur Auslobung der Haltungsformen mit einzubeziehen. Erforderlich für die Erweiterung auf die Außer-Haus-Verpflegung ist die verpflichtende und gleichwertige Einbindung der Importware in die Kennzeichnungspflicht, um die heimische Erzeugung nicht zu gefährden.

Darüber hinaus können durch die Erweiterung auf die Außer-Haus-Verpflegung die Kontaktpunkte zum Verbraucher erhöht und damit eine breitere Sensibilisierung der Verbraucher hin zu mehr Tierwohl ermöglicht werden. Nur so kann das Ziel eines verbesserten Tierwohls und Wettbewerbsgleichheit für landwirtschaftliche Erzeugnisse gewährleistet werden. Dafür muss eine bürokratiearme Ausgestaltung geschaffen werden. Gegenüber dem Verbraucher müssen die verbindlichen Begrifflichkeiten für die Haltungsformen (siehe 7.) in der Speisekarte genannt werden. Eine Nachweispflicht für die Kontrolle über die Haltungsform kann über die Angaben auf einem kommerziellen Dokument (z.B. Lieferschein) erfüllt werden.

5. Fokus auf praxistaugliche Umsetzung beim Schweinefleisch – Erweiterung auf andere Tierarten nur nach erfolgreicher Erprobung

Der derzeitige Anwendungsbereich des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes beschränkt sich gemäß § 1 Absatz 2 auf „frisches Schweinefleisch“. Damit wird lediglich ein kleiner Teil des Gesamtmarktes für Lebensmittel tierischen Ursprungs erfasst. Verarbeitete Produkte sowie bedeutende Absatzkanäle wie die Außer-Haus-Verpflegung sind nicht in die gesetzliche Kennzeichnungspflicht einbezogen. Damit unterliegen zwei von drei Absatzwegen für Schweinefleisch aus Deutschland keiner Informationspflicht in Richtung Verbraucher. Dies untergräbt die Anreize für tierwohlorientierte Produktionsweisen und gefährdet langfristig die Bereitschaft der Erzeuger, in höhere Standards zu investieren.

Daher ist mit einer Einführung einer verbindlichen – grundlegend überarbeiteten Deklarationspflicht für frisches Schweinefleisch, die gleichzeitige Ausdehnung auf verarbeitete Ware sowie alle nicht berücksichtigten Absatzkanäle, wie die oben angeführte Außer-Haus-Verpflegung, notwendig. Dies gilt für in- und ausländische Ware gleichermaßen.

Eine Erweiterung auf weitere Tierarten und Lebensabschnitte darf allerdings erst nach erfolgreicher Implementierung der in diesem Papier genannten Eckpunkte erfolgen.

Es darf keinen Automatismus für eine Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf weitere Sektoren geben. Eine transparente und umfangreiche Konsultation der betroffenen Branchen ist vor einer Ausweitung dringend geboten und sollte als Voraussetzung ins TierHaltKennzG aufgenommen

werden. Zudem ist sicherzustellen, dass Tierhalter für den mit höheren Tierwohlanforderungen verbundenen Mehraufwand, angemessen entschädigt werden.

6. Downgrading ermöglichen

Beim sogenannten „Downgrading“ werden Produkte mit hohen Tierwohlstandards, die am Markt keine ausreichende Nachfrage finden, einer anderen Haltungsstufe und somit einem anderen Preissegment zugeordnet. Dadurch wird verhindert, dass sichere und qualitativ hochwertige Lebensmittel vernichtet werden müssen. Stattdessen können sie entsprechend der tatsächlichen Marktnachfrage verwertet und vermarktet werden. Besondere Marktsituationen erfordern zeitweise eine Vermarktung unter einem niedrigeren Tierwohlstandard. Residualmengen mit hohen Tierwohlstandards würde die Preisstabilität in diesem Segment gefährden und zur Lebensmittelverschwendung beitragen. Dies hätte negative Folgen für die Erzeuger, deren wirtschaftliche Grundlage geschwächt würde. In der Folge könnte der Umfang der Produktion unter verbesserten Tierwohlbedingungen zurückgehen.

Gemäß § 5 TierHaltKennzG ist ein solches Downgrading derzeit nur sehr eingeschränkt zulässig. Bei Partien aus unterschiedlichen Haltungsformen müssen ab einer Schwelle von 20 Prozent die jeweiligen Anteile angegeben werden. Für die Kennzeichnung in den Produktionsbetrieben und im Lebensmitteleinzelhandel sind dies erhebliche bürokratische Hürden ohne erkennbaren Mehrwert für den Verbraucher. Für die Haltungsform „Bio“ besteht aus EU-rechtlichen Gründen die Ausnahme, dass Produkte ohne Bio-Kennzeichnung nach der EU-Bio-VO stattdessen mit der Haltungsform „Auslauf/Freiland“ zu kennzeichnen sind.

Die derzeitigen Einschränkungen bei der Kennzeichnung gemäß § 5 TierHaltKennzG müssen ersatzlos aufgehoben werden. Stattdessen ist eine rechtssichere Regelung erforderlich, die eine flexible Zuordnung von Produkten zu niedrigeren Haltungsformen erlaubt, vorausgesetzt, deren Kriterien sind erfüllt. So sollte es möglich sein, Ware aus einer höheren Haltungsform ohne administrativen Zusatzaufwand als Ware einer niedrigeren Haltungsform zu deklarieren. Ein konsistenter und nachvollziehbarer Aufbau der Haltungsformen in einem Stufenmodell ist dafür unerlässlich.

Die Deklaration garantiert den Verbrauchern, dass die gekennzeichnete Haltungsform mindestens die definierten Mindestanforderungen der jeweiligen Haltungsform erfüllt. Gleichzeitig können Produkte auch Bestandteile enthalten, die aus höheren Haltungsformen stammen. Eine Irreführung der Verbraucher ist dabei ausgeschlossen, da die Kennzeichnung auf Mindeststandards basiert, ohne dass ausschließlich Rohstoffe dieser Haltungsform enthalten sein müssen.

7. Kennzeichnung sinnvoll gestalten

Die derzeitige Kennzeichnung nach § 7 bis § 11 ist weder ansprechend noch verbraucherfreundlich. Aus diesem Grund sollte die Kennzeichnung überarbeitet werden.

Anhand der bestehenden Begrifflichkeiten aus § 4 Stall, Stall+Platz, Frischluftstall, Auslauf/Weide und Bio muss eine verpflichtende Deklaration erfolgen. Diese Begrifflichkeiten sollten dabei gut sichtbar auf dem Produkt platziert sein. Ferner werden über eine staatliche Website umfassende und verlässliche Hintergrundinformationen zu den Haltungsformen der staatlichen Kennzeichnung bereitgehalten (gesetzliche Mindestkriterien und Anforderungen).

Sollte es im Lauf der Produktion und Verarbeitung zu einer Vermengung von Ausgangsprodukten unterschiedlichen Haltungsformen kommen, so ist lediglich die niedrigste Haltungsform anzugeben (siehe Downgrading).

Zusätzlich zu dieser gesetzlich vorgeschriebenen Kennzeichnung/Deklaration, muss es die Möglichkeit einer freiwilligen Kennzeichnung geben. Die bereits erwähnten privaten Siegelsysteme müssen die Möglichkeit haben, ihr Siegel auf den Produkten weiterhin abzubilden. Diese Siegel sind in der Bevölkerung gut bekannt und helfen den Verbrauchern eine Kaufentscheidung zu treffen. Weiter sind die Siegel relevant für die Durchführung und Kontrolle der Anforderungen aus dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz und gehen teils auch über die Mindestanforderungen der jeweiligen staatlichen Haltungsform hinaus.

Für die Verbände der Lebensmittelwertschöpfungskette



Björn Fromm



Joachim Rukwied



Franz-Josef Holzenkamp



Martin Müller