01.07.25

Empfehlungen
der Ausschüsse

AV

zu **Punkt ...** der 1056. Sitzung des Bundesrates am 11. Juli 2025

Erstes Gesetz zur Änderung des
Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

A

1. **Der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz**

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetz einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes **n i c h t** zu stellen.

B

Der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz

empfiehlt dem Bundesrat ferner, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g

zu fassen:

bei
Annahme
entfällt
Ziffer 3

2. a) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz aufzuheben.

- b) Der Bundesrat begrüßt zwar grundsätzlich, dass mit dem Gesetz die Übergangsregelung für kennzeichnungspflichtige Lebensmittel in § 40 Absatz 2 um sieben Monate auf den 1. März 2026 verlängert werden soll.
- c) Die Verlängerung kann jedoch nur ein erster Schritt sein. Denn der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in der derzeitigen Fassung gravierende Schwachstellen und Lücken aufweist und insbesondere kein ganzheitliches Konzept zum Umbau der Nutztierhaltung in Deutschland vorsieht. Diese Schwachstellen und Lücken betreffen insbesondere
- aa) den beschränkten Geltungsbereich auf Schweinemast und Frischfleisch von Mastschweinen;
 - bb) fehlende Anforderungen an die Haltung von Mastschweinen der Haltungstufen 3 und 4;
 - cc) ein fehlendes Finanzierungskonzept;
 - dd) die Auslobung der Haltungsförm „Stall“ muss ohne weitere Voraussetzungen stets und unbürokratisch zulässig sein, da jede Tierhaltung den gesetzlichen Mindeststandards entspricht;
 - ee) dass die Bundesregierung zur Entlastung der Länderbehörden und zur Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Vollzugs nach dem Vorbild des Rindfleischetikettierungsgesetzes die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mit der Aufgabe betraut, private Zertifizierungssysteme mit der Aufgabe der Ausstellung von Nachweisen für höhere Haltungsformen zu beauftragen und diese privaten Zertifizierungssysteme zu überwachen hat. Zu diesem Zweck muss die Bundesregierung auch die Kriterien für die einzelnen Haltungsformen so hinreichend konkret fassen, dass sie einer Überprüfung durch private Zertifizierungssysteme zugänglich sind;
 - ff) eine Gleichbehandlung von in- und ausländischen Produkten sicherzustellen, um eine Benachteiligung inländischer Erzeuger zu vermeiden;
 - gg) ein sogenanntes Downgrading zu ermöglichen, also die Vermarktung von Fleisch aus einer höheren Haltungsform unter der Bezeichnung einer niedrigeren Haltungsform, wenn das Fleisch zeitweise aus Absatzgründen nicht vermarktet werden kann;

Der Bundesrat erinnert an dieser Stelle an seine bisherigen Äußerungen im

Gesetzgebungsverfahren, BR-Drucksache 505/22 (Beschluss) und BR-Drucksache 273/23 (Beschluss). Wesentliche darin aufgeführte Kritikpunkte und Forderungen zur Verbesserung des Gesetzes wurden nicht aufgegriffen.

- d) Der Bundesrat weist zudem darauf hin, dass den Ländern mit dem Vollzug des Gesetzes eine Aufgabe auferlegt wurde, deren Erfüllungsaufwand deutlich höher liegt als im Gesetzgebungsverfahren angenommen wurde. Dies gilt umso mehr, als mit der nun geplanten Änderung des § 34 TierHalt-KennzG klargestellt wird, dass zukünftig vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Einzelhandel anlasslose Regelkontrollen durchzuführen sind. Der größte Aufwand entfällt dabei auf die Regelkontrollen in landwirtschaftlichen Betrieben.
- e) Der Bundesrat stellt zudem fest, dass der Bürokratieaufwand in Form von Mitteilungs-, Dokumentations- sowie Überwachungspflichten für Betriebe und zuständige Behörden völlig unverhältnismäßig ist und den aktuellen Bestrebungen zum Abbau von Bürokratie entgegensteht.
- f) Der Bundesrat ist daher überzeugt, dass auch eine grundlegende Überarbeitung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes nicht dazu führen kann, eine ziel- und praxisgerechte Umsetzung des Gesetzes zu erreichen. Deshalb bedarf es einer vollumfänglichen Aufhebung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes.“

entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 2

- 3.* a) Das am 24. August 2023 in Kraft getretene Tierhaltungskennzeichnungsgesetz verfolgt das Ziel, Verbraucherinnen und Verbrauchern Transparenz und Klarheit über die Haltungsform von Tieren zu bieten und diesen eine bewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund, dass die Einführung des staatlichen Labels erfolgte, obwohl bereits gut etablierte und anerkannte von der Wirtschaft getragene Kennzeichnungssysteme (wie haltungform.de oder ITW) existierten, sollte aus Sicht des Bundesrates besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, für einen geordneten Start des neuen staatlichen Labels zu sorgen und den bürokratischen Aufwand beim

* Im AV als Hilfsempfehlung zu Ziffer 2 beschlossen.

Vollzug des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes auf das erforderliche Maß zu beschränken.

- b) Der Bundesrat befürwortet daher die im Änderungsgesetz vorgesehene Verlängerung der Übergangsregelung in § 40 Absatz 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz um sieben Monate, um den Lebensmittelunternehmen mehr Zeit für die Umsetzung der Vorgaben einzuräumen, soweit sie diese benötigen sollten.
- c) Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass das Änderungsgesetz abgesehen von der Verlängerung der Übergangsregelung entgegen der Gesetzesbegründung nicht nur Klarstellungen und redaktionelle Änderungen beinhaltet und auch der Erfüllungsaufwand unzutreffend dargestellt wird. Die mit Artikel 1 Nummer 14 beabsichtigte Änderung der Überwachungsbefugnisse in § 34 Absatz 1 des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes hat zur Folge, dass künftig anlasslose Routine-Vor-Ort-Kontrollen durch die mit der Überwachung beauftragten Stellen sowohl im Bereich der Tierhaltung als auch im Lebensmittelbereich vorgesehen sind. Es handelt sich hier um eine erhebliche Steigerung der Überwachungshäufigkeit und des Überwachungsumfangs und um eine Abkehr von der ursprünglichen Intention des Gesetzes, weg von gezielten anlassbezogenen Kontrollen hin zu Routine-Kontrollen.
- d) Routine-Kontrollen dienen der frühzeitigen Erkennung von Abweichungen oder Fehlern. Dementsprechend sind regelmäßig durchgeführte Überprüfungen u. a. von Prozessen, Systemen oder Abläufen in den Tierhaltungen sowie in den Lebensmittelbetrieben durch die mit der Kontrolle beauftragten Stellen erforderlich, um sicherzustellen, dass die Prozesse ordnungsgemäß funktionieren und den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die Einführung anlassloser Routine-Kontrollen führt aus Sicht des Bundesrates daher zwangsläufig zu einem deutlich erhöhten Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und Verwaltung. Durch die Umstellung werden nicht nur die nunmehr anlasslos zu kontrollierenden Tierhaltungs- und Lebensmittelbetriebe stärker belastet. Auch bei den für die Kontrollen zuständigen Behörden oder beauftragten Stellen ist mit einem deutlich erhöhten Vollzugaufwand und korrespondierendem zusätzlichen Personalbedarf zu rechnen.

- e) Für den Bundesrat stellt sich zudem die Frage, aufgrund welcher Datenbasis und Erfahrungswerte der Gesetzentwurf in seiner Begründung ohne nähere inhaltliche Untersetzung davon ausgeht, dass die bislang im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz vorgesehenen anlassbezogenen Kontrollen sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen hätten. Denn aktuell befindet sich das System noch im Aufbau und die Kennzeichnungspflicht gemäß § 3 des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes greift erst ab August 2025. Angesichts des bei Routine-Kontrollen deutlich erhöhten Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft und Verwaltung wäre eine Abkehr von den bislang vorgesehenen anlassbezogenen Kontrollen aus Sicht des Bundesrates nur dann sachgerecht, wenn stichhaltige Erkenntnisse den Systemwechsel rechtfertigen.
- f) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, in enger Abstimmung mit den Ländern ein weiteres Änderungsgesetz zum Tierhaltungskennzeichnungsgesetz zu erarbeiten, mit dem insbesondere eine Rückkehr zu zielgerichteten anlassbezogenen Kontrollen erfolgt und so der bürokratische Aufwand für die Tierhaltungs- und Lebensmittelbetriebe sowie die Verwaltungen der Länder beim Vollzug des Gesetzes auf das erforderliche Maß beschränkt wird.

Begründung:

Durch die mit Artikel 1 Nummer 14 beabsichtigte Änderung sind zukünftig anlasslose Routine-Vor-Ort-Kontrollen der mit der Überwachung beauftragten Personen sowohl im Bereich der Tierhaltung als auch im Lebensmittelbereich vorgesehen.

Damit handelt es sich nicht nur um eine redaktionelle Anpassung des Gesetzes, sondern um eine nicht unerhebliche Verschärfung der Ausgestaltung der Überwachungshäufigkeit und des Überwachungsumfangs.

Die Erweiterung der Überwachungsaufgaben auf Routine-Kontrollen würde insbesondere bei den zuständigen Behörden zu einer personellen Mehrbelastung führen. So wird beispielsweise in Sachsen von einem Kontrollumfang von ca. 150 zu kontrollierenden Betrieben im Schweinemastbereich sowie ca. 3000 Lebensmittelbetrieben, die mit dem Labeln von Fertigpackungen konfrontiert sein können, ausgegangen. Bei einem durchschnittlichen Arbeitsaufwand von vier Stunden pro Kontrolle im Tierhalterbereich sowie von zwei Stunden pro Kontrolle im Lebensmittelbereich und zwei Personen Kontrollpersonal ergäbe sich ein Kontrollaufwand von 13 200 Stunden, für den das notwendige Personal bereitgestellt werden muss.

Deutschlandweit gerechnet läge der Personalaufwand entsprechend um ein Vielfaches höher und würde sich im Fall einer Erweiterung des Anwendungsbereichs des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes auf weitere Tierarten, Produkte oder die Außerhausverpflegung bei Beibehaltung der Routine-Kontrollen nochmals deutlich steigern.