Antrag

des Abg. Georg Heitlinger u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum
und Verbraucherschutz**

Auswirkung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes der Bundesregierung für Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie sie sich zu dem Beschluss des Bundestags, das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG) grundlegend zu überarbeiten und die Umsetzung vom 1. August 2025 auf den 1. März 2026 zu verschieben, positioniert;
2. inwiefern sie das TierHaltKennzG in seiner aktuellen Form sowie mit den geplanten Überarbeitungen für geeignet hält, Transparenz über die Haltungsbedingungen zu schaffen und damit Verbrauchern eine bewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen;
3. aus welchen Gründen sie gemeinsam mit Sachsen-Anhalt, Hessen und Schleswig-Holstein einen Entschließungsantrag für die Sitzung des Bundesrats am 11. Juli 2025 vorgelegt hat, nach welchem das TierHaltKennzG komplett aufgehoben werden sollte;
4. welche Auswirkungen die Umsetzung des TierHaltKennzG in seiner jetzigen Form ihrer Ansicht nach für die Erzeuger in Baden-Württemberg haben wird;
5. welche Auswirkungen die Umsetzung des TierHaltKennzG in seiner jetzigen Form ihrer Ansicht nach für die Behörden des Landes haben wird;
6. inwiefern sie sich bei der Bundesregierung für eine europäische Regelung im Rahmen der Tierhaltungskennzeichnung eingesetzt hat oder einsetzt;
7. welche bereits existierenden und anerkannten von der Wirtschaft getragenen Kennzeichnungssysteme es ihrer Kenntnis nach in Baden-Württemberg gibt;

8. wie sie die bereits existierenden etablierten und anerkannten von der Wirtschaft getragenen Kennzeichnungssysteme in Baden-Württemberg bewertet;
9. wie viele Schweinehalter in Baden-Württemberg ihrer Kenntnis nach auf höhere Haltungsstufen gemäß dem TierHaltKennzG umgestellt haben;
10. wie viele Schweinehalter in Baden-Württemberg ihrer Kenntnis nach speziell auf die Haltungsstufe drei gemäß dem TierHaltKennzG umgestellt haben und ob sie bei dieser Haltungsstufe besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten sieht;
11. inwiefern ihrer Einschätzung nach die finanziellen Anreize einer Umstellung durch höhere Absatzpreise die notwendigen Investitionen in ausreichendem Maße ausgleichen (bitte spezifiziert nach neuer Haltungsstufe);
12. welche Hürden und Hemmnisse es ihrer Kenntnis nach für Schweinehalter bei der Umstellung auf eine höhere Haltungsstufe gemäß TierHaltKennzG gibt;
13. wie sie schweinehaltende Betriebe bei der Umstellung auf höhere Haltungsstufen gemäß TierHaltKennzG unterstützt.

22.7.2025

Heitlinger, Haußmann, Bonath, Brauer, Fischer,
Hoher, Haag, Dr. Jung, Reith, Scheerer, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG), das am 24. August 2023 in Kraft getreten ist, regelt die verpflichtende Kennzeichnung der Haltungsform von Nutztieren, zunächst für frisches Schweinefleisch aus deutscher Produktion.

Der Agrarausschuss des Bundestags hatte dem Bundesrat für seine Sitzung am 11. Juli 2025 einen Entschließungsantrag vorgelegt. Die Länderkammer sollte sich dafür aussprechen, die Bundesregierung aufzufordern, das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz komplett aufzuheben. Eingbracht wurde der Antrag von den unionsgeführten „B-Ländern“ Sachsen-Anhalt, Hessen und Schleswig-Holstein sowie Baden-Württemberg. Bei der Abstimmung zur Tierhaltungskennzeichnung im Bundesrat am 11. Juli 2025 wurde die geplante vollständige Aufhebung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes abgelehnt. Stattdessen bestätigte der Bundesrat die vom Bundestag beschlossene Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 1. März 2026.

Nach Auffassung der Antragsteller bedarf es keines neuen Kontrollsystems, sondern im Sinn einer schlanken und unbürokratischen Umsetzung sollten die vorhandenen Strukturen genutzt werden. Der Antrag soll sich nach den Auswirkungen des Gesetzes für die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe in Baden-Württemberg erkundigen.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 15. August 2025 nimmt das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie sie sich zu dem Beschluss des Bundestags, das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG) grundlegend zu überarbeiten und die Umsetzung vom 1. August 2025 auf den 1. März 2026 zu verschieben, positioniert;

Zu 1.:

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass mit dem Änderungsgesetz vom 17. Juli 2025 die Frist für kennzeichnungspflichtige Lebensmittel auf den 1. März 2026 verlängert wurde. Die bereits bekannten gravierenden Schwachstellen und Regelungslücken sind jedoch nach wie vor vorhanden. Zusätzlich ist mit der Änderung eine unverhältnismäßige Erhöhung des Bürokratieaufwands für Behörden und Betriebe verbunden, indem statt anlassbezogener Kontrollen nun Regelkontrollen bei den Landwirten durchgeführt werden sollen. Daraus ergibt sich zudem die Notwendigkeit von weiterem geeignetem Fachpersonal. Da die Forderung nach einer kompletten Aufhebung des Gesetzes keine Mehrheit gefunden hat, ist nun eine grundlegende Überarbeitung mit dem Ziel einer praxisgerechten Umsetzung erforderlich.

2. inwiefern sie das TierHaltKennzG in seiner aktuellen Form sowie mit den geplanten Überarbeitungen für geeignet hält, Transparenz über die Haltungsbedingungen zu schaffen und damit Verbrauchern eine bewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen;

8. wie sie die bereits existierenden etablierten und anerkannten von der Wirtschaft getragenen Kennzeichnungssysteme in Baden-Württemberg bewertet;

Zu 2. und 8.:

Die Kennzeichnung der Haltungsform der Tiere auf Lebensmitteln tierischen Ursprungs ist grundsätzlich geeignet, Verbraucherinnen und Verbrauchern eine bewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen. Diesen Zweck erfüllen jedoch bereits privatwirtschaftlich etablierte Zertifizierungssysteme, die über eine entsprechende Beileihung in das Gesetz integriert werden könnten. Dies würde eine „Labelflut“ verhindern und bei Verbraucherinnen und Verbrauchern für mehr Transparenz sorgen.

Durch den beschränkten Geltungsbereich des Gesetzes auf Schweinemast und Frischfleisch von Mastschweinen und die fehlende Einbeziehung wichtiger Absatzwege wie Gastronomie und Außer-Haus-Verpflegung ist die Transparenz und Unterstützung bei der Kaufentscheidung jedoch stark eingeschränkt.

3. aus welchen Gründen sie gemeinsam mit Sachsen-Anhalt, Hessen und Schleswig-Holstein einen Entschließungsantrag für die Sitzung des Bundesrats am 11. Juli 2025 vorgelegt hat, nach welchem das TierHaltKennzG komplett aufgehoben werden sollte;

Zu 3.:

Auch eine grundlegende Überarbeitung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass nationale Alleingänge mit einzelstaatlichen Vorschriften den freien Warenverkehr behindern, beispielsweise durch die Diskriminierung von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten, was nicht EU-rechtskonform ist. Daher wären eine Aufhebung und stattdessen Initiativen für eine Lösung einer Tierhaltungskennzeichnung auf EU-Ebene die bessere Lösung gewesen.

4. welche Auswirkungen die Umsetzung des TierHaltKennzG in seiner jetzigen Form ihrer Ansicht nach für die Erzeuger in Baden-Württemberg haben wird;

Zu 4.:

Baden-Württemberg war Vorreiter bei der Unterstützung der Schweinehalter in der Ausrichtung auf Haltungsverfahren mit mehr Tierwohl. Allerdings ist nun festzustellen, dass die im TierHaltKennzG vorgegebenen Regelungen die Praxis nicht im erforderlichen Umfang mitnehmen. Dadurch kann bei Betrieben, die bereits Investitionen in das Tierwohl auf ihren Betrieben getätigt haben, um die Kriterien von privatwirtschaftlichen Systemen umzusetzen, weiterer Investitionsbedarf zur Umsetzung der Vorgaben des TierHaltKennzG erforderlich sein. Dabei stellt sich für die Erzeuger die Frage, wie der Investitionsbedarf gedeckt werden kann und diese Investitionen auch nachhaltig finanziert werden können.

5. welche Auswirkungen die Umsetzung des TierHaltKennzG in seiner jetzigen Form ihrer Ansicht nach für die Behörden des Landes haben wird;

Zu 5.:

Bis auf die Fristverlängerung und die Erhöhung des Bürokratieaufwands unterscheidet sich das TierHaltKennzG in seiner jetzigen Form (vgl. Ziffer 1) nicht wesentlich von der ursprünglichen Fassung. Das BMEL hatte ein von den Ländern nicht zustimmungspflichtiges Gesetz im August 2023 verabschiedet, ohne auf zahlreiche berechtigte Änderungswünsche der Länder sowie auch von Seiten weiterer Akteure wie der Wirtschaft einzugehen. Die gesetzliche Frist für die Meldung von Tierhaltungen zur Vergabe der Kennnummer lief zum 1. August 2024 aus. Das Gesetz hat nach wie vor keine klare Beziehung zu bestehenden Überwachungsaufgaben.

Es hat inhaltliche Bezüge zur Nutztierhaltung, zum Tierschutzrecht, zum Marktrecht, zum Bio/Öko-Recht und zur Lebensmittelüberwachung. Damit war es in das Belieben der Länder gestellt, unter welchen bestehenden Strukturen die Umsetzung erfolgt. Damit war auch keine eindeutige Zuordnung zu bestehenden Ländergremien gegeben, die üblicherweise über die Fragen einer Umsetzung von EU- oder nationalen gesetzlichen Vorschriften beraten. Die im Gesetz vorgesehene Option einer Übertragung von Kontrollaufgaben auf eine bundesweit agierende, wirtschaftsseitige Kontrollstelle führte trotz Bestrebungen vieler Länder in diese Richtung nicht zu einer Lösung.

Das Gesetz ist im ersten Schritt auf Regelungen zur Kennzeichnung von frischem Schweinefleisch im Handel beschränkt. Inwieweit und wann neben Mastschweinen auch die Haltung von Sauen und Ferkeln/Aufzuchtsschweinen sowie weitere Fleischkategorien sowie z. B. auch die Gastronomie/Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung einbezogen werden sollen, ist nach wie vor unklar. Bei den vorgesehenen Kriterien für die Haltungsformen für Mastschweine haben die Länder zurecht eine Vermischung von Labelanforderungen mit den Mindestanforderungen im Tierschutzrecht abgelehnt. Hier bedarf es einer klaren Trennung.

Die zuständigen Behörden haben bereits bisher hohen bürokratischen Aufwand mit der Registrierung und anlassbezogenen Überwachung der Haltungsbetriebe (vgl. Ziffer 1). Mit Ablauf der Übergangsfrist und Einführung der Regelkontrollen wird der Bürokratieaufwand einschließlich der Notwendigkeit von weiterem geeigneten Fachpersonal für die Behörden noch erhöht.

6. inwiefern sie sich bei der Bundesregierung für eine europäische Regelung im Rahmen der Tierhaltungskennzeichnung eingesetzt hat oder einsetzt;

Zu 6.:

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat stets für eine Aufhebung des TierHaltKennzG plädiert, unter anderem um die Benachteiligung inländischer Erzeuger zu vermeiden. Denn Lebensmittel, die in an-

deren Mitgliedstaaten rechtmäßig ohne Haltungskennzeichnung in Verkehr sind, dürfen nach EU-Recht auch in Deutschland in den Verkehr gebracht werden. Dieses Dilemma ist nur durch eine Regelung auf EU-Ebene sinnvoll zu lösen.

Vgl. außerdem die Ausführungen zu Ziffer 1.

7. welche bereits existierenden und anerkannten von der Wirtschaft getragenen Kennzeichnungssysteme es ihrer Kenntnis nach in Baden-Württemberg gibt;

Zu 7.:

Eine Übersicht der von der Gesellschaft zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung mbH veröffentlichten Kennzeichnungssysteme bietet *Anlage*.

Nach Kenntnis des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg gibt es in Baden-Württemberg:

- QS. Ihr Prüfsystem für Lebensmittel
- Initiative Tierwohl (ITW)
- Hofglück (EDEKA Südwest)
- Kaufland – Respekt fürs Tier
- Deutscher Tierschutzbund – für mehr Tierschutz (Einstiegs- und Premiumstufe)
- Bäuerliche Erzeugergemeinschaft Schwäbisch Hall – Schwäbisch-Hällisches Qualitätsschweinefleisch g. g. A.
- QMilch (+, ++, +++)

9. wie viele Schweinehalter in Baden-Württemberg ihrer Kenntnis nach auf höhere Haltungsstufen gemäß dem TierHaltKennzG umgestellt haben;

Zu 9.:

Zur Umstellung liegen dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg keine Informationen vor.

Insgesamt sind bis zum 31. Juli 2025 705 Anträge eingegangen, davon 184 Anträge für die Haltungsförm 2 „Stall + Platz“, 108 Anträge für die Haltungsförm 3 „Frischluffstall“ und 61 Anträge für die Haltungsförm 4 „Auslauf/Weide“.

10. wie viele Schweinehalter in Baden-Württemberg ihrer Kenntnis nach speziell auf die Haltungsförm drei gemäß dem TierHaltKennzG umgestellt haben und ob sie bei dieser Haltungsförm besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten sieht;

Zu 10.:

Besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung speziell dieser Haltungsförm sind dem Ministerium nicht bekannt; vgl. zudem Ziffer 9.

11. inwiefern ihrer Einschätzung nach die finanziellen Anreize einer Umstellung durch höhere Absatzpreise die notwendigen Investitionen in ausreichendem Maße ausgleichen (bitte spezifiziert nach neuer Haltungsförm);

Zu 11.:

Die Umstellung auf höhere Haltungsförm ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des Tierschutzes und der Umweltverträglichkeit in der Landwirtschaft. Diese Umstellung erfordert in vielen Fällen erhebliche Investitionen in neue Stallanlagen, Technologien und Managementpraktiken. Die Frage, ob die finanziellen Anreize durch höhere Absatzpreise diese Investitionen in ausreichendem Maße ausgleichen, hängt von verschiedenen Faktoren ab, einschließlich der Art der Hal-

tungsstufe, der Betriebsgröße, der Marktbedingungen und der staatlichen Förderprogramme.

Haltungsstufe 1: Stallhaltung

Die niedrigste Stufe der Kennzeichnung ist die Haltungsform 1 – Stall. Sie entspricht den gesetzlichen Mindestanforderungen in Deutschland und ist die am häufigsten verbreitete Form der Nutztierhaltung.

Haltungsstufe 2 bis 4: Erweiterte Haltung (z. B. Frischluftstall)

Für die Umstellung auf verbesserte Bedingungen in der Nutztierhaltung, über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus, wie z. B. die Frischluftställe oder Auslauf/Weide, sind höhere Investitionen erforderlich, um die zusätzlichen Anforderungen an Platz, Auslauf und Tierschutz zu erfüllen. Die finanziellen Anreize durch höhere Absatzpreise können in diesem Segment als teilweise ausreichend betrachtet werden, um die Investitionen zu decken.

Haltungsstufe 5: Bio (für ökologisch erzeugte Produkte)

Die Umstellung auf ökologische Tierhaltung erfordert die höchsten Investitionen, da hier nicht nur die Anlagen und Technologien, sondern auch die gesamte Betriebsführung und die Produktionsmethoden an die Vorgaben für die ökologische Landwirtschaft angepasst werden müssen. Die Tiere haben deutlich mehr Platz, ganzjährigen Zugang zu Auslauf oder Weide, sowie Rückzugs- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Stall. Die Fütterung erfolgt mit Bio-Futter, das aus biologischem Anbau stammt. Gleichzeitig gelten strenge Vorgaben zum Verzicht auf Gentechnik, Antibiotikaeinsatz und nicht notwendige Eingriffe am Tier (so ist z. B. das routinemäßige Zähneknäuen und Schwänzekupieren bei Schweinen verboten). Die finanziellen Anreize durch höhere Absatzpreise können in diesem Segment als nicht immer ausreichend betrachtet werden, um die Investitionen vollständig zu decken.

Für den Ausgleich des höheren Aufwandes spielen auch staatliche Förderprogramme und Zertifizierungs-, sowie Qualitätsprogramme eine wichtige Rolle. Zur Erzielung höherer Absatzpreise können u. a. private und staatliche Qualitätssiegel einen Beitrag leisten. Das Qualitätszeichen Baden-Württemberg (im konventionellen Bereich) und das Biozeichen Baden-Württemberg (für Öko-Betriebe) sind staatliche Qualitätsprogramme und stellen hierfür geeignete Instrumente dar, die von landwirtschaftlichen Betrieben und Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft genutzt werden können.

Nach Einschätzung des Ministeriums könnte sich die Umstellung auf höhere Haltungsstufen für landwirtschaftliche Betriebe grundsätzlich rechnen, insbesondere, wenn sie durch staatliche Förderprogramme und Zertifizierungsprogramme und gleichzeitig durch das Kaufverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher unterstützt wird.

12. welche Hürden und Hemmnisse es ihrer Kenntnis nach für Schweinehalter bei der Umstellung auf eine höhere Haltungsstufe gemäß TierHaltKennzG gibt;

Zu 12.:

Die Umstellung auf eine höhere Haltungsstufe erfordert in der Regel eine bau- und ggf. immissionsschutzrechtliche Genehmigung.

Diese stellt für die Betriebe oft eine hohe Hürde dar, insbesondere bei naheliegenden Wohngebieten und/oder schützenswerten Gebieten nach Naturschutzrecht, da diese Haltungsformen mit freier Lüftung, Außenklimakontakt und/oder einem Auslauf insbesondere stallnah oft zu mehr Geruchs- und auch Ammoniakemissionen führen können. Gleichzeitig fehlt den Betrieben die für eine nachhaltige wirtschaftliche Tragfähigkeit derartiger Investitionen erforderliche Planungssicherheit sowie Verlässlichkeit der politischen Rahmenbedingungen, dies insbesondere

auch hinsichtlich eines längerfristig verlässlichen finanziellen Ausgleichs des mit diesen Haltungsverfahren verbundenen Mehraufwands.

13. wie sie schweinehaltende Betriebe bei der Umstellung auf höhere Haltungsstufen gemäß TierHaltKennzG unterstützt.

Zu 13.:

Schweinehaltende Betriebe, die ihre Haltungseinrichtungen an höhere Haltungsanforderungen anpassen wollten, konnten bis Ende 2023 über das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) für notwendige Investitionen eine Förderung erhalten, sofern bestimmte bauliche (Grund-)Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung erfüllt waren. Das AFP wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) nach den Vorgaben des GAK Rahmenplanes aus Bundes- und Landesmitteln sowie mit EU-Mitteln finanziert. Nachdem sich die Bundesregierung entschlossen hatte, ein eigenes Bundesprogramm zur Förderung des Umbaus der Schweinehaltung aufzulegen, hat der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz auf Betreiben des Bundes im Dezember 2023 entsprechende Anpassungen in Maßnahme 1.0 „Agrarinvestitionsförderungsprogramm“ (AFP) des Förderbereichs 2A sowie im Förderbereich 4F „Förderung besonders nachhaltiger und tiergerechter Haltungsverfahren“ vorgenommen und die Fördermöglichkeiten der Stallbaumaßnahmen für die Schweinehaltung aus der GAK zur Verbesserung des Tierwohls ab dem 1. Januar 2024 bis zum 31. Dezember 2027 befristet ausgesetzt.

Infolgedessen wurde die investive Förderung für besonders tiergerechte Stallbauten in der Schweinehaltung im Rahmen des AFP in Baden-Württemberg ab 2024 ebenfalls ausgesetzt. Investitionswillige Betriebe können aktuell das Förderangebot des Bundes entsprechend der Richtlinie „Förderung des Umbaus der Tierhaltung 2024 bis 2030 – Investive Vorhaben“ 5. Februar 2024 nutzen.

Hauk

Minister für Ernährung,
Ländlichen Raum und Verbraucherschutz