

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Renate Künast, Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/13070 –

Die Wünsche der Verbraucherinnen und Verbraucher, Bauern und Bäuerinnen ernst nehmen – Verpflichtendes Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichen einführen

A. Problem

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legt dar, dass in Deutschland sich etwa 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger eine staatliche Kennzeichnung der Haltungsbedingungen von Tieren wünschen. Die Diskussion während der Erarbeitung eines freiwilligen Tierwohllabels in den letzten vier Jahren zeigt nach Auffassung der Antragsteller deutlich, dass ein Kennzeichen ein hohes Maß an Transparenz sowie einen hohen Tierschutzstandard gewährleisten und zusätzlich eine weite Verbreitung im Markt erreichen muss. Dies ist für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nur mit einem verpflichtenden staatlichen Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichen zu erreichen.

Mit dem Antrag auf Drucksache 19/13070 soll die Bundesregierung aufgefordert werden, die Pläne für ein freiwilliges Tierwohllabel zu beenden und stattdessen schnellstmöglich ein verpflichtendes Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichen zu erarbeiten, das für alle tierischen Produkte offen sein soll. Zudem soll die Bundesregierung aufgefordert werden, im Europäischen Rat unverzüglich eine Initiative für die Erarbeitung eines verpflichtenden Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichens zu beginnen und die Kommission der Europäischen Union (EU) zu bitten, eine Vorlage für ein „verpflichtendes Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichnung auf europäischer Ebene“ zu erarbeiten.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 19/13070 abzulehnen.

Berlin, den 25. September 2019

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft

Alois Gerig
Vorsitzender

Johannes Röring
Berichterstatter

Susanne Mittag
Berichterstatterin

Stephan Protschka
Berichterstatter

Carina Konrad
Berichterstatterin

Amira Mohamed Ali
Berichterstatterin

Renate Künast
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Johannes Röring, Susanne Mittag, Stephan Protschka, Carina Konrad, Amira Mohamed Ali und Renate Künast

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 112. Sitzung am 12. September 2019 den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 19/13070** erstmals beraten und an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur Beratung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN legt dar, dass in Deutschland sich etwa 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger eine staatliche Kennzeichnung der Haltungsbedingungen von Tieren wünschen. Die Diskussion während der Erarbeitung eines freiwilligen Tierwohllabels in den letzten vier Jahren zeigt nach Auffassung der Antragsteller deutlich, dass ein Kennzeichen ein hohes Maß an Transparenz sowie einen hohen Tierschutzstandard gewährleisten und zusätzlich eine weite Verbreitung im Markt erreichen muss. Dies ist für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nur mit einem verpflichtenden staatlichen Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichen zu erreichen. Zudem haben die Kunden ihr zuzufolge als Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Wirtschaftsleben das Interesse und auch das Recht, ohne großen Aufwand alle notwendigen Informationen über angebotene Produkte zu erhalten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt fest, dass entgegen der bisherigen Rechtsauffassung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) juristische Expertisen zu der Einschätzung kommen, dass ein verpflichtendes Kennzeichen mit dem europäischen Recht vereinbar sei. Es ist laut der Antragsteller einhellige Meinung, dass Artikel 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (EU) Einschränkungen des Wettbewerbs im Sinne des Tierschutzes zulässt, solange gewährleistet ist, dass ausländische Unternehmen vergleichbare Möglichkeiten erhalten, eine Zertifizierung für das staatliche Pflichtkennzeichen zu erhalten. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verweist darauf, dass in einer Antwort auf eine schriftliche Frage die Bundesregierung dargelegt hat, dass ein verpflichtendes Kennzeichen auf nationaler Ebene möglich ist. Der damit von den Antragstellern festgestellte verbundene Mehraufwand ist für sie angesichts der Bedeutung eines solchen Labels für die Vertrauensbildung mit den Bäuerinnen und Bauern wie auch den Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich des Vertretbaren.

Mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/13070 soll die Bundesregierung aufgefordert werden,

1. die Pläne für ein freiwilliges Tierwohllabel zu beenden und stattdessen schnellstmöglich ein verpflichtendes Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichen zu erarbeiten, das für alle tierischen Produkte offen sein soll;
2. im Europäischen Rat unverzüglich eine Initiative für die Erarbeitung eines verpflichtenden Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichens zu beginnen und die Kommission der EU zu bitten, eine Vorlage für ein „verpflichtendes Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichnung auf europäischer Ebene“ zu erarbeiten.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abschließende Beratung

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/13070 in seiner 34. Sitzung am 25. September 2019 abschließend beraten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, das vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) geplante staatliche Tierwohllabel (Label) könne nur ein kleiner Teil eines größeren Gesamtkonzeptes zur Tierhaltung in Deutschland sein. Dieses werde allerdings „teuer“ werden. Das habe jedenfalls der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim BMEL in seinem 2015 veröffentlichten Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ gesagt, den die Fraktionen der Opposition, insbesondere die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, im Parlament immer wieder zitierten. Gesprochen werde hier von vier bis fünf Milliarden (Mrd.) Euro pro Jahr. Die Fraktion der CDU/CSU glaube nicht, dass der Verbraucher ohne weiteres bereit sei, diesen hohen Mehrpreis dem Landwirt zu geben. Deswegen müsse über andere Finanzierungen nachgedacht werden. Gewusst werde um die langen Investitionszyklen in der Landwirtschaft. Ein Stall werde schnell 20 bis 40 Jahre, Gebäude bis zu 50 Jahre abgeschrieben. Da es sich somit um ein Generationenprojekt handele, werde deswegen ein langfristiger Gesellschaftsvertrag, über die Parteiengrenzen hinweg, gebraucht, der dieses gewährleiste. Dann könnte auch über verpflichtende Haltungs- und Herkunftskennzeichnungen gesprochen werden. In der derzeitigen Debatte komme die Frage kurz, wie es den Bauernfamilien damit gehe. Sie würden bei den vorgeschlagenen Kriterien für das Label wesentlich mehr arbeiten müssen. Die Frage sei, ob sie für ihren Schweiß und für ihre Arbeit angemessen entlohnt würden. Das gehöre in den Gesamtkontext hinein. Deswegen sei es vernünftig, die Arbeit des vom BMEL initiierten Kompetenznetzwerkes für Nutztierhaltung unter Leitung des ehemaligen Bundesagrarministers Jochen Borchert abzuwarten, um dann größere Schritte miteinander besprechen zu können.

Die **Fraktion der SPD** äußerte, es bestehe die Problematik, dass eine Tierhaltung existiere, die in der gesellschaftlichen Kritik stehe. Bewerten wolle sie dabei nicht, ob zu Recht oder Unrecht. Daher müssten Möglichkeiten geschaffen werden, die den Verbraucher in die Lage versetzen, besser zu erkennen, was er konsumiere. Dazu werde sowohl eine Darstellung der Herkunft als auch der Haltung der Nutztiere gebraucht. Wenn Deutschland die Herstellung und Haltung von Fleisch kennzeichnen wolle, werde es sich mit der Europäischen Union (EU) über die möglichen rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzen müssen. Ein verpflichtendes staatliches Tierwohllabel müsse konform zum EU-Recht gemacht werden, was durchaus umsetzbar wäre. Damit hänge die Frage zusammen, wie es hinbekommen werden könne, die dann unzweifelhaft entstehenden Mehrkosten zu finanzieren. Gesichert sei, dass zum Umbau der hiesigen Tierhaltung zwischen drei und sechs Mrd. Euro gebraucht würden, wenn alle Konsequenzen berücksichtigt würden. Dieses Geld müsse an irgendeiner Stelle aufgebracht werden. Gestritten werden könne trefflich über die Frage des „Wie“. Wenn es um die Frage eines staatlich verbindlichen oder freiwilligen Labels gehe, spreche sich die Fraktion der SPD eindeutig für ein verbindliches staatliches Tierwohllabel aus. Bundesministerin Julia Klöckner (BMEL) müsse mit ihrem Gesetzentwurf für ein freiwilliges staatliches Label noch durch den Bundestag, d. h. der Bundestag werde als Gesetzgeber darüber entscheiden, was es am Ende für ein Label werde. Die Fraktion der SPD hoffe, dass es hierbei zu einer Einigung komme. Wenn es um die faire Entlohnung von Arbeit im Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaft gehe, dann könne bei der von der Fraktion der CDU/CSU angeführten Diskussion nicht nur der Landwirt eine Rolle spielen, sondern auch die große Anzahl von Menschen entlang der Wertschöpfungskette, ca. zwei bis drei Millionen (Mio.) Menschen. Sie müssten mit einbezogen werden.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, unabhängig von der Frage, ob ein freiwilliges oder verpflichtendes Label präferiert werde, werde keines von beiden zielführend sein, weil gewusst werde, dass im Ergebnis das Verhalten des Konsumenten bei der Auswahl von tierischen Produkten immer zu den niedriger bepreisten führe. Der Kunde orientiere sich bei seiner Auswahl von Fleischprodukten weniger an Herkunft und Haltungsformen der Tiere. Das belege eine aktuelle Studie der Hochschule Osnabrück zur Kaufbereitschaft von Tierwohlprodukten im Bereich Schwein, bei dem nur geringes Interesse an Tierwohlprodukten von 16 Prozent der Kunden registriert worden seien. Die Kunden seien laut der Studie nur bereit, geringe Preisauflschläge von ca. 30 Cent je Artikel zu akzeptieren. Es sei zu befürchten, dass die Ergebnisse dieses Modellversuches noch weiter nach unten korrigiert werden müssten, wenn es sich im wahren Leben widerspiegeln würde. Deswegen werde weder ein freiwilliges noch ein vom Gesetzgeber vorgeschriebenes verbindliches Label Anklang finden. Die Fraktion der AfD trete für eine artgerechte Haltung von Nutztieren ein. Wenn derzeit verschiedene Handelsketten auf ihre Produkte freiwillige Labels auf die Verpackungen schrieben, müssten diese ihren Lieferanten bzw. ihre Tierproduzenten auch entsprechend entlohnen. Allerdings müsse diese artgerechte Tierhaltung auch EU-weit stattfinden. Es dürften nicht nur die deutschen Tierhalter zu mehr Tierwohl verpflichtet werden. Dann würden, was derzeit an den hiesigen Vorgaben zur Ferkelkastration gesehen werden könne, in deren Folge viele Ferkelzüchter Deutschland verließen, zahlreiche Tierhalter in ihrer Existenz bedroht. Für die derzeitige Situation bei den Ferkelzüchtern trage die Bundesregierung die Schuld. Das Ziel müsse die artgerechte Haltung sein. Daher sei die Formulierung im Antrag der

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konsequent, dass die Kommission der EU von Deutschland gebeten werden müsse, eine EU-weite verpflichtendes Tierhaltungs- und Herkunftskennzeichnung zu erarbeiten.

Die **Fraktion der FDP** bemerkte, sie sehe es als große Hürde an, wie in einem gemeinsamen EU-Binnenmarkt nicht der Anspruch bestehen könne, eine EU-weite gemeinsame Kennzeichnung von Tierwohl-Produkten zu verfolgen. Eine nationale Kennzeichnung, egal ob freiwillig oder verpflichtend, lasse die Unterschiedlichkeiten durch den steigenden Handel bei Agrargütern außer Acht bzw. berücksichtige sie nicht entsprechend. Derzeit würden im Agrarbereich viele Diskussionen geführt, u. a. über das Freihandelsabkommen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten. Dabei müsse geschaut werden, dass die heimischen Landwirte vor Ort, egal, ob konventionell oder ökologisch wirtschaftend, in der Wertschöpfungskette, von der Aufzucht bis zur Schlachtung, auch gleiche Wettbewerbsbedingungen im EU-Markt vorfinden. Deshalb sei die Fraktion der FDP für ein EU-weites verpflichtendes einheitliches Label und nicht nur für ein nationales. Die Behauptung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass keine rechtlichen Bedenken für ein Label in Bezug auf den EU-Binnenmarkt existieren würden, sei nicht zutreffend. Es werde sich immer noch darüber gestritten, ob es tatsächlich im EU-Markt so aufrechterhalten werden könne. Der hohe Aufwand für Kontrollen bei den Agrargütern, die im Ausland produziert würden, würde aktuell in der Bewertung nicht berücksichtigt, genauso wie die Markteintrittsbarrieren von Produzenten entlang der Wertschöpfungskette. Die Wertschöpfungskette, d. h. vom Anfang - der Entstehung eines tierischen Produktes - bis zum Ende - der Schlachtung - müsse stärker berücksichtigt werden. Dabei müssten auch immer die Kosten im Blick behalten werden, weil es am Ende die Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. die Bürgerinnen und Bürger seien, die dann mehr für die Produkte an der Kasse in den Supermärkten oder auf den Wochenmärkten bezahlen müssten. Dabei stelle sich die Frage, ob das schon so gewährleistet werden könne. Daher sei mit den Herstellern tierischer Produkte und mit den Verbrauchern gemeinsam europäisch zu denken, sodass einem EU-weiten verpflichtenden einheitlichen Label eine Zukunft eröffnet werde.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, sie unterstütze den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN voll umfänglich. Gebraucht werde mehr Tierschutz und keine kleinen Schritte. Notwendig sei ein großer Wurf beim Tierwohl. Das vom BMEL präferierte freiwillige staatliche Tierwohllabel sei dieser große Wurf nicht. Dessen Freiwilligkeit werde auf dem Markt nicht zum Erfolg führen. Diese Auffassung vertrete auch die niedersächsische Ministerin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Barbara Otte-Kinast (CDU). Sie habe zu Recht im Landtag von Niedersachsen am 19. Juni 2019 gesagt, dass ein freiwilliges Tierwohllabel kaum Chancen habe, den Markt in der gesamten erforderlichen Breite zu durchdringen. Es binde ihr zufolge die Absatzkanäle außerhalb des Lebensmitteleinzelhandels wie Gastronomie, Großküchen und den Außer-Haus-Verkauf kaum bzw. nur unzureichend ein. Zudem erfülle aus ihrer Sicht ein freiwilliges Label nicht den Wunsch der Verbraucherinnen und Verbraucher nach einer Vollkennzeichnung des gesamten Fleisch- und Wurstwarensortiments sowie einer Herkunftsangabe. Sie komme zu dem Ergebnis, dass ein freiwilliges Label nicht geeignet sei, für mehr Tierschutz in der Fläche zu sorgen. Diese Analyse teile die Fraktion DIE LINKE., d. h., es werde daher unbedingt ein verbindliches und verpflichtendes staatliches Label sowie eine Herkunftskennzeichnung gebraucht. Das vom BMEL verfolgte Label sei nicht nur wegen seiner Freiwilligkeit problematisch, sondern auch wegen seiner Kriterien. Die Einstiegsstufe dieses Labels habe zu geringe Kriterien. Dieses Tierwohl zu nennen, sei „Verbrauchertäuschung“. Stufe 1 sehe 0,2 m² mehr Platz pro Tier im Stall vor, bei Stufe 2 seien es 0,35 m² mehr Platz. Stufe 3 sehe ein bisschen Freilauf für die Tiere vor. Ab dieser Stufe könne tatsächlich von einer Verbesserung des Tierwohls gesprochen werden. Beim freiwilligen Label des BMEL sei vorgesehen, dass regelmäßig sowohl Eigenkontrollen als auch zwei Mal im Jahr staatliche Kontrollen durchgeführt werden sollen. Sie frage sich, wie dieser Kontrollintervall sichergestellt werden solle, da derzeit Kontrollen nach Aussage der Bundesregierung im Durchschnitt alle 17 Jahre stattfänden. Ohne Kontrollen nützten die besten Labels nichts. Es könne somit nicht sichergestellt werden, dass die höheren Standards auch eingehalten würden. Zudem stelle sich die Frage, wie sichergestellt werden solle, dass die Tierhalter im Ausland, die an diesem freiwilligen Label teilnehmen könnten, vernünftig kontrolliert würden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** merkte an, es gehe ihr bei der Debatte um ein staatliches Kennzeichen für tierische Lebensmittel darum, was eigentlich der Wunsch der Verbraucherinnen und Verbrauchern im Alltag sei. Deshalb übe sie Kritik an dem von der Bundesregierung geplanten Label. Ein solches freiwilliges Label bringe relativ wenig, weil es einen Nischenmarkt bediene und es aus Sicht der Verbraucher keine umfassende Transparenz bedeute. Kritisiert werde von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht, dass beim Label zunächst mit Schweinen anfangen werde und es dann auf andere Tierarten ausgeweitet werden solle. Das sei logisch bei der Implementierung ein solches Labels. Allerdings sei das Ziel des Labels des BMEL, aus jedem

dieser Bereiche ein nur kleines Segment zu haben, nicht zweckmäßig, d. h. die Verbraucher könnten nicht auf breiter Basis erkennen, was sie kauften und hätten nur bei wenigen Bereichen Produkte mit einem Label zur Auswahl. Auf der anderen Seite erhöhe es, weil es als freiwilliges Label nicht eine gewisse „Wucht“ entfalten könne, nicht die Akzeptanz der Gesellschaft für die Nutztierhaltung und biete für die Bäuerinnen und Bauern keine höheren und besseren Vermarktungschancen. Es führe zudem zu keinen wesentlichen Verbesserungen in den Haltungsbedingungen der Nutztiere. Bei der untersten Stufe des Labels lobe sich das BMEL dafür, dass keine betäubungslose Ferkelkastration stattfinden würde. Allerdings handele es sich nur noch um sechs Monate, bevor die zweijährige Verlängerung der Frist für die betäubungslose Ferkelkastration auslaufe. Wie auch beim Verbot des Kupierens der Schwänze ab der zweiten Stufe handele es sich in der Regel um Ausnahme-Tatbestände im Rahmen des Tierschutzgesetzes. Das könne nicht das Angebot sein, welches sowohl den Verbrauchern als auch den Bauern eine Perspektive biete. Das Label sei schon gescheitert, bevor es an den Start gegangen sei, weil es wenig Rückhalt genieße. Dagegen sei ein verpflichtendes Kennzeichen möglich. In einer Antwort auf eine schriftlichen Anfrage aus der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN habe das BMEL geantwortet, dass ein verpflichtendes Label EU-rechtlich zulässig sei.

Die **Bundesregierung** führte aus, mit der Kontrolle der Tierwohl-Anforderungen ihres geplanten Labels würden unabhängige, staatlich zugelassene Kontrollstellen beauftragt. Hierbei nehme die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) Kontrollfunktionen wahr. Eine Infrastruktur sei bereits u. a. durch die QS Qualität und Sicherheit GmbH gegeben. Dort lägen entsprechende Erfahrungen vor. Die Kontrolleure würden zweimal im Jahr die Teilnehmer des freiwilligen Labels kontrollieren.

2. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/13070 abzulehnen.

Berlin, den 25. September 2019

Johannes Röring
Berichtersteller

Susanne Mittag
Berichterstellerin

Stephan Protschka
Berichtersteller

Carina Konrad
Berichterstellerin

Amira Mohamed Ali
Berichterstellerin

Renate Künast
Berichterstellerin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.