Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

Kennzeichnung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs mit der Haltungsform der Tiere

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat

Die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt bedankt sich für die Möglichkeit, zum vorliegenden Referentenentwurf (RefE) Stellung nehmen zu können. Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) vom 17.04.2026 "Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes".

1. Grundsätzliche Bewertung

Ein zentrales Ziel der Kennzeichnung von Lebensmitteln tierischen Ursprungs ist es, die Haltungsbedingungen von landwirtschaftlich genutzten Tieren sichtbar zu machen. Nur wenn Verbraucherinnen und Verbraucher erkennen, welches Lebensmittel aus welcher Haltungsform stammt, können sie eine bewusste Kaufentscheidung für tiergerechtere Haltungsbedingungen treffen. Durch die Rückverfolgbarkeit tierischer Lebensmittel und den dazugehörigen Haltungsformen kann die Planungssicherheit tierhaltender Betriebe verbessert und dadurch ein wichtiger Beitrag zum Umbau der landwirtschaftlichen Tierhaltung geleistet werden.

Eine breit verfügbare Kennzeichnung tierischer Lebensmittel ist daher ein wichtiger Baustein zur politischen Begleitung des Umbaus der landwirtschaftlichen Tierhaltung. Weitere Bausteine sind verlässliche Förderprämien für die Landwirtschaft, eine erleichterte Bau- und Genehmigungspraxis von Tierhaltungsanlagen sowie die langfristige Anhebung der Mindestanforderungen entsprechend den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks

Nutztierhaltung. Ziel muss es sein, weniger Tiere unter deutlich besseren Bedingungen zu halten, um gleichzeitig Klima-, Umwelt- und Tierwohlziele zu erreichen. Die Haltungsformen "Stall" sowie "Stall+Platz" sind mittelfristig zu überwinden und die Haltungsform "Frischluftstall" als Mindeststandard zu definieren.

Die Koalition aus CDU/CSU und SPD hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz grundsätzlich zu überarbeiten, "um es praxistauglich zu gestalten und auf das Tierwohl auszurichten". Mit dem vorliegenden Referentenentwurf wird diesem Anliegen weitgehend entsprochen. Die Albert Schweitzer Stiftung begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich. Insbesondere die Einbeziehung der Außer-Haus-Verpflegung und der Auslandsware sowie Erleichterungen beim Downgrading sind hierbei positiv hervorzuheben. Der RefE entspricht in weiten Teilen den Forderungen des Policy Papers der Albert Schweitzer Stiftung vom Oktober 2025.

2. Ausführliche Bewertung

In diesem Abschnitt werden die aus unserer Sicht wesentlichen Änderungen und Weiterentwicklungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes kommentiert.

2.1 Verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel (§ 3 RefE)

Die aktuelle Kennzeichnungspflicht gilt nicht für ausländische Lebensmittel. Für Importware ist im § 21 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz bisher nur eine freiwillige Kennzeichnung möglich. Die verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel ist nun im § 3 RefE[1] vorgesehen, was sehr zu begrüßen ist und einem zentralen Anliegen der Wirtschaftsbeteiligten entspricht. Für im Ausland hergestellte Lebensmittel bietet der RefE die Möglichkeit, mit "mindestens Stall" gekennzeichnet zu werden, auch wenn sie unterhalb dieses Standards produzieren. Des Weiteren entfällt die Mitteilungspflicht bei der Kennzeichnung "Stall" für tierhaltende Betriebe (§ 12 Abs. 1 Satz 2 RefE) für in- und ausländische Betriebe im gleichen Maße. Diese Regelungen dürften die Chancen einer EU-Notifizierung erhöhen. Gleichzeitig bedeutet der erleichterte Zugang für Importware zur Kennzeichnung "mindestens Stall" einen Wettbewerbsnachteil für inländische Betriebe der Haltungsform "Stall".

[1] Bezug genommen wird auf Artikel 1 Nr. 4 des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes im Referentenentwurf des BMLEH. Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird verkürzt auf § 3 RefE verwiesen. Entsprechend wird nachfolgend mit weiteren Verweisen umgegangen.

2.2 Erleichterung des Downgradings (§ 6 RefE)

Wir begrüßen die vorgeschlagene Änderung zum vollumfänglichen "Downgrading", die § 6 RefE nun bietet. Aktuell ist das Downgrading auf einen Anteil von 20 % des Lebensmittels beschränkt. Gemeint ist damit die Möglichkeit, Lebensmittel tierischen Ursprungs, die tatsächlich die Anforderungen einer tiergerechteren Haltungsform erfüllen, freiwillig unter einer weniger tiergerechten, staatlich definierten Haltungsform zu kennzeichnen und zu vermarkten. Die Tierhaltung selbst bleibt dabei unverändert; allein die Deklaration auf der Haltungsform wird „nach unten" angepasst.[2] Das gibt den Lebensmittelunternehmen mehr Flexibilität bei der Vermarktung tierischer Produkte, beispielsweise bei zeitweiligen Absatzproblemen. Da die Haltungsformen in Anlage 4 RefE kaskadenförmig aufeinander aufgebaut sind, sind aus Sicht des Verbraucherschutzes keine Nachteile erkennbar, wenn das Lebensmittel auch Bestandteile tiergerechterer Haltungsformen enthält.

Kritisch zu sehen ist die Regelung in § 6 Abs. 3 RefE, wonach bei der Kennzeichnung jene Anteile am gesamten Lebensmittel unberücksichtigt bleiben, "die nur als geschmacksgebende Bestandteile in unerheblicher Menge enthalten sind". Die Formulierung ist höchst auslegungsbedürftig, nämlich wann ein Bestandteil nur geschmacksgebend und was eine unerhebliche Menge im Detail ist.

Erstens ist nicht ersichtlich, warum tierische Bestandteile, die zwar in geringem Maße im Lebensmittel vorkommen, aber augenscheinlich maßgeblich dessen Geschmack prägen, nicht gekennzeichnet werden sollten. Zweitens steht zu befürchten, dass diese Ausnahme zu großzügig zur Anwendung kommt – einzelne tierische Bestandteile eines Lebensmittels also entgegen dem Gesetzeszweck (Haltungskennzeichnung tierischer Lebensmittel) ungekennzeichnet bleiben. Denn drittens belegt das Beispiel in der Gesetzesbegründung die Unsicherheit bei der Auslegung mehr, als dass es sie beseitigt.

In der Gesetzesbegründung (RefE, S. 47) wird das Beispiel von brat- oder verzehrfertigen Nierenspießen mit Speck genannt. Für die Kennzeichnung der Haltungsform sei nur die Haltungsform der verwendeten Nieren maßgeblich, nicht aber jene "der im Spieß zur Geschmacksgebung hinzugefügten Speckwürfel, soweit diese nur in unerheblicher Menge bei der Herstellung verwendet worden sind". Dies wird damit begründet, dass Nieren- bzw. Fleischstücke "den wesentlichen Anteil" am Lebensmittel ausmachten. Gleichermaßen wäre zu entscheiden bei Schweinefleischrouladen, die Speck oder Schinken enthielten.

> **Vorschlag: Um Rechtssicherheit zu erhalten und dem Gesetzeszweck nach transparenter Verbraucherinformation zu entsprechen, schlagen wir eine Präzisierung des § 6 Abs. 3 RefE vor, beispielsweise durch die Aufzählung von**

[2] Vgl. Martinez (2026): Rechtliche Bewertung einer gesetzlichen Ermächtigung zum Downgrading von Fleischprodukten im Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, Seite 7.

typisierten Fällen im Sinne von Regelbeispielen[3] oder einen Anteil von maximal 5 Gewichtsprozent des Lebensmittels. Ist eine Präzisierung nicht möglich, ist § 6 Abs. 3 RefE zu streichen.

2.3 Ausweitung auf die Außer-Haus-Verpflegung (§ 9 RefE)

Aktuell gilt das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz nur für Lebensmittelunternehmen. Der wichtige Bereich der Außer-Haus-Verpflegung (AHV), also Gastronomie, Kantinen und Mensen, bleibt unberücksichtigt, trotz der Tatsache, dass er beispielsweise für Schweinefleisch rund 20 % des Markts ausmacht.[4] Die Tierhaltungskennzeichnung sollte alle wesentlichen Vertriebswege tierischer Lebensmittel umfassen. Daher begrüßen wir die Ausweitung auf nicht vorverpackte Lebensmittel insgesamt, insbesondere aber auch die Kennzeichnungspflicht von verzehrfertigen zur Abgabe an den Endverbraucher angebotenen Lebensmitteln (§ 9 Abs. 2 RefE).

Die Erleichterungen des § 9 Abs. 2 RefE, wonach nicht vorverpackte, verzehrfertige Lebensmittel alternativ auf Speisekarten, in Preisverzeichnissen oder durch Aushang in der Verkaufsstätte gekennzeichnet werden können, sind grundsätzlich nachvollziehbar, denn sie tragen der heterogenen Lebenswirklichkeit Rechnung. Die Gesetzesbegründung führt dann aber Formen der Ausgestaltung aus, die die Gefahr bergen, die eigentlich intendierte Transparenz zu verhindern. Zum Beispiel behindert die rein elektronische Form der Kennzeichnung (RefE, S. 47) eine unmittelbare Visualisierung der Haltungsformen vor Ort. Des Weiteren ist es hochgradig auslegungsbedürftig, was die Bereitstellung "an gut sichtbarer Stelle" (RefE, S. 47) genau meint – "gut sichtbar" schließt einen wenig bis gar nicht frequentierten Ort keinesfalls aus. Und schließlich soll auch nur ein bloßer Hinweis genügen, *dass* eine "Darstellung der Haltungsformen dem Endverbraucher *auf Anforderung* zur Ansicht zur Verfügung gestellt wird" (RefE, S. 47, Herv. nur hier). Dies setzt nicht nur voraus, dass die Verbraucher und Verbraucherinnen den Hinweis überhaupt zur Kenntnis nehmen, sondern dass sie die Darstellung der Haltungsformen auch tatsächlich anfordern.

2.4 Kontrollen (§ 21 RefE)

Die Intensität der Kontrollen (§ 21 RefE) wird im aktuellen § 33 Abs. 1 Satz 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz mit folgendem Satz geregelt: "Die zuständigen Behörden

[3] Die Regelbeispiel-Technik bezeichnet eine gesetzgeberische Typisierung, bei der beispielhafte Fallgruppen benannt werden, deren Vorliegen eine bestimmte rechtliche Bewertung regelmäßig indiziert, ohne die Anwendung der Norm auf atypische oder vergleichbare unbenannte Fälle auszuschließen. Sie ist vor allem aus dem Strafrecht bekannt, findet sich in regelhaften Typisierungen aber auch im öffentlichen Recht; vgl. etwa § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB („insbesondere") und § 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG („in der Regel").

[4] ISN-Schätzung: 0,9 Mio. t der 4,3 Mio. t Schweinefleischerzeugung gingen in den Bereich AHV (2024).

haben die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes regelmäßig zu kontrollieren." Mit der Streichung dieses Satzes (Nummer 20 RefE) und damit des Erfordernisses der Regelmäßigkeit obliegt es den zuständigen Behörden, wann und in welchem Umfang die Nutzer der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung kontrolliert werden sollen. In der Begründung findet sich der Hinweis, dass die Kontrollen "beispielsweise anlassbezogen" vollzogen werden können. Zugleich wird dort auf die Erhöhung des Verbraucherschutzniveaus durch die Kontrollen der zuständigen Behörden hingewiesen (RefE, S. 35). Inwiefern die Streichung der Regelmäßigkeit zu einer Erhöhung des Verbraucherschutzniveaus beitragen soll, ist nicht ersichtlich.

> **Vorschlag: Nummer 20 Buchstabe a) des RefE entfällt, sodass die dort vorgesehene Änderung ("Absatz 1 Satz 2 wird gestrichen") nicht umgesetzt wird.**

2.5 Tierarten im Anwendungsbereich des Gesetzes (Anlage 2)

In der Anlage 2 des aktuellen Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes ist festgelegt, auf welche Tierarten das Gesetz Anwendung findet (aktuell nur auf Schweine). Der RefE sieht hier keine Änderung vor. Andere landwirtschaftlich gehaltene Tiere, wie Rinder, Puten, Hühner, Kaninchen und weitere, werden nicht erfasst.

Mittelfristig sollte das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz auf alle landwirtschaftlich gehaltenen Tiere ausgeweitet werden. Für die in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung spezifisch geregelten Tier- und Nutzungsarten wäre dies problemlos möglich, da sich die Haltungsform "Stall" daran orientieren könnte. Dies gilt zum Beispiel für Kälber, Mastkaninchen und neuerdings auch für Masthühner und Legehennen.

Etwaigen Bedenken in der Vergangenheit, dass die Verordnung (EG) Nr. 543/2008 hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch einer Kennzeichnung von Masthühnern entgegensteht, ist nunmehr die Grundlage entzogen. Die genannte Verordnung wurde durch die Delegierte Verordnung (EU) 2026/343 vom 6. Oktober 2025 aufgehoben. Letztere regelt in Artikel 10 Abs. 5, dass die Mitgliedstaaten andere als die von der EU fakultativ vorbehaltenen Angaben zu Haltungsformen vorsehen können, sofern bestimmte Voraussetzungen eingehalten werden. In dem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass im RefE in der Begründung im Abschnitt "Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen" (S. 34 f.) auf die alte, nicht mehr in Kraft befindliche Verordnung Bezug genommen wird. So heißt es: "Da Geflügelfleisch nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fällt, ist die Verordnung (EG) Nr. 543/2008 hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch nicht tangiert." Diese Bezugnahme ist zu aktualisieren.

2.6 Ausweitung auf weitere Lebensabschnitte (Anlage 4 RefE)

Derzeit bezieht sich die Tierhaltungskennzeichnung ausschließlich auf Mastschweine. Im Fokus steht allein der sogenannte "maßgebliche Haltungsabschnitt", also die Mastphase ab einem Alter von zehn Wochen bis zur Schlachtung. Damit bildet die Kennzeichnung jedoch nur einen Ausschnitt des Tierlebens ab – wichtige Lebensphasen bleiben außen vor. Um Verbraucherinnen und Verbrauchern ein vollständigeres Bild der Haltungsbedingungen hinter einem Lebensmittel zu ermöglichen, sollten auch diese Aspekte mittelfristig einbezogen werden.

Im RefE werden die verschiedenen Lebensphasen wie Zucht, Aufzucht und Mast für die staatliche Kennzeichnung nicht getrennt voneinander betrachtet bzw. nicht gemeinsam bewertet, da nur die Mastphase (und darin auch nur der maßgebliche Haltungsabschnitt) ausschlaggebend für die Kennzeichnung der Haltungsform ist. Dies spiegelt nicht die Realität der Spezialisierung in der Schweinehaltung wider, wodurch nicht nur die Mastphase, sondern auch die Ferkelerzeugung und -aufzucht sowie die Haltung der Zuchttiere eine große Auswirkung auf das Wohlbefinden der Tiere hat.[5] Wenn die Haltungsform ausschlagend für die Verbraucherentscheidung ist, dann ist eine Darstellung der Kennzeichnung ohne die Einbeziehung der verschiedenen Lebensphasen nicht vollständig transparent.

Wir begrüßen, dass in Anlage 4 Abschnitt II RefE diesem Anspruch in Bezug auf Ferkel und Sauen zumindest teilweise entsprochen wurde. Gleichwohl bleibt der RefE bezogen auf die Ausweitung auf weitere Lebensabschnitte hinter den Erwartungen zurück und sollte in den Folgejahren nachgebessert werden.

2.7 Redaktionelle Hinweise / Sonstiges

- Auf Seite 18, Nummer 32 scheint ein Fehler passiert zu sein. Dort geht es um die Änderung der Überschrift einer Anlage. Gemeint ist offenbar die Überschrift von Anlage 2, der Text im RefE Nummer 32 bezieht sich allerdings fehlerhaft auf "Anlage 3".
- In § 27 Abs. 1 Nr. 11 RefE (entspricht Nr. 26 a) ii), vgl. S. 16) wird fälschlich auf § 27 verwiesen. Richtigerweise müsste es § 26 heißen.
- Mit der staatlichen Kennzeichnung soll eine "Verbraucherentscheidung für tierwohlgerechtere Produkte" unterstützt werden (RefE, S. 35). Das Tierwohl kann allerdings nicht allein durch bessere Haltungsbedingungen, wie mehr Platzangebot und Außenklimareize bewertet werden. Für diese Bewertungen müssen definierte und objektive Tierschutzindikatoren miteinbezogen werden, um den tatsächlichen Status des

[5] vgl. De Jonge et al. (1996): Rearing piglets in a poor environment: Developmental aspects of social stress in pigs. Physiology & Behavior 60(2):389-396

Tieres und des Tierwohls bewerten zu können. Solche Indikatoren könnten genutzt werden, um die einzelnen Haltungsformen zukünftig zu evaluieren und anzupassen.

- Die Mustervorlagen für die Kennzeichnung beinhalten bedauerlicherweise anders als im aktuell gültigen Tierhaltungskennzeichnungsgesetz keinen QR-Code (Anlage 5). Der QR-Code würde die Verbraucherentscheidung für mehr Tierwohl im Supermarkt oder im Restaurant erleichtern, da er zusätzliche Informationen über die Haltungsformen zugänglich macht.

3. Forderungen der Albert Schweitzer Stiftung

- Weiterentwicklung im Rahmen der aktuellen Änderung des Tierhaltungs-kennzeichnungsgesetzes:
    - auf ausländische Lebensmittel und die Außer-Haus-Verpflegung
    - Erleichterungen beim Downgrading und
    - den gesamten Lebenszyklus der Tiere.
- Einbeziehung von Tierschutzindikatoren bei den Betriebskontrollen, um die im Koalitionsvertrag intendierte Ausrichtung auf das Tierwohl zu monitoren.
- Aufnahme weiterer Tierarten in die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, um die Einbeziehung in das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz zu erleichtern (bspw. Puten).
- Weiterentwicklung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes innerhalb von zwei Legislaturperioden auf alle landwirtschaftlich gehaltenen Tiere.

Ansprechpartner

[redacted]
[redacted]
[redacted]@albert-schweitzer-stiftung.de

Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt