BUNDESVERBAND
DER SYSTEM
GASTRONOMIE E.V.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

Stellungnahme des Bundesverbands der Systemgastronomie zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat

30. April 2026

ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) vorgelegten Referentenentwurf wird die Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung (AHV) sowie bestimmte verarbeitete Lebensmittel erweitert. Damit soll laut Referentenentwurf dem Wunsch der Verbraucherinnen und Verbraucher nach mehr Information und Transparenz nachgekommen werden. Des Weiteren soll eine vereinfachte Umsetzung in der Praxis für alle Beteiligten der gesamten Wertschöpfungskette bei gleichzeitig mehr Sichtbarkeit der Tierhaltungskennzeichnung durch die verpflichtende Einbeziehung ausländischer Lebensmittel erreicht werden.

Der Bundesverband der Systemgastronomie (BdS) begrüßt grundsätzlich die Ziele, mehr Verbrauchertransparenz zu schaffen, die Sichtbarkeit der Tierhaltungskennzeichnung zu erhöhen und eine bürokratiearme, praxistaugliche Umsetzung für die gesamte Wertschöpfungskette sicherzustellen. Aus Sicht des BdS werden diese Ziele mit dem vorliegenden Referentenentwurf jedoch nicht erreicht bzw. durch einige der neuen Regulierungen sogar konterkariert.

Eine vereinfachte Umsetzung in der Praxis für alle Beteiligten der gesamten Wertschöpfungskette ist nicht durch eine Ausweitung des Geltungsbereichs einer staatlichen Kennzeichnung – in diesem Fall auf die AHV sowie bestimmte verarbeitete Produkte – zu erreichen. Im Gegenteil müssen dadurch zahlreiche Akteure in der AHV-Branche komplexe neue Strukturen aufbauen, neue Prozesse einführen und neue bürokratische Auflagen erfüllen.

Zugleich ist es durch variierende, auf Preis und verfügbarem Angebot basierende Lieferketten und dadurch häufig variierende Zusammensetzung der angebotenen Speisen kaum möglich, tagesgenau die unterschiedlichen Haltungsformen auszuweisen. In der Konsequenz würden die meisten Betriebe und Einrichtungen im Regelfall die niedrigste Haltungsform „mindestens Stall“ angeben, um Rechtssicherheit garantieren zu können. Zum Einen verringert das die durch die staatliche Kennzeichnung angestrebte Verbrauchertransparenz maßgeblich. Zum Anderen entfällt dadurch ein Anreiz für die gastronomischen Betriebe, höhere Haltungsformen einzukaufen.

POSITION BdS

Der BdS befürwortet ausdrücklich die Stärkung des Tierwohls und die Unterstützung der heimischen Tierhalter. Viele der BdS-Mitgliedsunternehmen engagieren sich seit Jahren auf freiwilliger Basis für bessere Haltungsbedingungen, betreiben eigene Tierwohlprogramme wie bspw. BEST Beef oder sind Teil etablierter Brancheninitiativen wie der Initiative Tierwohl. Diese Programme leisten einen messbaren Beitrag zur Weiterentwicklung der Tierhaltung.

Eine staatliche Kennzeichnungspflicht wie im Referentenentwurf vorgesehen lehnt der BdS aus mehreren Gründen ab.

1. Unverhältnismäßige Steigerung von Bürokratie und Kosten

Aufbau neuer Infrastrukturen: Eine Ausweitung der verpflichtenden staatlichen Tierhaltungskennzeichnung auf die AHV bedeutet für die Mitgliedsunternehmen des BdS sowie deren Zulieferer und Produzenten, dass von Grund auf neue Systeme zur Erfassung und Trennung der einzelnen Haltungsform-Ströme aufgebaut sowie Systeme zur Rückverfolgbarkeit und Qualitätssicherung angepasst und teilweise neu aufgesetzt werden müssen. Für die Implementierung der neuen Strukturen und Prozesse wären erhebliche finanzielle und personelle Aufwände nötig - von der Verarbeitung über Logistik und Lagerung hin zum Erwerb der einzelnen tierischen Produkte, der Prüfung und Dokumentation der Haltungsformen und zuletzt zum Angebot in den Speisekarten, auf den Websites, in den Liefer-Apps. Vor diesem Hintergrund ist der einmalige Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, den der Referentenentwurf auf 30 Minuten beziffert, nicht realistisch.

Durch die Implementierung der neuen Strukturen würden zudem die Rohwaren im Einkauf der systemgastronomischen Betriebe erneut deutlich teurer werden, nachdem die Unternehmen in den letzten Jahren bereits mit enormen Food-Inflation-Raten bei Fleisch von teilweise bis zu 100 % (Rindfleisch) konfrontiert waren.

Verpflichtende Gewährleistung Rückverfolgbarkeit: Eine lückenlose Nachverfolgung der eingesetzten Fleischrohwaren wäre erforderlich, um die Vermischung unterschiedlicher Haltungsformen zu vermeiden. Jede Charge müsste einzeln dokumentiert werden, auch bei Mischprodukten wie z.B. Hackfleisch oder Salami. Solche Mischlinien mit Rohwaren aus unterschiedlichen Haltungsformen (z. B. aus Haltungsbetrieben mit unterschiedlichen Haltungsformen) müssten strikt getrennt geführt werden, um eine eindeutige Zuordnung zu den Haltungsformen sicherzustellen. Dies erfordert eine komplexe und aufwändige Produktionsplanung, da jede Zutat je nach Herkunft mit eigener Materialnummer, separater Spezifikation und getrennter Lagerhaltung verwaltet werden müsste. Nur so könnte eine Lieferkette mit vollständiger Rückverfolgbarkeit gewährleistet werden.

Die gastronomischen Betriebe verfügen heute nicht über die technischen Systeme, um die notwendigen Informationen zu sichern und aufzubereiten. Daher wären erhebliche Investitionen und der Aufbau von IT-Systemen erforderlich.

Offene Haftungsfragen: Gleichzeitig besteht das Risiko rechtlicher Konsequenzen bei Fehldeklarationen. Es kommt bei tagesaktuellen Lieferveränderungen zwangsläufig zu prozessbedingten Brüchen in der Informationskette vom Handel in die Küche. Die Betriebe sollen gemäß § 20 TierHaltKennzG dennoch für die Richtigkeit der Vorlieferanten-Informationen vollumfänglich haften. Dieses unkalkulierbare Haftungsrisiko bei systembedingten Informationsausfällen ist ordnungspolitisch inakzeptabel, zumal die grundlegende Lebensmittelsicherheit durch Angaben zu Haltungsformen zu keinem Zeitpunkt tangiert werden. Vor dem Hintergrund der zu keinem Zeitpunkt vorliegenden Gesundheitsgefährdung der Gäste sind aus Sicht des BdS auch die Bußgeldvorschriften in § 38 TierHaltKennzG, der zu § 27 wird, ebenso unverhältnismäßig. Auch hinsichtlich der sehr kurzen Übergangsregelungen in § 29 TierHaltKennzG ist die Haftbarkeit für nicht gesetzeskonforme Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit eine nicht zumutbare Belastung für die gesamte Wertschöpfungskette des Außerhausmarkts, der neue Strukturen und Prozesse in den Lieferketten sowie in den Betrieben selbst etablieren muss.

Herausfordernde Kennzeichnung im Betrieb: Jedes Restaurant, Café oder Bäckerei müsste für sämtliche Gerichte die Haltungsform aller eingesetzten Schweinefleischkomponenten auf Speisekarten und -plänen, Aushängen, Schildern in Auslagen, digitalen Menükarten, Websites und Bestellterminals ausweisen. In der Praxis werden Speisekarten in der Systemgastronomie meist Wochen im Voraus geplant. Der Einkauf erfolgt meist zentral und umfasst unterschiedliche Herkunftsbetriebe, Lieferanten und Logistiker. Um den Kundinnen und Kunden die bestmögliche Qualität und Preisstellung anbieten zu können, ist die Systemgastronomie auf flexible Lieferketten angewiesen, die sich an Verfügbarkeiten, Qualitäten und Preisen orientieren müssen.

Wechselnde Chargenzusammensetzungen und zeitweise Lieferschwierigkeiten erschweren eine verlässliche Angabe der Haltungsform im Voraus. Kurzfristige Anpassungen der Auslagen, Aushänge oder digitalen Bestellterminals sind operativ schwer umsetzbar und binden personelle Ressourcen, die den Betriebsablauf des Restaurants erschweren. Vor diesem Hintergrund entspricht der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, für den der Referentenentwurf 156 Minuten pro Jahr annimmt, bei Weitem nicht dem realen Aufwand für die Betriebe.

Notwendigkeit Mitarbeiterschulungen: Die Kennzeichnungspflicht würde regelmäßige Schulungen von Küchen- und Servicepersonal erfordern, um die Kennzeichnung korrekt umzusetzen und Fragen der Gäste fachkundig zu beantworten. Das bedeutet einen erheblichen Aufwand, der in der beschäftigungsintensiven (System-)Gastronomiebranche und insbesondere für kleinere Betriebe mit begrenzten Ressourcen und hoher Personalfluktuation schwer leistbar ist.

Widerspruch Bürokratieabbau-Ziele Bundesregierung: Der dargelegte bürokratische Mehraufwand für die Mitgliedsunternehmen des BdS konterkariert die im Koalitionsvertrag festgehaltenen Bestrebungen der Bundesregierung, die Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 25 % zu senken und die Dokumentationspflichten in der Gastronomie abzubauen. Die Nennung der Reform des TierHaltKennzG im Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen der Bundesregierung für Bürokratierückbau ist aus Sicht des BdS nicht angemessen.

2. Fehlanreize zu Abnahme niedrigerer Haltungsformen

Preissteigerung Rohwaren: Viele Mitglieder des BdS arbeiten teilweise seit Jahrzehnten gemeinsam mit ihren Lieferpartnern daran, sukzessive höhere Haltungsformen in ihre Angebote zu integrieren – freiwillig und mit Augenmaß, sodass Preise für die Gäste trotzdem bezahlbar bleiben. Durch eine staatliche Kennzeichnungspflicht würden sich die Kosten für Schweinefleischprodukte für Restaurants, Bäckereien und Cafés massiv erhöhen: Die Haltungsformen müssten durch die Lieferpartner der AHV getrackt, dokumentiert, getrennt gelagert und geliefert und auf jeder Charge oder jedem Produkt ausgewiesen werden. Die Kosten für die Umstrukturierung und teils Neuauflage kompletter Lieferkettenstrukturen und -prozesse würden auf die systemgastronomischen Betriebe umgelegt werden. Hinzu kommen die weiteren personellen und finanziellen Aufwände in den Betrieben selbst.

Ausweichreaktion Betriebe: Eine weitere Verteuerung tierischer Rohwaren ist nach Jahren der Food-Inflation mit Inflationsraten von bspw. 100 % bei Rind seit 2020 in ökonomisch wie geopolitisch angespannten Zeiten nicht mehr tragbar. Die Verteuerung der Produkte kann dazu führen, dass Betriebe, die sich in wirtschaftlich herausfordernden Situationen befinden, aufgrund des Kostendrucks auf niedrigere Haltungsformen zurückgreifen müssen. Aufgrund der Preissensibilität der Gäste (Hintergründe in Punkt 2), der Sorge vor ausbleibender Kundschaft und Umsatzeinbußen können die Unternehmerinnen und Unternehmer die gestiegenen Kosten nicht eins zu eins an die Gäste weitergeben. Das kann dazu führen, dass Betriebe dazu gezwungen sind, niedrigere Haltungsformen einzukaufen, um die Preise für die Kundinnen und Kunden stabil halten zu können.

Lowest-Level-Declaration: Die in § 6 und § 11 TierHaltKennzG verankerten Möglichkeiten des Downgrading und der Angabe der prozentualen Zusammensetzung der verschiedenen Haltungsformen in einem Mischprodukt in Fünf-Prozent-Schritten sind grundsätzlich zu begrüßen. In der betrieblichen Praxis der Systemgastronomie ändert sich jedoch die prozentuale Zusammensetzung der unterschiedlichen Haltungsformen oftmals je nach Liefercharge. Die Speisekarten, Aushänge und Bestellterminals können dabei nicht ständig angepasst werden. Aufgrund der wechselnden Zusammensetzung der Mischprodukte hätte das den Effekt, dass in der Speisekarte nur die niedrigste Haltungsform angegeben würde, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Eine nachgelagerte Information über die verschiedenen im Produkt verarbeiteten Haltungsformen bspw. über die Homepage des Betriebs wäre nicht verboten, ist aber aus Verbrauchertransparenz- und auch Marketing-Gesichtspunkten irrelevant. Diese Informationen würden von den Gästen in den überwiegenden Fällen nicht abgefragt werden. Dementsprechend wäre eine Beimischung von höheren Haltungsformen, wie sie heute viele Mitglieder des BdS freiwillig praktizieren, nicht mehr attraktiv. In der Folge ist die verpflichtende Angabe der Haltungsform ein Fehlanreiz und kann dazu führen, dass Unternehmen nicht mehr bereit sind, höhere Haltungsformen einzukaufen und beizumischen. Die verpflichtende Angabe macht höhere Standards unsichtbar, entwertet Investitionen und kann ökonomische Anreize setzen, auf günstigere Haltungsformen auszuweichen.

Aushebelung freiwilliger Brancheninitiativen: Viele Mitgliedsunternehmen des BdS betreiben freiwillig eigene Tierwohlprogramme oder sind Teil etablierter Brancheninitiativen, die einen messbaren Beitrag zur Weiterentwicklung der Tierhaltung leisten. Diese Hebel drohen durch eine starre, rein deklaratorische Kennzeichnungspflicht an Wirksamkeit zu verlieren – zum Nachteil von Landwirten, Tierwohl und Verbrauchern.

3. Widerspruch zu Verbraucherinteressen

Geringe Nachfrage: Die offiziellen Ernährungsreports des BMLEH/BMEL der Jahre 2023 bis 2025 belegen empirisch einen eindeutig gegenläufigen Trend zu dem in der Problem- und Zieldarstellung des Referentenentwurfs dargelegten Wunsch der Verbraucherinnen und Verbraucher nach mehr Information und Transparenz hinsichtlich der Haltungsbedingungen der in den Speisen in der AHV verarbeiteten Produkte: Das aktive Informationsinteresse der Gäste an Haltungsformen in der Gastronomie ist signifikant von 58 % (2023) auf 53 % (2025) gesunken. Demgegenüber steht eine deutlich gestiegene Preissensibilität: Für 69 % (2025) der Gäste stellt der Preis 2025 ein Hauptkriterium dar, während der Preis 2023 nur für 62 % der Befragten ausschlaggebend war. Zugleich bleibt der Geschmack das Hauptkriterium beim Außerhausverzehr (2023: 98 %, 2025: 99 %). Ein analoger Rückgang von 45 % (2023) auf 40 % (2025) zeigt sich bei der Nachfrage nach Bio-Produkten.

Die Zahlen bestätigen die Erfahrungen der BdS-Mitglieder aus der betrieblichen Praxis: der Informationsbedarf zu Herkunft oder Haltungsform des Fleischprodukts ist äußerst gering und Kaufentscheidungen werden letztendlich nach Preis und Geschmack getroffen. Mit Blick auf die aufgeführten Zahlen sowie die betriebliche Realität in der AHV wird ein bürokratischer Apparat für ein Informationsbedürfnis aufgebaut, das in der Breite nicht real existiert.

Risiko für soziale Gerechtigkeit: Eine staatliche Kennzeichnungspflicht würde zu deutlich höheren Kosten für die vorwiegend mittelständischen Betriebe der Systemgastronomie führen. Diese Kostensteigerungen müssten sie zumindest in Teilen an die Kundinnen und Kunden weitergeben, um weiterhin wirtschaftlich zu bleiben. Gäste äußern bereits heute, dass die gestiegenen Preise in der Gastronomie sowie die eigene finanzielle Situation dazu führen, dass sie seltener essen gehen. Gerade Menschen mit geringerem Einkommen werden dadurch benachteiligt, weil sie prozentual mehr Geld für Lebensmittel ausgeben.

Auswärts essen gehen muss auch in Zukunft für alle Teile der Gesellschaft leistbar bleiben. Restaurants, Cafés und Bäckereien sind Orte der Begegnung, die zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beitragen. Insbesondere die Systemgastronomie steht für bezahlbare Angebote bei gleichzeitig hoher Qualität für Menschen aus allen Teilen der Gesellschaft. Die sozialen Auswirkungen einer Ausweitung der Kennzeichnungspflicht auf die AHV müssen im politischen Entscheidungsprozess mitgedacht werden.

Einschränkung Verbrauchertransparenz: Gerade durch die in Punkt 2 beschriebene Lowest-Level-Declaration aufgrund der variierenden, in den Speisen verwendeten Haltungsformen würde die Kennzeichnungspflicht das Gegenteil von Transparenz bewirken. Damit wird den Gästen in Anwendung von § 6 und § 11 TierHaltKennzG suggeriert, es sei nur eine bestimmte (niedrige) Haltungsform in dem Gericht enthalten, während tatsächlich zwei oder sogar drei verschiedene (auch höhere) Haltungsformen verarbeitet sind. Damit führt eine Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die AHV in vielen Fällen nicht zu mehr, sondern vielmehr zu weniger Transparenz über die Zusammensetzung der Speisen für die Gäste und konterkariert damit das eigentliche Ziel.

Zugleich stellen fehlende Informationen zu Haltungsformen zu keinem Zeitpunkt eine Gefahr für die Gesundheit der Gäste dar – anders als bspw. die bestehenden

Informationspflichten wie die Allergenkennzeichnung, die dem unmittelbaren Gesundheitsschutz und der Lebensmittelsicherheit dienen. Demensprechend ist es ordnungspolitisch unverhältnismäßig, Gastronomiebetriebe mit Dokumentationspflichten und Haftungsrisiken zu belegen, die jenen des akuten Gesundheitsschutzes gleichen.

APPELL BDS

Schlussfolgernd aus den dargelegten Herausforderungen appelliert der BdS an den Gesetzgeber, von einer Ausweitung der Kennzeichnungspflicht auf die AHV abzusehen. Eine solche Maßnahme widerspricht den in der Gesetzesbegründung genannten Zielen, den realen Verbraucherinteressen sowie der allgemeinen Zielsetzung der Bundesregierung insbesondere hinsichtlich des Bürokratieabbaus.

ÜBER DEN BDS

Der Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS) ist als Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband die umfassende Branchenvertretung der Systemgastronomie Deutschlands. Der BdS vereint die relevanten Player der Systemgastronomie, zu denen unter anderem die Marken Autogrill, Burger King, KFC, McDonald's, NORDSEE, Pizza Hut, Starbucks, L´Osteria aber auch neuere Konzepte wie beispielsweise PURiNO, The ASH oder ABACCO's zählen. Die BdS-Mitgliedsmarken beschäftigen rund 120.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie über 2000 Menschen in Ausbildung aus über 160 Nationen in nahezu 3000 Standorten. Jeder dritte Euro, der in der Gastronomie in Deutschland ausgegeben wird, wird in den Restaurants der Systemgastronomie ausgegeben. Der BdS bekennt sich zur 100-prozentigen Tarifbindung seiner Mitgliedsrestaurants und versteht sich als Wertegemeinschaft. Die Werte sind in der Charta der Systemgastronomie verankert.

Kontakt
Bundesverband der Systemgastronomie e.V.
Französische Str. 15 | 10117 Berlin · Wilhelm-Wagenfeld-Straße 20 | 80807 München
info@bundesverband-systemgastronomie.de · + 49 (0)30 3149231 0
www.bundesverband-systemgastronomie.de