DFV
DEUTSCHER FLEISCHER-VERBAND

Stellungnahme des Deutschen Fleischer-Verbandes e.V. zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

Frankfurt, 30. April 2026

Der Deutsche Fleischer-Verband e.V. vertritt die Interessen der rund 13.000 Betriebe des Fleischerhandwerks. Diese Unternehmen repräsentieren einen wichtigen Teil der regionalen Vermarkungskette von Fleisch und Wurstwaren. Sie stehen traditionell für Qualität und einen verantwortungsvollen Umgang mit Tieren. Insbesondere die engen, zum Teil unmittelbaren Geschäftsbeziehungen zur bäuerlichen Landwirtschaft sowie der direkte Kontakt zu Verbraucherinnen und Verbrauchern sorgen für ein hohes Maß an Transparenz und ein vertrauensbildendes Wirtschaften. Das Angebot umfasst dabei nicht nur frisches Fleisch, sondern auch küchen- und verzehrfertige Produkte. Hierdurch ergibt sich eine unmittelbare Betroffenheit der Unternehmen durch die Regelungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes und sowie durch die im Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes vorgesehenen Anpassungen.

I. Europäischer Tierschutzstandard statt nationaler Tierhaltungskennzeichnung

Trotz der im Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat vorgesehenen Anpassungen des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes bleiben die grundsätzlichen Kritikpunkte an einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung weiter bestehen.

Das zentrale Argument für die Ausweitung und Weiterentwicklung der Haltungskennzeichnung bleibt stets die Annahme, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ein gesteigertes Interesse an einer umfassenden Transparenz über die Haltungsbedingungen von Tieren hätten. Auch wenn diese Annahme auf die Ergebnisse von Verbraucherbefragungen beruht, spiegeln die dort gewonnenen Erkenntnisse nicht ohne Weiteres die tatsächlichen Marktverhältnisse wider. Die praktische Erfahrung des Fleischerhandwerks, das in täglichem, unmittelbarem Austausch mit seinen Kundinnen und Kunden steht, kann insoweit als kontinuierliche Realbeobachtung des Verbraucherverhaltens herangezogen werden. Dabei zeigt sich, dass Fragen zur Haltungsform zwar punktuell auftreten, in der Breite jedoch nicht kaufentscheidend sind.

Gerade vor dem Hintergrund aktuell hoher Lebenshaltungskosten, etwa infolge gestiegener Energie- und Kraftstoffpreise, ist eine ausgeprägte Preissensibilität bei einem großen Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher festzustellen. Neben dem Preis stehen zudem weitere Kriterien wie Frische, Geschmack und Vertrauen in den jeweiligen Betrieb im Vordergrund. Daraus wird deutlich, dass die in Befragungen geäußerten Wünsche nach mehr Transparenz nicht ohne Weiteres mit einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft einhergehen.

Deutscher Fleischer-Verband e.V.
Kennedyallee 53 · D-60596 Frankfurt/Main · Telefon +49 (0)69-63302-0
www.fleischerhandwerk.de · info@fleischerhandwerk.de
Eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter der Registernummer R004605

Vor diesem Hintergrund erscheint es wie bisher sachgerecht, den Fokus statt auf die Kennzeichnung stärker auf die tatsächlichen Rahmenbedingungen der Tierhaltung zu richten. Eine Überprüfung bestehender Mindeststandards und, sofern erforderlich, deren Weiterentwicklung auf europäischer Ebene ist aus Sicht des Fleischerhandwerks einer verpflichtenden nationalen und mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbundenen Kennzeichnung vorzuziehen.

II. Sachgerechte Ansätze des Referentenentwurfs

Trotz der grundsätzlichen Kritik enthält der Referentenentwurf zunächst einzelne Regelungsansätze, die aus Sicht des Fleischerhandwerks geeignet sind, bestehende Schwächen der aktuellen Regelung zumindest teilweise zu überwinden.

1. Einbeziehung ausländischer Lebensmittel

Die im Referentenentwurf vorgesehene erweiterte Einbeziehung ausländischer Lebensmittel in den Anwendungsbereich der verpflichtenden Tierhaltungskennzeichnung wird seitens des Deutschen Fleischer-Verbandes begrüßt. Vergleichbare Anforderungen an die Transparenz reduzieren Ungleichbehandlungen zulasten inländischer Unternehmen und trägt mithin dem Grundsatz des fairen Wettbewerbs Rechnung. Gleichwohl bestehen weiterhin erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und der Sicherherstellung einer gleichwertigen Kontrolle bei ausländischen Haltungseinrichtungen und Produkten.

2. Flexibilisierungsmöglichkeit im Sinne des „Downgradings“

Ebenfalls positiv zu bewerten ist die vorgesehene Einführung des vollumfänglichen „Downgradings“ in § 6 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz nach Artikel 1 Nummer 6 des Entwurfs. Die Flexibilität, Lebensmittel mittels der Verwendung des Begriffes „mindestens“ mit einer geringeren Haltungsform kennzeichnen zu können, trägt den praktischen Gegebenheiten in Verarbeitung und Vermarktung Rechnung. Dies kann dazu beitragen, die Komplexität der Kennzeichnung und damit unnötige bürokratische Lasten zu reduzieren. Dabei ist aufgrund des nicht bestehenden Verbraucherinteresses dennoch nicht von einem verminderten Informationsgrad auszugehen ist. Zugleich ist es folgerichtig, dass die Haltungsformen in ihrer Systematik nunmehr aufeinander aufbauen (siehe Begründung zu Artikel 1 Nummer 32 zur Neufassung der Anlage 4).

3. Ausweitung auf frühe Lebensphasen

Die in Abschnitt II der Anlage 4 (siehe Nummer 33) vorgesehene Einbeziehung der frühen Lebensphasen würde dazu beitragen, Fehlvorstellungen bei den Verbraucherinnen und Verbraucher und Umgehungen zu vermeiden.

III. Bestehender Anpassungs- und Überarbeitungsbedarf

Trotz der genannten sachgerechten Ansätze verbleiben im Referentenentwurf wesentliche Regelungsbereiche, in denen weiterhin erheblicher Anpassungs- und Überarbeitungsbedarf besteht, um eine praktikable und bürokratiearme Tierhaltungskennzeichnung zu erreichen.

1. Kennzeichnung nicht vorverpackter Ware nach wie vor nicht einheitlich geregelt

Die in § 9 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz vorgesehenen Regelungen zur Kennzeichnung nicht vorverpackter Lebensmittel (siehe Art. 1 Nummer 6 des Entwurfs) führen nicht zu der vielfach in Aussicht gestellten Vereinfachung für die Praxis der Unternehmen des Fleischerhandwerks. Vielmehr ist im Bereich des Thekenverkaufs mit einer unverhältnismäßigen Mehrbelastung zu rechnen. Hinzu kommt, dass im Hinblick auf die Kennzeichnung in der Außer-Haus-Verpflegung unterschiedliche Kennzeichnungssysteme innerhalb eines Betriebes parallel anzuwenden würden.

Nach dem im Entwurf enthaltenen § 9 Abs. 1 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz soll die Kennzeichnung bei loser Ware weiterhin auf einem Schild auf dem Lebensmittel oder in dessen unmittelbaren Nähe erfolgen. Die in § 9 Abs. 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz vorgesehene Ausnahme, nach der die Kennzeichnung in Speisekarten, Preisverzeichnissen oder durch einen Aushang erfolgen können soll, bezieht sich ausdrücklich auf Lebensmittel, die verzehrfertig an den Endverbraucher abgegeben werden. Da die hierfür vorgesehenen Ausnahmen aus praktischer Sicht sinnvoll und für das gesamte Thekengeschäft vorzugswürdig sind, ist davon auszugehen, dass diese in der betrieblichen Praxis auch genutzt würden. Damit bleibt es für die überwiegende Zahl der über die Theke angebotenen Erzeugnisse wie zum Beispiel frisches Fleisch sowie küchenfertige Zubereitungen bei einem hohen Kennzeichnungsaufwand.

Durch den sehr weit gefassten Anwendungsbereich der im Entwurf vorgesehenen Anlage 1, die nun mehr auch verarbeitete Lebensmittel aus Fleisch erfassen soll, ergeben sich zudem weitere unerwünschte Kennzeichnungsfolgen. Da sich § 9 Abs. 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz nicht bloß auf die Außer-Haus-Verpflegung, sondern dem Wortlaut nach auf alle verzehrfertigen Lebensmittel bezieht, könnte beispielsweise eine aus der Theke lose abgegebene Rohwurst unter die Privilegierung des § 9 Abs. 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz fallen, ein küchenfertiges Geschnetzeltes hingegen nicht, obwohl es sich um identische Rohstoffe, dieselben betrieblichen Abläufe und die gleichen Parteien des Verkaufsgesprächs handelt. Im Ergebnis führt dies zu zusätzlichem organisatorischem und personellem Aufwand, da für Thekenware und verzehrfertige Lebensmittel unterschiedliche Kennzeichnungssysteme parallel vorgehalten werden.

Sollte der vorgesehene § 9 Abs.4 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz dahingehend auszulegen sein, dass eine individuelle Kennzeichnung an der Ware nicht erforderlich sei, da der Wortlaut sich nicht ausschließlich auf die verzehrfertige Ware beschränkt, sollte dies entsprechend klargestellt werden.

Erschwerend kommt hinzu, dass durch die im Entwurf vorgesehenen Regelungen nach wie vor unterschiedliche Anforderungen an die Kennzeichnung der Herkunft von frischem Fleisch und an die Kennzeichnung der Haltung bei der losen Ware vorsehen. Auch insoweit liegt ein einheitlicher Lebenssachverhalt vor, der im Verkaufsprozess gleichartig behandelt wird. Sachliche Gründe für eine derartige Differenzierung sind auch unter Berücksichtigung des vorliegenden Entwurfs nicht ersichtlich.

Eine spürbare Entlastung der Betriebe ist insoweit insgesamt durch die im Referentenentwurf enthaltenen Kennzeichnungsregelungen nicht erkennbar. Diese wäre jedoch durch eine einfache Anpassung des Gesetzestextes zu erreichen:

Hierzu müsste die in § 9 Abs. 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz enthaltenen Bedingung „die verzehrfertig zur Abgabe an den Endverbraucher angeboten werden“ gelöscht werden. Damit würde klargestellt, dass die Kennzeichnung für die gesamte lose Ware beispielsweise über einen Aushang möglich ist.

Ergänzend müsste § 9 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz um eine analoge Regelung zu § 4b Abs. 2 Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung ergänzt werden. Danach ist die Kennzeichnung bei der Abgabe von Fleisch mit der überwiegend gleichen Herkunft mittels einer allgemeinen Erklärung möglich, wenn auf Abweichungen hingewiesen und die Abweichung an der Ware gekennzeichnet wird.

Dass eine derartige Vereinfachung bei der Abgabe loser Ware dem behaupteten Informationsbedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht entgegensteht, zeigt sowohl die für verzehrfertige Lebensmittel explizit vorgesehenen Ausnahmen selbst als auch die in der Praxis bewährte Herkunftskennzeichnung nach der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung. In diesem Zusammenhang sei zudem darauf hingewiesen, dass bei allergieauslösenden und damit unmittelbar gesundheitsrelevanten Stoffen bereits nach geltendem Recht eine mündliche Auskunft zulässig ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es konsequent, dass bei herkunfts- und haltungsbezogenen Merkmalen eine qualifizierte mündliche Auskunft durch das im Fleischerhandwerk eingesetzte Fachpersonal erst recht als ausreichend angesehen werden kann. Daraus folgt schließlich, dass die im Entwurf vorgesehenen Kennzeichnungsanforderungen unverhältnismäßig sind. Selbst wenn mit der Verbraucherinformation ein legitimes Ziel verfolgt würde, stünden mit einer dem Verkaufsgespräch oder einer vereinheitlichten Kennzeichnung weniger einschneidende und dennoch geeignete Kennzeichnungsalternativen zur Verfügung, ohne dass dadurch die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher eingeschränkt würde.

2. Ausdehnung des Anwendungsbereichs steht praktikabler Umsetzung entgegen

Die vorgesehene maximale Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf die Außer-Haus-Verpflegung und die verarbeitete Ware steht dem durch die Verschiebung des Anwendungsbeginns der verpflichtenden Kennzeichnung verfolgten Ziel, nämlich das Schaffen einer praktikableren Umsetzung, diametral entgegen. Statt einer Entlastung entsteht hier weiterer unverhältnismäßiger Bürokratie- und Kostenaufwand, der in der Praxis kaum nachgefragt wird. Der Umfang dieser Ausdehnung stimmt dabei nicht mit der nun bereits seit Jahren geführten Diskussion und dem in der Öffentlichkeit und den Medien dargestellten Gewollten überein. Diese Ausdehnung führt zu einer systematischen Überdehnung der ursprünglichen Konzeption und Durchführung des Gesetzes und beeinträchtigt die Handhabbarkeit des Regelwerks durch die betroffenen kleinen und mittleren Unternehmen des Fleischerhandwerks.

Der DFV bewertet die Ausdehnung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung als insgesamt ungeeignet, um das Ziel des Gesetzes wirksam zu verfolgen. In aller Regel sind die dahinterstehenden innerbetrieblichen Systeme eines gastronomischen Betriebs nicht mit denen des Handels mit Produkten zu vergleichen. Zudem besteht bei gastronomischen Angeboten üblicherweise keine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Haltungsformen, so dass auch weiterhin Geschmack und Preis für die Entscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher im Vordergrund stehen werden. Damit steht zu bezweifeln, dass die Aufnahme der Außer-Haus-Verpflegung dem verfolgten Ziel des Gesetzes überhaupt Rechnung tragen kann. Ungeachtet dessen besteht an der Formulierung des Gesetzes Anpassungsbedarf. Wie im Abschnitt zur Kennzeichnung loser Ware bereits dargelegt, schließt der Wortlaut des Entwurfs in § 9 Abs. 2 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in Verbindung mit Anlage 1 nicht bloß auf die Außer-Haus-Verpflegung, sondern auf alle verzehrfertigen Lebensmittel ein. Lediglich die Begründung des Entwurfs nimmt dann auf die Außer-Haus-Verpflegung Bezug. Um eine ungewollte Ausdehnung der Tierhaltungskennzeichnung bei der Anwendung und Kontrolle des Gesetzes in den Betrieben zu vermeiden, ist daher mindestens eine Konkretisierung des Wortlauts geboten, der sich klar an dem gastronomischen Angebot orientiert, zum Beispiel: „soweit es sich um Leistungen im Sinne einer Restaurations- oder Verpflegungsleistung handelt“.

Auch das Einbeziehen sämtlicher verarbeiteter und küchenfertiger Ware ist abzulehnen. Zwar sieht auch das aktuelle Tierhaltungskennzeichnungsgesetzt die Kennzeichnung verpackter Lebensmittelt vor, allerdings ist dies auf frisches Fleisch begrenzt. Durch die vorgesehene Fortentwicklung der Regelungen und insbesondere die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Anlage 1 sollen zusätzlich auch verarbeitete und küchenfertige Lebensmittel, die überwiegend aus Fleisch oder Innereien bestehen, mit einbezogen werden. Dies stellt eine deutliche Abkehr von der ursprünglich eingeschlagenen Route dar, nach der zunächst ein bestimmter Teil der möglicherweise betroffenen Lebensmittel mit der Haltung gekennzeichnet werden sollte, um die Praktikabilität insgesamt zu testen. Ein sachlicher Grund, weshalb von dieser grundsätzlich vernünftigen Verfahrensweise zwingend abgewichen werden soll, ist nicht ersichtlich.

3. Rückverfolgbarkeit ohne Bezug zur Lebensmittelsicherheit

Durch die Erweiterung der Haltungskennzeichnung im Sinne des Entwurfs soll auch die in § 20 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz geregelte Rückverfolgbarkeit entsprechend auf die Verarbeitungsstufen innerhalb der Lebensmittelunternehmen erweitert werden. Dies würde indes dazu führen, dass die üblicherweise an sicherheitsrelevante Sachverhalte geknüpften Systeme zur Rückverfolgbarkeit auf reine Qualitäts- und Informationsmerkmale ausgeweitet würde. Es ist nicht ersichtlich, weshalb für ein nicht sicherheitsrelevantes Merkmal vergleichbar strenge Anforderungen gelten sollen wie für gesundheitsrelevante Risiken. Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Lieferketten im Fleischerhandwerk wenig komplex sind, so dass beispielsweise bereits über Lieferpapiere entsprechende Rückschlüsse möglich sind. Vor diesem Hintergrund erscheint die Ausgestaltung der Rückverfolgbarkeitsanforderungen weder systemgerecht noch verhältnismäßig.

4. Zu kurze Übergangsfristen

Vor dem Hintergrund der im Referentenentwurf vorgesehenen Erweiterungen sind die in § 29 Tierhaltungskennzeichnungsgesetz enthaltenen Übergangsfristen deutlich zu kurz angesetzt. Mit der Neuregelung würde erheblicher Anpassungsbedarf in den Unternehmen entstehen. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Umsetzung der verpflichtenden Kennzeichnung mit innerbetrieblichen Maßnahmen einhergeht, da neue Anforderungen an die Warenströme und die Dokumentation entstehen. Dies setzt auch eine entsprechende Schulung des Personals voraus.

5. Unzureichende Umsetzung des „One in, one out"-Grundsatzes

Im Entwurf wird zwar auf den „One in, one out"-Grundsatz verwiesen, mit dem bei neu entstehender bürokratischer Belastung gleichzeitig bereits bestehende Belastung beseitigt werden soll. Soweit der Entwurf mithin darauf abstellt, dass entsprechende Entlastungen erst später benannt werden sollen, steht dies im Widerspruch zu dem genannten Grundsatz. Ohne eine konkrete Festlegung bleibt der Verweis auf diesen Grundsatz rein deklaratorisch und entfaltet keine tatsächliche entlastende Wirkung für die betroffenen Unternehmen.

6. Zweifel an Darstellung und Umfang des Erfüllungsaufwands

Angesichts des erweiterten Umfangs der im Referentenentwurf vorgesehenen Ausdehnung der Kennzeichnung erscheint die dargestellte Höhe des Erfüllungsaufwands nicht plausibel. Die Einbeziehung weiterer Vertriebswege, Produktkategorien und Verarbeitungsstufen führt zu einer deutlichen Zunahme der Komplexität der Kennzeichnung und der damit verbundenen organisatorischen, technischen und personellen Anforderungen in den betroffenen Branchen. Vor diesem Hintergrund ist zu bezweifeln, dass der tatsächliche Erfüllungsaufwand für die betroffenen Unternehmen im Entwurf zutreffend abgebildet wird.

IV. Zusammenfassende Bewertung des Referentenentwurfs

Die beschriebenen Anforderungen wirken sich nicht für alle Marktteilnehmer gleichermaßen aus. Insbesondere handwerklich geprägte Betriebe sind aufgrund ihrer kleineren Betriebsstrukturen, ihrer flexiblen Produktionsweise und ihrer unmittelbaren Kundenbeziehungen stärker betroffen als industriell organisierte Unternehmen oder der Lebensmitteleinzelhandel. Die geplante Verdichtung der verpflichtenden Haltungskennzeichnung erfasst praktisch die gesamte Produktpalette und sämtliche Tätigkeitsbereiche einer modernen Fleischerei, das heißt von der klassischen Bedientheke über vorverpackte Lebensmittel bis hin zur Außer-Haus-Verpflegung. Gerade die kleinen und mittleren Betriebe des Fleischerhandwerks verfügen jedoch nur über begrenzte personelle und technische Ressourcen, nicht jedoch über komplexe softwaregestützte IT-Systeme oder eigene Compliance-Abteilungen. Die zusätzlichen Anforderungen führen daher zu einer überproportionalen Belastung und folglich zu strukturellen Wettbewerbsnachteilen dieser Betriebe. Eine Beschleunigung des Strukturwandels könnte die Folge sein.

Der Deutsche Fleischer-Verband ist daher insgesamt der Ansicht, dass der Referentenentwurf grundsätzlich überarbeitungswürdig ist. Darüber hinaus regt er zur Vermeidung der beschriebenen unerwünschten negativen Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen an, diese aus dem Anwendungsbereich des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes herauszunehmen.