Deutsches Tiefkühlinstitut e.V. · Reinhardtstraße 46 · 10117 Berlin

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung
und Heimat
Referat 321 – Tierschutz
Rochusstraße 1

53123 Bonn

Berlin, 27. April 2026

Stellungnahme des Deutschen Tiefkühlinstituts e.V. (*dti*)
Referentenentwurf eines 3. Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes
hier: Beteiligung nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

Sehr geehrte Frau [redacted]

das Deutsche Tiefkühlinstitut e. V. (***dti***) bedankt sich für Ihre E-Mail vom 17. April 2026 und nimmt hiermit Stellung zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (3. ÄTierHaltKennzG, Stand: 17.04.2026).

Der ***dti*** und seine Mitgliedsunternehmen unterstützen ausdrücklich die Stärkung des Tierwohls sowie die Förderung der heimischen Landwirtschaft. Zahlreiche Unternehmen engagieren sich bereits freiwillig in Tierwohlprogrammen und Brancheninitiativen auf nationaler und europäischer Ebene, dies sollte auch zukünftig freiwillig bleiben.

Die im Referentenentwurf vorgesehene verpflichtende Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf verarbeitete tierische Produkte sowie auf die Außerhausverpflegung (insbesondere § 3 ff. TierHaltKennzG-E i. V. m. den Regelungen zur Anwendung auf die Gemeinschafts- und Außerhausverpflegung sowie den einschlägigen Definitionen der erfassten Lebensmittel und Betriebe) lehnen wir jedoch entschieden ab.

Der Referentenentwurf weist erhebliche systemische Schwächen in der praktischen und marktwirtschaftlichen Umsetzbarkeit auf. Die Regelungen erzeugen Transparenz auf dem Papier, führen in der operativen Anwendung jedoch vielfach zu Intransparenz, setzen Fehlanreize zulasten höherer Tierwohlstufen und überfordern insbesondere die Außerhausverpflegung sowie weitere Marktteilnehmer strukturell und finanziell.

Mit der Ausweitung der Rückverfolgbarkeit auf alle Wirtschaftsstufen werden erhebliche Bürokratie- und Kostenlasten entstehen, die dem politischen Ziel der Bundesregierung, Bürokratie abzubauen, diametral entgegenlaufen und in keinem angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen stehen. Statt bestehende Prozesse zu vereinfachen, werden durch zusätzliche Kennzeichnungs-, Dokumentations-, Nachweis und Haftungspflichten neue bürokratische Lasten entlang der gesamten Wertschöpfungskette aufgebaut. Dies betrifft insbesondere Betriebe mit komplexen Warenströmen, wechselnden Rezepturen und begrenzten administrativen Ressourcen.

Die im Entwurf (vgl. Begründung, S. 33) formulierte Zielsetzung einer Vereinfachung wird aus unserer Sicht nicht erreicht. Vielmehr entsteht ein zusätzliches, paralleles Informations- und Regulierungssystem, das bestehende lebensmittelrechtliche Anforderungen ergänzt, ohne für die Verbraucher einen entsprechenden gesundheitlichen oder lebensmittelsicherheitsrelevanten Mehrwert, wie zum Beispiel bei der LMIV zu schaffen.

1. Fehlannahmen zur Verbrauchertransparenz

Der Referentenentwurf geht davon aus, dass eine Ausweitung der Kennzeichnung zu einer verbesserten Verbrauchertransparenz führt. Diese Annahme greift insbesondere für die Außerhausverpflegung (AHV) zu kurz.

In der Praxis besteht in der AHV regelmäßig kein Auswahlmoment zwischen unterschiedlichen Haltungsformen. Gäste haben in Kantinen, Restaurants oder Pflegeeinrichtungen typischerweise nicht die Wahl zwischen Gerichten mit verschiedenen Haltungsformen, anders als im Supermarkt, wo verschiedene Haltungsstufen angeboten werden können und der Kunde eine aktive Auswahl treffen kann. Entsprechend verkürzt sich für den Gast die Auswahl zwischen Fleischgericht und einer vegetarischen Alternative – nicht jedoch zwischen verschiedenen Tierhaltungsstufen. Eine verpflichtende Kennzeichnung würde daher lediglich eine formale Information ohne reale Entscheidungswirkung pro höherer Haltungsform bewirken.

Empirische Daten bestätigen dies: In den Ernährungsreports 2023 bis 2025 dominieren Preis und Geschmack die Entscheidungsfindung beim Außerhausverzehr, während das Interesse an Haltungsinformationen rückläufig ist. Eine verpflichtende Kennzeichnung schafft somit einen erheblichen bürokratischen Aufwand für ein Informationsbedürfnis, das in der Breite nur eingeschränkt vorhanden ist. Der behauptete Gesetzeszweck des „tierwohlorientierten Verbraucherschutzes“ ist in dieser Form nicht gegeben.

2. § 12 – Einbeziehung ausländischer Betriebe und Binnenmarktrisiken

Die Verpflichtung ausländischer Betriebe zur Registrierung in einem nationalen, deutschen System stellt eine erhebliche administrative und finanzielle Hürde dar, die als Hemmnis im freien Warenverkehr der EU ausgelegt werden muss. Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, die weder die Ressourcen noch die strukturellen Voraussetzungen für eine Teilnahme an einem nationalen IT-gestützten System besitzen, an dem die Anmeldung bei einer deutschen Behörde nur in deutscher und englischer Sprache möglich ist.

Die vorgesehene automatische Einstufung nicht registrierter Betriebe in die niedrigste Haltungsform führt faktisch zu einer Diskriminierung ausländischer Ware per se. Dies ist eine Wettbewerbsverzerrung im europäischen Binnenmarkt.

Zudem besteht die Gefahr eines nationalen Sonderwegs: Sollten vergleichbare Regelungen auf EU-Ebene fehlen oder die Notifizierung scheitern, würden insbesondere deutsche Unternehmen einseitig belastet. Dies darf auf keinen Fall geschehen!

3. § 20 – Rückverfolgbarkeit und IT-Systeme

Die vorgesehene vollständige Rückverfolgbarkeit über alle Stufen der Wertschöpfungskette ist nicht praxistauglich und überfordert die Wirtschaftsbeteiligten. Der Entwurf erstreckt die Anforderungen auf sämtliche Stufen der Wertschöpfungskette, ohne klar zu definieren, welche Verarbeitungsstufen konkret betroffen sind. In komplexen, international verzweigten Lieferketten – insbesondere bei verarbeiteten und gemischten Produkten – ist eine lückenlose Rückverfolgbarkeit der Haltungsformen auf Chargenebene systemisch derzeit nicht vorhanden und wird auch kurzfristig nicht abbildbar sein.

Bestehende ERP- und Produktionssysteme bilden heute Rohstoffchargen, Herkunft und bestimmte Qualitätsparameter ab, jedoch bieten sie keine Angaben zu differenzierten Haltungsformen je Charge. Eine Umsetzung in diese Systeme würde bedeuten:

- neue Materialnummern je Haltungsform,
- getrennte Lager- und Produktionsprozesse,
- parallele Warenströme,
- umfangreiche IT-Umstellungen.

Dies entspricht faktisch dem Aufbau paralleler Prozesswelten und ist insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen nicht leistbar. Die Annahme des Referentenentwurfs, dass bestehende Systeme hierfür ausreichend seien, entspricht nicht der betrieblichen Realität.

Die mit der Dokumentationspflicht verbundenen Investitionen in IT-Systeme, Schnittstellen und Dokumentationsprozesse wären erheblich im mehrstelligen Millionenbereich. Der im Entwurf vorgesehene Umsetzungszeitpunkt ist vor diesem Hintergrund nicht realistisch. Auch die Übergangsregelungen (§ 29) erscheinen widersprüchlich: Ein paralleler Abverkauf bestehender Ware bei gleichzeitig kurzfristig verpflichtender Verwendung des Kennzeichnungslogos ist operativ nicht umsetzbar.

4. § 11 und § 7 – Prozentkennzeichnung, 20-%-Schwelle und „Downgrading“

Die Kombination aus 5-%-Schritten (§ 11), 20-%-Schwelle (§ 7) und der Möglichkeit des Downgradings (§ 6) führt zu erheblichen systemischen Fehlanreizen.

Praxisbeispiel:
Eine Frikadelle enthält 19 % Fleisch aus einer höheren Haltungsform und 81 % aus einer niedrigeren. Trotz höherer Rohstoffkosten darf die bessere Haltungsform nicht ausgelobt werden. Für Unternehmen entsteht damit ein wirtschaftlicher Anreiz, vollständig auf die höhere Haltungsform zu verzichten.

Ein weiteres Beispiel:
Ein Burger-Patty wechselt chargenbedingt zwischen 70/30 und 60/40 Mischverhältnissen. Die Kennzeichnung müsste kontinuierlich angepasst werden – inklusive Verpackung, Speisekarten und digitaler Systeme. Zusätzlich ist zu erwarten, dass die beschriebenen strukturellen Anforderungen zu einem erhöhten Risiko von Out-of-Stock-Situationen führen, selbst wenn grundsätzlich ausreichend Rohwaren verfügbar sind, da die notwendige Differenzierung nach Haltungsformen die Flexibilität in Beschaffung und Produktion erheblich

einschränkt. Auch kurzfristige Anpassungen, etwa bei Lieferantenausfällen, Vertragskündigungen oder Tierseuchen, wären nur noch eingeschränkt möglich. Dies ist operativ in den Betrieben nicht leistbar und nicht im Sinne des Verbrauchers, der eine verlässliche Versorgung erwartet.

Die Folge dieser überkomplexen Regelung für gemischte Haltungsanteile wäre ein strukturelles „Downgrading“: Niedrigere Haltungsformen würden deklariert, um nicht mit den gesetzlichen Anforderungen zu kollidieren. Das Interesse am Einsatz höherer Haltungsformen würde damit entfallen. Damit setzt ein strukturelles Downgrading Fehlanreize. Die Annahme des Referentenentwurfs, dass diese Systematik Transparenz schafft und den Markt für höhere Haltungsformen stärkt, wird damit ins Gegenteil verkehrt.

Darüber hinaus führt die „Downgrading“-Regelung nicht zu einer Vereinfachung, sondern zwingt Unternehmen bei vorverpackten Lebensmitteln dazu, mehrere Kennzeichnungs- und Verpackungslösungen parallel vorzuhalten sowie Bestände differenziert nach Haltungsformen zu steuern. Insbesondere im Tiefkühlbereich mit langen Produktions- und Vermarktungsvorläufen ist dies nur sehr eingeschränkt praktikabel und mit erheblichen Mehrkosten verbunden.

5. Herausforderungen für die Außerhausverpflegung

Die Umsetzung der Kennzeichnungspflicht (§ 9) in der Außerhausverpflegung führt zu erheblichen praktischen Herausforderungen. Speisepläne werden in der Regel Wochen im Voraus erstellt, während sich Rohwarenverfügbarkeiten kurzfristig z.B. aus Qualitäts- oder Preisgründen ändern können. Eine kontinuierliche Anpassung von Speisekarten, Aushängen oder digitalen Menüs wäre organisatorisch kaum leistbar. Alternativ müssten stark verfestigte Lieferketten etabliert werden, was wiederum die betriebliche Flexibilität sowie den Wettbewerb auf der Lieferantenstufe deutlich einschränken würde und wirtschaftlich nachteilig wäre. Auch die Gäste hätten davon tendenziell Nachteile, weil sich die Preise für die Speisen verteuern würden.

Besonders kritisch ist die Situation in öffentlichen und gemeinschaftlichen Einrichtungen wie Kitas, Schulen, Krankenhäusern oder Pflegeeinrichtungen, die mit festen Budgets arbeiten. Steigende Kosten müssten dort entweder über höhere Preise weitergegeben oder durch den verstärkten Einsatz niedrigerer Haltungsformen kompensiert werden. Beide Entwicklungen stehen im Widerspruch zu den Zielsetzungen des Gesetzes.

Bereits heute führen steigende Preise dazu, dass Menschen seltener außer Haus essen. Dies hat auch soziale Auswirkungen, da Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung wichtige Orte gesellschaftlicher Teilhabe darstellen.

6. Kosten, Bürokratie und soziale Auswirkungen

Die im Referentenentwurf dargestellte Bewertung des Erfüllungsaufwands von jährlich 12,3 Mio. Euro halten wir in wesentlichen Teilen für deutlich zu niedrig angesetzt. Insbesondere werden laufende betriebliche Kosten sowie wiederkehrende Anpassungserfordernisse nicht ausreichend berücksichtigt. Die Darstellung orientiert sich überwiegend an einmaligen Umstellungskosten, während die dauerhaften operativen Belastungen in der Praxis erheblich ins Gewicht fallen.

In der betrieblichen Realität entstehen nicht nur einmalige Implementierungskosten, sondern vor allem dauerhafte laufende Kosten, die im Entwurf nur unzureichend abgebildet sind. Dies betrifft insbesondere:

- laufende Anpassung von Verpackungen (§ 8) bei Änderungen der Rohwarenverfügbarkeit
- regelmäßige Umdeklarationen und Re-Labeling-Prozesse bei Sortimentsänderungen
- fortlaufende Aktualisierung von Speisekarten, Aushängen und digitalen Menüs in der Außerhausverpflegung
- zusätzliche Kosten- und Planungsrisiken im Direktvertrieb durch analoge Werbemittel (z. B. Kataloge und Folder) mit langen Vorlaufzeiten, wodurch die Beschaffungs-, Produktions- und Vermarktungsplanung erheblich verkompliziert und die Dispositionsflexibilität eingeschränkt wird
- dauerhafte Pflege von IT-Systemen und Schnittstellen zur Abbildung von Haltungsformen auf Chargenebene
- ständige Schulungs- und Abstimmungsprozesse mit Lieferanten, Logistik und Vertrieb

Ein konkretes Beispiel aus der Praxis:
Ein Tiefkühlprodukt (z. B. Frikadelle) muss bei jeder Änderung der Fleischherkunft oder Haltungsform eine neue Verpackungsvariante erhalten. Dies betrifft nicht nur das Design selbst, sondern auch Druckfreigaben, Produktionsplanung, Lagerhaltung und Altbestandsmanagement. Bei mehreren Haltungsstufen entstehen dadurch parallel zu verwaltende Verpackungsversionen je Artikel.

Diese Dynamik führt zu dauerhaft steigenden Fix- und Prozesskosten, die in der Lebenszyklusbetrachtung des Entwurfs nicht abgebildet sind.

Zusätzlich zu den oben genannten Effekten entstehen weitere Mehrkosten durch getrennte Warenströme, zusätzliche IT- und Dokumentationsanforderungen sowie parallele Verpackungs- und Kennzeichnungslösungen.

Diese Kosten müssten zumindest teilweise an Verbraucher weitergegeben. Dies betrifft insbesondere preissensible Gruppen. Bereits heute führen steigende Preise zu einer geringeren Nutzung von Gastronomieangeboten, was auch gesellschaftliche Teilhabe einschränkt.

Zusätzlich ist zu erwarten, dass die beschriebenen strukturellen Anforderungen zu einem erhöhten Risiko von Out-of-Stock-Situationen führen, selbst wenn grundsätzlich ausreichend Rohwaren verfügbar sind, da die notwendige Differenzierung nach Haltungsformen die Flexibilität in Beschaffung und Produktion erheblich einschränkt. Auch kurzfristige Anpassungen, etwa bei Lieferantenausfällen, Vertragskündigungen oder Tierseuchen, wären nur noch eingeschränkt möglich.

7. Unklare Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen

Zentrale Begriffe wie „Lebensmittel, das überwiegend aus Fleisch oder Innereien besteht“ (Anlage 1 zu § 3 Absatz 1) bleiben unbestimmt. Auch die Abgrenzung verarbeiteter Produkte ist nicht klar geregelt (S. 53 der Begründung). Dies führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten, Abmahnrisiken und Vollzugsproblemen.

Deutsches Tiefkühlinstitut e.V. · Reinhardtstraße 46 · 10117 Berlin

Beispiel:
Ist ein Produkt mit 51 % Fleischanteil bereits „überwiegend Fleisch“?

Ohne klare Definition sind unterschiedliche Auslegungen und rechtliche Auseinandersetzungen vorprogrammiert.

8. Fehlende Vollzugs-, Evaluations- und Systemlogik

Der Referentenentwurf enthält keine klare Vollzugskonzeption. Unterschiedliche Auslegungen durch Behörden sind zu erwarten. Zudem fehlt eine Evaluationsklausel, die eine Überprüfung der tatsächlichen Wirkung – insbesondere im Hinblick auf Tierwohl, Kosten und Markteffekte – ermöglichen würde.

Die Kennzeichnung wirkt zudem als „End-of-Pipe“-Instrument: Sie greift erst am Ende der Wertschöpfungskette und entfaltet keine direkte Steuerungswirkung auf vorgelagerte Produktionsentscheidungen. Hier wäre im Sinne des Zieles höherer Tierhaltungsformen anzusetzen.

9. Wettbewerbliche Auswirkungen und KMU-Belastung

Die vorgesehenen Regelungen führen zu einer überproportionalen Belastung kleiner und mittlerer Unternehmen. Diese verfügen häufig nicht über die Ressourcen für komplexe IT- und Dokumentationssysteme. Es drohen Wettbewerbsverzerrungen sowie eine strukturelle Benachteiligung regionaler und handwerklicher Betriebe.

10. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Referentenentwurf erhebliche systemische Schwächen in der praktischen und marktwirtschaftlichen Umsetzbarkeit aufweist. Die Regelungen erzeugen Transparenz auf dem Papier, führen in der operativen Umsetzung jedoch vielfach zu Intransparenz, setzen Fehlanreize zulasten höherer Tierwohlstufen und überfordern insbesondere die Außerhausverpflegung sowie die verarbeitende Lebensmittelwirtschaft strukturell.

Der ***dti*** spricht sich daher gegen eine Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf bestimmte verarbeitete Produkte und die Außerhausverpflegung aus.

Wir bitten Sie daher eindringlich, die vorgesehenen Regelungen grundlegend zu überarbeiten und insbesondere auf eine Ausweitung der Kennzeichnungspflichten in der vorliegenden Form zu verzichten.

Für einen weiteren fachlichen Austausch stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[redacted]

Geschäftsführerin