Zentralverband des
Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

Stellungnahme des Zentralverbands des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

Der Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V. vertritt die Interessen von rund 9.000 handwerklichen Bäckereibetrieben mit ihren Verkaufsstellen, Cafés und Imbissangeboten in ganz Deutschland. Sie sind zentraler Bestandteil der Nahversorgung und ein wichtiger Anbieter in der Außer-Haus-Verpflegung, sowohl in Städten als auch auf dem Land. Wir bedanken uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes.

I. Vorbemerkung

Das Deutsche Bäckerhandwerk bekennt sich ausdrücklich zur Stärkung des Tierwohls in der Nutztierhaltung und zu transparenten Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Viele Betriebe des Bäckerhandwerks setzen bereits freiwillig auf hochwertige Rohstoffe und nachhaltige Lieferketten.

II. Kritik am Gesetzentwurf

Gleichwohl sehen wir die geplanten Regelungen insbesondere mit Blick auf die Außer-Haus-Verpflegung kritisch, gerade was die Praxistauglichkeit für kleine- und mittelständische Betriebe des Bäckerhandwerks betrifft. Die geplante verpflichtende Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung und bestimmte verarbeitete Lebensmittel lehnen wir aus folgenden Gründen entschieden ab:

1. Eingriff in bestehende Betriebsabläufe

Die geplante verpflichtende Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung und bestimmte verarbeitete Lebensmittel stellt aus Sicht des Bäckerhandwerks einen tiefgreifenden Eingriff in bestehende Betriebsabläufe dar. Die vorgesehenen Regelungen drohen, die angestrebten Ziele von Transparenz und Tierwohlförderung zu verfehlen und stattdessen zu erheblichen zusätzlichen bürokratischen, wirtschaftlichen und praktischen Belastungen zu führen.

2. Viele Zutaten verhindern eindeutige Kennzeichnung

Typische Angebote in Bäckereien, wie bspw. belegte Brötchen, Snacks, Sandwiches oder warme To-go-Produkte enthalten häufig mehrere tierische Komponenten wie Fleisch, Käse, Eier. Diese stammen aus unterschiedlichen Lieferketten und können verschiedenen Haltungsformen zugeordnet sein. Eine eindeutige und rechtssichere Kennzeichnung dieser Produkte ist mit erheblichem Mehraufwand für die Betriebe verbunden und für Verbraucherinnen und Verbraucher häufig schwer verständlich. Die Gefahr von Missverständnissen, Fehlinterpretationen und Fehlern steigt damit deutlich.

3. Häufig wechselnde Zutaten erschweren Kennzeichnung

Im Alltagsgeschäft ändert sich oft, welche Zutaten verfügbar sind. Zum Beispiel kann es passieren, dass Wurst für belegte Brötchen nicht rechtzeitig geliefert wird und kurzfristig ersetzt werden muss. Auch je nach Saison oder bei stark steigenden Preisen müssen Betriebe auf andere Produkte zurück greifen. Selbst wenn immer beim gleichen Lieferanten bestellt wird, können die Waren unterschiedlich sein. Zum Beispiel können Sie aus verschiedenen Regionen oder Haltungsformen stammen. Diese Flexibilität ist notwendig, passt aber nicht zu festen Kennzeichnungsvorschriften und macht es für Betriebe unmöglich, diese im Alltag umzusetzen. Eine verpflichtende Kennzeichnung der Haltungsform würde bedeuten, dass Speisekarten, Auslagenkennzeichnungen, digitale Anzeigen und Preisschilder fortlaufend, mehrmals täglich, angepasst werden müssen. Für Betriebe des Bäckerhandwerks bedeutet dies ein ganz konkretes Problem im Alltag: Zutaten müssen häufig kurzfristig ausgetauscht werden, während gleichzeitig eine Vielzahl anderer gesetzlicher Vorgaben, etwa zu Hygiene, Kennzeichnung, Dokumentation und Personal, ohnehin bereits eingehalten werden muss. Eine zusätzliche, starre Kennzeichnungspflicht wird diese Anforderungen weiter verschärfen und führt zu einer zusätzlichen Belastung, die im betrieblichen Alltag vieler Betriebe nicht mehr zu bewältigen sein wird und im Extremfall zur Aufgabe insbesondere kleiner und mittelständischer Handwerksbetriebe führt.

4. Zusätzlicher unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand

Die Umsetzung der Kennzeichnungspflicht, so wie sie im Referentenentwurf vorgesehen ist, bringt erhebliche zusätzliche bürokratische Anforderungen entlang der gesamten Prozesskette mit sich. Viele Bäckereien bieten ihren Kundinnen und Kunden belegte Brötchen und Snacks mit Wurst, Frikadellen oder Schnitzel an. Für diese müssten die Betriebe nach § 3 Abs. 1, § 9 i. V. mit Anhang 1 Ziff. 3 des Gesetzentwurfs künftig per Aushang in der Verkaufsstelle, in einem Preisverzeichnis, einer Speisekarte oder durch sonstige schriftliche oder elektronische Informationsangebote an gut sichtbarer Stelle eine Darstellung der Haltungsformen vorhalten. Hinzu würde noch die permanente Erfassung und Dokumentation der Haltungsformen aller eingesetzten Rohstoffe, die ständige Anpassung von Warenwirtschafts- und Kassensystemen, die dauerhafte Schulung von Mitarbeitenden und die ständige Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit kommen. Die Betriebe des Bäckerhandwerks sind jedoch aktuell bereits im Übermaß von Dokumentationspflichten betroffen. Zur überbordenden bürokratischen Belastung der Betriebe verweisen wir auf unsere zahlreichen Eingaben der vergangenen Jahre an die Bundesregierung sowie die WDR-Dokumentation „Die Brötchen-Bürokratie“ aus dem Jahr 2024. Sie erhellen, dass die Betriebe, was die Bürokratiebelastung betrifft, wirklich „am Limit“ sind und keine weiteren bürokratischen Belastungen übernehmen können. Dies schon gar nicht in einer Phase, in der infolge des Iran-Konflikts weitere Preissteigerungen bei den Energie- und Rohstoffkosten drohen. Zusätzliche bürokratische Anforderungen werden insbesondere kleine und mittelständische Handwerksbetriebe überproportional belasten. Und sie dürften zur Demotivation und in der Folge zu Betriebsaufgaben zahlreicher Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber gerade von kleinen und mittelständischen

Handwerksbetrieben führen. Diese Gefahr sehen wir durch die Antwort der Bundesregierung vom 13.04.2026 (BT-Drs. 21/5377) auf eine Kleine Anfrage (BT-Drs. 21/4818) der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen belegt. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Antwort auf Daten des Nachfolge-Monitoring Mittelstand 2025 vom Januar 2026 der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) bezogen. Demnach hegen bis 2029 jährlich rund 114.000 KMU-Inhaberinnen und -Inhaber Stilllegungspläne für ihren Betrieb. Als Grund für diese Pläne werden verschiedene Gründe angegeben, am häufigsten Altersgründe (52 Prozent), gefolgt von fehlendem Interesse in der Familie (47 Prozent) sowie zu viel Bürokratie (42 Prozent).

Ein Mehrwert für die o.g. zusätzlichen bürokratischen Belastungen ist umgekehrt nicht ersichtlich. Wir gehen davon aus, dass die Informationen, die nach dem vorliegenden Gesetzentwurf vorzuhalten wären, von Kundinnen und Kunden kaum nachgefragt werden.

Der vorliegende Referentenentwurf steht zudem im Widerspruch zu den erklärten Zielen der Bundesregierung, Bürokratie abzubauen und insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen zu entlasten. Statt bestehende Verfahren zu vereinfachen, führt der Entwurf zu zusätzlichen Dokumentations-, Kontroll- und Kennzeichnungspflichten, die den administrativen Aufwand für die Betriebe erheblich erhöhen. Gerade im handwerklich geprägten Bäckergewerbe mit seinen kleinteiligen Strukturen wirken sich solche zusätzlichen Anforderungen besonders belastend aus. Aus Sicht des Bäckerhandwerks ist es daher nicht nachvollziehbar, dass parallel zu politischen Initiativen zum Bürokratieabbau neue Regelungen geschaffen werden, die genau das Gegenteil bewirken.

Des Weiteren läuft der vorliegende Referentenentwurf dem Anliegen der Resilienz zuwider. Sicherheitsexperten haben uns darauf hingewiesen, dass angesichts der veränderten geopolitischen Lage und vermehrt zu erwartender Extremwettereignisse Resilienz das Gebot der Stunde ist. Angesichts dessen sollte jegliche Regulierung, die die Unternehmen daran hindert, die in einem Krisenfall notwendige Resilienz zu entwickeln bzw. ihnen nicht hilft, resilienter zu werden, im Interesse der nationalen und europäischen Sicherheit korrigiert oder unterlassen werden. Der vorliegende Referentenentwurf hilft Unternehmen nicht, resilienter zu werden, sondern bindet im Gegenteil Ressourcen anderweitig für bisher nicht bestehenden bürokratischen Mehraufwand. Auch aus diesem Grund fordern wir dringend, die geplante Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung und bestimmte verarbeitete Lebensmittel zu korrigieren.

5. Mehr Kennzeichnung macht Produkte teurer

Zusätzliche Kennzeichnungspflichten führen zwangsläufig zu höheren Kosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Diese Mehrkosten können die Betriebe nur begrenzt selbst tragen und müssen sie daher zumindest teilweise an die Kundinnen und Kunden weitergeben. Das wirkt sich direkt auf die Preisgestaltung der Produkte aus: Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten zwar mehr Informationen, müssen dafür aber auch höhere Preise bezahlen. Dabei haben Studien gezeigt, dass beim Außer-Haus-Verzehr vor allem Preis und

Geschmack entscheidend sind. Der tatsächliche Nutzen zusätzlicher Kennzeichnungen ist daher begrenzt, während die finanzielle Belastung für die Betriebe deutlich steigt.

6. Wenig Kontrolle aber volle Verantwortung
Bäckereibetriebe sind auf ihre Vorlieferanten angewiesen und haben nur eingeschränkten Einfluss auf die Richtigkeit und Aktualität der gelieferten Informationen zur Haltungsform. Gleichzeitig würden sie im Rahmen der geplanten Kennzeichnungspflicht jedoch die Verantwortung für die korrekte Darstellung übernehmen müssen. Dies führt zu rechtlichen Risiken, insbesondere bei kurzfristigen Lieferänderungen oder unvollständigen Informationen.

7. Fehlende Berücksichtigung der Gegebenheiten handwerklicher Gegebenheiten
Die im Referentenentwurf vorgesehenen erweiterten Kennzeichnungs-, Dokumentations- und Rückverfolgbarkeitspflichten entlang der gesamten Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sind aus Sicht des Bäckerhandwerks nicht auf die spezifischen Gegebenheiten handwerklicher Betriebe abgestimmt. Insbesondere die Einbeziehung der gesamten Außer-Haus-Verpflegung berücksichtigt nicht hinreichend die besonderen Herausforderungen kleinteiliger Produktions- und Vertriebsstrukturen im Deutschen Bäckerhandwerk.

8. Unklare Rechtsbegriffe bergen das Risiko eines uneinheitlichen Vollzugs
Der Gesetzentwurf enthält zudem unklare Rechtsbegriffe, wie etwa den Begriff „überwiegend“ in Anlage 1 Ziff. 3. Diese bergen das Risiko, dass das Gesetz durch Vollzugsbehörden uneinheitlich angewendet wird.

III. Petitum
Der Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks fordert daher entweder den Gesetzentwurf ganz zurückzunehmen oder, wenn dies nicht erfolgen sollte, folgende Punkte umzusetzen:

1. Keine verpflichtende Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung und bestimmte verarbeitete Lebensmittel.
2. Eingrenzung des Anwendungsbereichs: Herausnahme von Bäckereien, Cafés, Restaurants, Kantinen, Imbissbuden, Metzgereien, Tankstellen, Schulen, Kitas, Senioreneinrichtungen und Krankenhäuser aus dem Anwendungsbereich des THKG.
3. Praxisnahe und bürokratiearme Lösungen.
4. Verzicht auf unverhältnismäßige Dokumentations- und Haftungspflichten.
5. Stärkung freiwilliger Systeme und Brancheninitiativen zur Förderung von Tierwohl anstelle zusätzlicher verpflichtender Kennzeichnungssysteme

Die geplante verpflichtende Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung und bestimmte verarbeitete Lebensmittel ergibt sich aus § 3 Abs. 1 THKG i. V. mit der neu gefassten Anlage 1 Ziff. 3, die den Anwendungsbereich des Gesetzes auf

Lebensmittel ausweitet, die überwiegend aus Fleisch oder Innereien besteht und für den menschlichen Verzehr vorbereitet oder verzehrfertig sind (= auf Wurst).

Um die o.g. Forderungen konkret umzusetzen, muss

- ⇨ In der neu gefassten Anlage 1 die o.g. Ziffer 3 ersatzlos gestrichen werden,
- ⇨ eine weitere Anlage in den Gesetzentwurf aufgenommen und ergänzt werden, die den Anwendungsbereich des Gesetzes eingrenzt, klar definiert und festlegt, dass das THKG
  a) nicht anwendbar ist auf Bäckereien, Cafés, Restaurants, Kantinen, Imbissbuden, Metzgereien, Tankstellen, Schulen, Kitas, Senioreneinrichtungen und Krankenhäuser;
  b) anwendbar ist auf landwirtschaftliche Betriebe, Unternehmen des Lebensmittelhandels und der Fleischwirtschaft.

Unsere Forderung nach Eingrenzung des Anwendungsbereichs des THKG und der sich daraus ergebenden Kennzeichnungspflichten auf Unternehmen der Landwirtschaft, des Lebensmittelhandels und der Fleischwirtschaft resultiert daraus, dass diese offenbar mit einer Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung kein Problem haben. Dies haben wir dem Beitrag „Neuer Zoff wegen des Tierwohllabels“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 09. April 2026 auf Seite 16 entnommen, demzufolge der Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels (BVLH) die o.g. Ausweitung der Tierhaltungskennzeichnung gelobt hat und diese ein zentrales Anliegen einer Verbändeallianz mit dem Deutschen Bauernverband, dem Deutschen Raiffeisenverband und dem Verband der Fleischwirtschaft ist.

Eine Lösung dahingehend, dass Anlage 1 Ziff. 3 in der Fassung belassen wird, wie sie derzeit ist und vom BMLEH „FAQ“ und/oder Auslegungshinweise oder -richtlinien herausgegeben werden, aus denen sich ergibt, dass Bäckereien und/oder belegte Brötchen usw. nicht betroffen oder nicht gemeint sind, etwa weil ein belegtes Brötchen ja nicht „überwiegend“ aus Wurst besteht, kommt nicht in Frage, da der Begriff „überwiegend“ unklar ist, solche „FAQ“ und/oder Auslegungshinweise oder -richtlinien nicht im Rang über dem Gesetz stehen und nicht das Risiko beseitigen, dass die gesetzliche Regelung in Anlage 1 Ziff. 3 von den Vollzugsbehörden der Länder anders, nämlich entsprechend dem Gesetzeswortlaut, ausgelegt und in der Praxis auf Bäckereien angewandt wird.

Zentralverband des
Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

IV. Fazit

Das Deutsche Bäckerhandwerk steht für Qualität, Regionalität und Verantwortung. Unsere Betriebe leisten jeden Tag einen wichtigen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit dem Grundnahrungsmittel Brot und Backwaren, auch in Krisensituationen. Wenn es eine weitere gesetzliche Regelung geben soll, dann muss diese besondere Rolle berücksichtigt werden und darf die Wirtschaftlichkeit und Existenz der Betriebe nicht gefährdet werden. Der vorliegende Entwurf bedarf daher aus Sicht des Bäckerhandwerks einer grundlegenden Überarbeitung, bei der die o.g. Forderungen umgesetzt werden. Gerne stehen wir für weitere Gespräche dazu bereit.

Berlin, 30.04.2026

Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e.V.

[redacted] [redacted]