



Verbändeallianz

Stellungnahme

zum

EU-Notifizierungsverfahren 2026/0234/DE

**Deutschland – Entwurf eines Dritten Gesetzes zur
Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (THKG)**

12. August 2026

Stellungnahme der Verbändeallianz
zum EU-Notifizierungsverfahren 2026/0234/DE:
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des
Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (THKG)

Die Verbändeallianz der Lebensmittelwirtschaft und des Gastgewerbes, namentlich der **Deutsche Hotellerie- und Gastronomieverband** e.V. (DEHOGA Bundesverband), die **Die Caterer im DEHOGA**, der **Bundesverband der Systemgastronomie** e.V. (BdS), das **Deutsche Tiefkühlinstitut** e.V. (dti), der **Großhandelsverband Foodservice** e.V. (GVF) sowie der **Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks** e.V. (ZDB), vertreten gemeinsam die Interessen von zehntausenden Betrieben der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) in Deutschland.

Wir nehmen das laufende EU-Notifizierungsverfahren 2026/0234/DE zum Anlass, unsere grundlegenden gemeinsamen Bedenken gegen den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (THKG), Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH, Ref-E THKG) vorzubringen.

Die Verbändeallianz befürwortet ausdrücklich die Stärkung des Tierwohls, lehnt die geplante Ausweitung der verpflichtenden staatlichen Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung, die in Deutschland geplant ist, jedoch strikt ab. Sie ist praxisfern, unverhältnismäßig bürokratisch und europarechtlich höchst bedenklich. Wir setzen uns stattdessen für eine freiwillige Kennzeichnung in der Außer-Haus-Verpflegung ein.

Unsere nachfolgenden Erläuterungen gliedern sich thematisch und nehmen jeweils direkten Bezug auf die amtlichen Zitate der Notifizierungsmitteilung in der Mitteilung der EU-Kommission – TRIS/(2026) 1294.

Ergänzend verweisen wir auf unsere spezifischen Verbände-Stellungnahmen zum Referentenentwurf im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vom 1. Mai 2026.

A. Europarechtliche Unzulässigkeit – Widerspruch zu Artikel 38, 39, 7 LMIV, Artikel 34 AEUV sowie zu Bürokratieabbauzielen

Zitate aus der Notifizierungsmitteilung:

- „6. Betroffene Dienstleistung: Schweinehaltung; betroffene Produkte: Schweinefleisch als Frischfleisch, als zum menschlichen Verzehr vorbereitet und verzehrfertig“
- „7. Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, Artikel 40, 43 und 45“
- „8. [...] Außerdem wird die Tierhaltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung sowie für bestimmte verarbeitete Lebensmittel erweitert. Eine weitere wesentliche Änderung ist die verpflichtende Kennzeichnung ausländischer Lebensmittel [...]. Das bedeutet, dass ausländische Marktteilnehmer sich an der Tierhaltungskennzeichnung beteiligen müssen [...]“

Stellungnahme der Verbändeallianz:

Das Änderungsgesetz ist in zentralen Aspekten europarechtswidrig. Es ignoriert die Systematik der EU-Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV – VO (EU) Nr. 1169/2011) und greift unzulässig in den europäischen Binnenmarkt ein.

Die LMIV bestimmt, dass neue Anforderungen hinsichtlich der verpflichtenden Informationen über Lebensmittel nur dann aufgestellt werden sollen, wenn und soweit sie im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Nachhaltigkeit notwendig sind (siehe Erwägungsgrund 19 LMIV). Dem entspricht das deutsche Änderungsgesetz nicht.

I. Struktureller Unterschied zwischen Handel und Gastronomie

Ein wesentlicher systematischer Mangel der Änderungsregelungen besteht in der Erstreckung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung.

1. Unterscheidung vorverpackt versus nicht-vorverpackt / zubereitete Speisen

Die Systematik der LMIV unterscheidet explizit zwischen den Kennzeichnungsanforderungen für vorverpackte und nicht vorverpackte Lebensmittel (lose Ware). Der Begriff der nicht vorverpackten Lebensmittel erfasst auch die in der Gastronomie zubereiteten Speisen. Das Änderungsgesetz wird der Systematik der LMIV nicht gerecht.

Zwar sieht der Entwurf für die Außer-Haus-Verpflegung formale Erleichterungen bei der Darstellungsweise der Haltungsangaben vor (wie die reine Textkennzeichnung nach § 9 Ref-E THKG anstelle des grafischen Logos). Er ignoriert jedoch die grundlegenden strukturellen

Besonderheiten der Gastronomie und ihrer handwerklich zubereiteten Speisen (nicht-vorverpackt im Sinne von Artikel 44 LMIV) im Vergleich zum Lebensmitteleinzelhandel (vorverpackte Ware nach Artikel 9 und 10 LMIV).

Der europäische Gesetzgeber hat in Artikel 44 LMIV (ebenso wie in der Vorgängerversion der Richtlinie 2000/13/EG) für lose, nicht-vorverpackte Ware ganz bewusst ein reduziertes Informationsregime gewählt, da die hochgradig arbeitsteilige und dynamische Küchenpraxis starre Deklarationssysteme nicht zulässt.

Ausweislich des Berichts über den Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates über die LMIV vom 19.04.2010 war vor diesem Hintergrund sogar vorgesehen, nicht vorverpackte Lebensmittel gänzlich aus der verpflichtenden Kennzeichnung auszunehmen. Zur Begründung wurde dazu ausgeführt:

„In Betrieben des Lebensmitteleinzelhandels und des Lebensmittelhandwerks, inklusive der Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung, werden nicht fertig abgepackte Produkte zur unmittelbaren Abgabe an den Konsumenten hergestellt. Es gibt keine Standardverfahren und die Zutaten ändern sich jeden Tag. Zudem sorgt insbesondere das Lebensmittelhandwerk für den Erhalt der regionalen Spezialitäten, Kreativität, Innovation und die Vielfalt des Lebensmittelsangebots. Es ist daher wichtig, nicht fertig abgepackte Lebensmittel von der verpflichtenden Kennzeichnung auszunehmen.“¹

2. Auswirkung auf Kennzeichnungspflichten – Verhältnismäßigkeit

Bei der rechtlichen Prüfung nationaler Vorschriften nach den Maßstäben des Unionsrechts (insbesondere nach Artikel 38, 39 LMIV und Artikel 34 ff. AEUV) müssen diese bereichsspezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden. Die strukturellen Unterschiede sind jedenfalls bei der im Rahmen der Rechtmäßigkeitsprüfung für verpflichtende Kennzeichnungen zwingend erforderlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beachten.

Die Verhältnismäßigkeit einer Kennzeichnungspflicht ist bei zubereiteten Speisen in der Gastronomie anders zu bewerten als bei vorverpackter Handelsware im Einzelhandel: Während der Handel verpackte Produkte mit festen Spezifikationen vertreibt, prägen tagesaktuelle Einkäufe, schwankende Verfügbarkeiten und wechselnde Gerichte den gastronomischen Alltag. Eine Regulierungslogik, die im Handel womöglich technisch abbildbar erscheint, führt in der Küchenpraxis zu unüberwindbaren logistischen Hürden.

Die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Maßnahme fällt für die Gastronomie daher grundlegend anders aus und führt im Ergebnis zur Rechtswidrigkeit einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung für die Außer-Haus-Verpflegung.

¹ Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, Erwägung 15, 19.04.2010, KOM(2008)0040 – C6-0052/2008 – 2008/0028(COD).

II. Verstoß gegen die unionsrechtlichen Schranken für nationale Vorschriften (Artikel 38, Artikel 39 Abs. 1 LMIV)

Für die Einführung zusätzlicher nationaler Kennzeichnungspflichten setzt das Binnenmarktrecht der LMIV den nationalen Gesetzgebern enge Grenzen. Unabhängig von der strittigen Frage, ob das Änderungsgesetz in einen durch die LMIV vollharmonisierten Bereich eingreift (Artikel 38 Abs. 1 LMIV) oder nationale Regelungen in einem nicht harmonisierten Bereich trifft (Artikel 38 Abs. 2 LMIV), bedarf eine solche nationale Maßnahme einer besonderen unionsrechtlichen Rechtfertigung.

Sowohl Artikel 38 Abs. 1 LMIV als auch Artikel 38 Abs. 2 LMIV sowie Artikel 39 Abs. 1 LMIV (i.V.m. Artikel 38 Abs. 1 LMIV) erlauben nationale Regelungen nur, wenn diese die Warenverkehrsfreiheit nicht behindern. Gemäß diesen Bestimmungen bedarf der Erlass neuer Regelungen – insbesondere bei Beeinträchtigungen des Binnenmarktes oder der Warenverkehrsfreiheit – spezieller Rechtfertigungen durch legitime Gemeinwohlziele (gemäß Artikel 36 AEUV bzw. Artikel 39 Abs. 1 LMIV). Zudem müssen die Maßnahmen zwingend verhältnismäßig sein.

Das Änderungsgesetz erfüllt diese Anforderungen jedenfalls im Hinblick auf seine Ausweitung auf die Außer-Haus-Verpflegung nicht (§ 3 Abs. 1 i.V.m. Anlage 1; § 9 Ref-E THKG).

1. Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit (Artikel 34, 36 AEUV)

Die im Änderungsgesetz vorgesehene staatliche Haltungsformkennzeichnung greift in die Warenverkehrsfreiheit im Sinne des Artikel 34 AEUV ein.

Artikel 34 AEUV verbietet mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten.

Die vorgesehene Kennzeichnungspflicht erfasst gemäß § 3 Ref-E THKG ausdrücklich auch ausländische Lebensmittel (Schweinefleisch), die nicht in Deutschland, sondern in anderen Mitgliedstaaten hergestellt bzw. von dort stammenden Tieren gewonnen wurden.² Diese Lebensmittel werden nach Deutschland eingeführt und dort an Endverbraucher abgegeben. Dies betrifft im Besonderen auch den Bereich der Außer-Haus-Verpflegung.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH stellt eine nationale Kennzeichnungs- oder Informationspflicht regelmäßig eine Maßnahme gleicher Wirkung dar, wenn sie die Vermarktung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten von zusätzlichen Anforderungen und Anpassungen abhängig macht.³ Das Änderungsgesetz begründet solche zusätzlichen Anforderungen/ Marktzugangsschranken.

² Vgl. Gesetzesbegründung, Allgemeiner Teil A. Problem und Ziel, Seite 1 ff. Ref-E THKG sowie Einzelbegründung Seite 35 f. Ref-E THKG.

³ Siehe zur Rechtsprechung des EuGH etwa: EuGH, Urteil vom 16.12.1980 – Rs. 27/80, Slg. 1980, 3839 – Fietje; EuGH, Urteil vom 07.03.1983 – Rs. 94/82, Slg. 1983, 947 – De Kikvorsch.

a) In Bezug auf die Mindesthaltungsstufe (Stall):

Auch ausländische Lebensmittel dürfen nach § 4 Ref-E THKG im deutschen Markt nur noch dann abgegeben werden, wenn sie einer Haltungsformkennzeichnung unterzogen werden.

Da das deutsche Recht keine Stufe unterhalb des gesetzlichen Mindeststandards kennt, werden ausländische Importe, die lediglich nach den jeweiligen EU-Mindeststandards erzeugt wurden, zwingend und pauschal in die niedrigste deutsche Kategorie („mindestens Stall“, § 6 Ref-E THKG) einsortiert.

b) In Bezug auf höhere Haltungsstufen:

Die Ausweisung höherer Haltungsformen gemäß den deutschen Vorgaben ist möglich. Diese gehen jedoch über den unionsrechtlichen Mindeststandard hinaus und gelten in anderen Mitgliedstaaten nicht zwingend. Ausländische Erzeuger und Lebensmittelunternehmer werden somit gezwungen, ihre Haltungsformen, Informationen, Dokumente und Kontrollsysteme an ein deutsches Sonderformat anzupassen, obwohl sie im Ursprungsstaat rechtmäßig produzieren und vermarkten.⁴

Das Gesetz sieht auch keinen echten Mechanismus zur Anerkennung gleichwertiger Tierwohl- und Kennzeichnungssysteme aus anderen Mitgliedstaaten vor. Die deutschen Änderungsregelungen führen faktisch zu einer Parallelregulierung des Schweinefleischmarktes innerhalb der Union und gefährden die gegenseitige Anerkennung rechtmäßig hergestellter Lebensmittel.

Damit ist die verpflichtende Haltungsformkennzeichnung uneingeschränkt geeignet, den Marktzugang für Produkte aus anderen Mitgliedstaaten zu erschweren und zu verteuern. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit im Sinne des Artikel 34 AEUV liegt folglich vor.

Dies hat unmittelbare negative Auswirkungen auch auf die Versorgungsstrukturen und Abläufe in der Gastronomie.

2. Keine Rechtfertigung durch Verbraucherschutz- und Tierwohlziele

Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit bedarf unionsrechtlich der Rechtfertigung nach Artikel 36 AEUV. Ein Eingriff wäre nur dann gerechtfertigt, wenn zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls vorliegen und die Maßnahme dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

Der deutsche Gesetzgeber begründet seine Ausweitung der Haltungsformkennzeichnung pauschal mit Verbraucherschutz und Tierwohl. Beide Ziele rechtfertigen die neu vorgesehene, verpflichtende staatliche Kennzeichnung für die Außer-Haus-Verpflegung jedoch nicht. Insbesondere:

⁴ Vgl. Gesetzesbegründung, E. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, Seite 41 ff. Ref-E THKG.

a) Keine Rechtfertigung aus Verbraucherschutzgründen

(1) Das Änderungsgesetz geht von einem Verbraucherinteresse aus, das in der angenommenen Größenordnung für den Bereich der Außer-Haus-Verpflegung nicht existiert. Dies ergibt sich auch aus den eigenen statistischen Erhebungen des BMLEH im Zusammenhang mit dessen offiziellen jährlichen Ernährungsreporten.

In der Begründung zum Änderungsgesetz legt das Ministerium dar, dass 71 % der Endverbraucher angegeben hätten, mindestens einmal im Monat in einem Restaurant zu essen (Gesetzesbegründung, Seite 1). Aus diesem Wert ergibt sich jedoch kein entsprechend großes Bedürfnis der Verbraucher nach Informationen zu Haltungsformen. Die Zahlen, die das Ministerium in seinen Ernährungsreporten hierzu ermittelt hat, sind weit niedriger und zudem rückläufig.

*(siehe im Detail nachfolgend, insbesondere auch zu den Ergebnissen von Verbraucherumfragen, unter **B. I. 1. ff.)***

Zudem sind auch die Auswirkungen, die in der Begründung des Änderungsgesetzes für den Bereich der Gastronomie aus Haltungsforminformationen abgeleitet werden, nicht gegeben. Die Haltungsform ist bei der Auswahl der Speisen für die Verbraucherentscheidung kein überwiegend maßgebliches Kriterium.

*(siehe im Detail nachfolgend, insbesondere unter **B. I. 2.)***

(2) Darüber hinaus steht die im Gesetz verankerte Möglichkeit eines vollumfänglichen Downgradings (§ 6 Ref-E THKG) im direkten Widerspruch zum formulierten Verbraucherschutzziel.

In der Praxis zwingt das Änderungsgesetz die Gastronomen, zumindest den gesetzlichen Mindeststandard auszuweisen („mindestens Stall“). Höhere Haltungsformen können zwar – wie bisher auch – freiwillig angegeben werden. Allerdings sind diese Angaben nun an das verpflichtende Label bzw. an verpflichtende Informationen geknüpft und Abweichungen hiervon sind mit empfindlichen Bußgeldern bedroht (bis zu 30.000 Euro gemäß § 27 Abs. 2 Ref-E THKG).

In der Konsequenz kann dies auf Seiten der verpflichteten Gastronomie zu Verunsicherungen bei den Kennzeichnungen führen. Um Haftungen (= Bußgelder) zu vermeiden, werden höhere Haltungsformen dann nicht ausgewiesen.

Dies hat mehrere – dem Verbraucherschutz entgegenstehende – Effekte:

- Es besteht die realistische Gefahr, dass Gastronomen, die heute bereits freiwillig auf höhere Haltungsformen hinweisen, diese zukünftig aus Sorge vor Sanktionen nicht mehr angeben.
- Aus Haftungsgründen würde nur die niedrigste Haltungsform ausgewiesen („mindestens Stall“).

- Für den Verbraucher hat diese Information jedoch keinen Mehrwert, da sie ohnehin dem geltenden gesetzlichen Mindeststandard entspricht.
- Für den Gastronomen entstehen dennoch für diese nun verpflichtend eingeführte Mindestkennzeichnung – ohne Mehrwert für den Verbraucher – Aufwand und Kosten.

(3) Hinzu kommt, dass bereits in der Handelskette die Waren mit „mindestens Stall“ angegeben werden können, auch wenn tatsächlich Fleisch höherer Haltungsformen verkauft bzw. verarbeitet wird/wurde (Downgrading). Diese Mindestdeklaration reicht in der Handelskette dann bis zur Gastronomie fort. Einem Gastronomen, der gegenüber den Verbrauchern höhere Haltungsformen anbieten und entsprechend deklarieren möchte, ist dies dann nicht möglich. Ihm stehen in diesen Fällen nur mit der Mindestdeklaration versehene Fleischangebote zur Verfügung, bei denen etwaige höhere Haltungsformen nicht erkennbar sind.

b) Ungeeignetheit zur Tierwohlförderung

Diese Effekte des Downgradings wirken sich unmittelbar auch auf das explizit mit dem Änderungsgesetz verfolgte Tierschutzziel negativ aus.

(1) Bemühungen der Landwirte um höhere Tierschutzstandards – die durch Informationen zu höheren Haltungsformen zum Ausdruck kommen sollen – werden durch ein Downgrading nicht kommuniziert und laufen ins Leere. Erhoffte Kaufanreize in Bezug auf Fleisch und Fleischprodukte höherer Haltungsformen bleiben damit aus und spiegelbildlich ebenso eine verbesserte Einkommenssituation der Landwirte.

(2) Politisch erzwungene Dokumentations- und Informationspflichten am Ende der Wertschöpfungskette, d.h. der Außer-Haus-Verpflegung/Gastronomie, lösen strukturelle Probleme in der landwirtschaftlichen Erzeugung nicht. Sie schaffen keinen ökonomischen Anreiz für den echten Ausbau höherer Haltungsformen, sondern erzeugen lediglich bürokratische Überlastung und Rechtsunsicherheiten.

Die gesetzten Ziele lassen sich mit freiwilligen und unterstützenden Maßnahmen entlang der Wertschöpfungskette – einschließlich der Lieferanten und Großhändler, die die erforderliche Information bereitstellen müssen und somit selbst zusätzlich in erheblicher Weise durch das Gesetz belastet werden, bis hin zur Gastronomie – eher erreichen.

(im Weiteren hierzu nachfolgend insbesondere unter C.)

III. Irreführung der Verbraucher (Artikel 7 LMIV)

Lebensmittelinformationen dürfen nicht irreführend sein, siehe Artikel 7 LMIV. Die im Gesetz verankerte Möglichkeit des vollumfänglichen Downgradings steht einer klaren Verbraucherinformation entgegen. Ist insoweit erklärtes Ziel, Kaufanreize durch Angabe höherer Haltungsformen zu setzen, wird dieses nicht erreicht. Der Verbraucher kann Kaufentscheidungen zu Tierwohlaspekten nicht treffen, wenn diese durch ein Downgrading gerade nicht zum Ausdruck kommen. Der Verbraucher würde dadurch irregeführt (vgl. auch

Artikel 7 UGP-RL, Irreführung durch Unterlassen, wobei keine besondere Täuschungseignung erforderlich ist).

Geschaffen wird dieses Irreführungspotential (erst) vom Änderungsgesetz selbst, und zwar indem es verlangt, dass zwingend jedenfalls die Angabe des gesetzlichen Mindeststandards mit „mindestens Stall“ anzugeben ist. Eine gesonderte Information darüber, dass das Lebensmittel den geltenden Standard einhält, ist für den Verbraucher jedoch nicht erforderlich, da dieser hiervon generell ausgeht und auf die Einhaltung auch Vertrauen kann.

Im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung lassen sich solche Irreführungen durch konsequent freiwillige Angaben vermeiden.

IV. Widerspruch zu den europäischen und nationalen Zielen des Bürokratieabbaus

Die geplante Ausweitung verpflichtender Kennzeichnungs- und Dokumentationspflichten auf die Außer-Haus-Verpflegung steht im eklatanten Widerspruch zu den ausdrücklich erklärten Zielen des Bürokratieabbaus, sowohl in Deutschland als auch in der EU.

Auf EU-Ebene hat sich die Europäische Kommission das verbindliche Ziel gesetzt, Verwaltungsaufwände für Unternehmen signifikant um mindestens 25 % und für kleine und mittelständische Betriebe sogar um mindestens 35 % zu reduzieren.⁵

Das vorliegende Änderungsgesetz bewirkt jedoch das Gegenteil. Die geplanten Regelungen burden der Außer-Haus-Verpflegung neue Nachweis- und Dokumentationspflichten auf.

Hiervon betroffen sind alle Bereiche – von der Systemgastronomie über die Gemeinschaftsverpflegung bis insbesondere zur klein- und mittelständischen Gastronomie – mit ihren häufig wechselnden Speisenangeboten, variierenden Lieferketten und individuellen Einkaufsgewohnheiten. Bei jedem Lieferantenwechsel, jeder Einkaufsänderung und jeder Speisekartenänderung müssten die Angaben laufend angepasst werden. Ein messbarer Nutzen für den Verbraucher besteht jedoch nicht.

Allein für die Außer-Haus-Verpflegung geht das Änderungsgesetz von einem jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 6 Millionen Euro aus, zusätzlich zu einem einmaligen Erfüllungsaufwand von 1 Million Euro.

(zur Kritik an diesen Schätzungen nachfolgend unter C. III. 2.)

Insgesamt schätzt das Ministerium die Bürokratiekosten, die der Wirtschaft allein aus den Informationspflichten entstehen, auf über 12 Millionen Euro jährlich (12.268.000 Euro, Gesetzesbegründung, Seite 2).

⁵ EU Kommission, Arbeitsprogramm der Kommission 2025, 11.02.2025, COM(2025) 45 final.

Dieser nationale Alleingang im Bereich der Tierhaltungskennzeichnung konterkariert daher unmittelbar nicht nur die deutschen, sondern auch die europäischen Bürokratieentlastungsinitiativen und -ziele.

B. Fehlender Verbrauchernutzen und Realitätsferne der Gesetzesziele

Zitate aus der Notifizierungsmitteilung:

- „9. Mit einer verbindlichen Tierhaltungskennzeichnung wird dem Verbraucherwunsch nach mehr Informationen [...] nachgekommen.“
- „9a. [...] 71 Prozent der Endverbraucher geben an, dass sie mindestens einmal im Monat in einem Restaurant [...] essen (vgl. BMLEH Ernährungsreport 2025, S. 24). [...] Um auch in diesem Bereich dem Wunsch der Verbraucherinnen und Verbraucher nach mehr Information und Transparenz nachzukommen [...]“
- „9b. [...] Um den Zielen einer flächendeckenden Verbraucherinformation [...] nachzukommen, ist folglich die vorliegende Änderung [...] notwendig. Anders können diese Ziele nicht erreicht werden.“

Stellungnahme der Verbändeallianz:

Die Begründung des Ministeriums erkennt die Marktrealitäten im Gastgewerbe und beruht auf fehlerhaften Annahmen hinsichtlich des tatsächlichen Informationsbedürfnisses und der Verbraucherwünsche.

I. Fehlendes Informationsinteresse der Verbraucher und Preissensibilität

Der Referentenentwurf begründet seinen Vorschlag für eine verpflichtende Tierhaltungskennzeichnung in der Außer-Haus-Verpflegung damit, „dem Wunsch der Verbraucherinnen und Verbraucher nach mehr Information und Transparenz nachzukommen“ (Seite 1 Ref-E THKG).⁶

1. Widerspruch zu empirischen Erhebungen

Schon die eigenen empirischen Erhebungen des BMLEH tragen dieses Argument jedoch nicht. Sie belegen vielmehr das Gegenteil. Das Interesse an Haltungsforminformationen in der Gastronomie ist in den vergangenen Jahren signifikant gesunken.

Gemäß den offiziellen Ernährungsreporten des BMLEH der Jahre 2023 bis 2025 fiel das Informationsinteresse der Gäste an Tierhaltungsformen in der Gastronomie von 58 % im Jahr 2023 auf 53 % im Jahr 2025. Parallel dazu sank auch die Nachfrage nach Bio-Produkten von 45 % (2023) auf 40 % (2025).⁷

⁶ Vgl. auch Ziffer 9, 9a Notifizierungsmitteilung; Ref-E THKG, Seite 35: „erhebliches Informationsbedürfnis der Endverbraucher“.

⁷ BMLEH, Ernährungsreport 2025, forsa, Seite 99.

Aber selbst diese Zahlen sind nicht unmittelbar mit den weiteren statistischen Erhebungen der Ernährungsreporte zu den wichtigen Aspekten beim Essen außer Haus vergleichbar, sondern sogar noch geringer anzusetzen. Denn die Basis für die Daten zur Haltungsform der Tiere bilden nur jene Befragten, „*die außer Haus essen und keine Veganer beziehungsweise Vegetarier sind*“, also nur Befragte, die grundsätzlich Fleisch essen. Bei den weiteren Aspekten bilden die Basis hingegen die Daten aller Befragten, die außer Haus essen.⁸ Zudem waren Mehrfachnennungen möglich.⁹

2. Speisenangebot, Geschmack, Preis

Demgegenüber wird für eine große Mehrheit der Gäste der Preis immer wichtiger. Für 69 % der Gäste im Jahr 2025 gehörte der Preis bei der Speisenauswahl mit zu den Hauptkriterien. Im Jahr 2023 lag dieser Wert noch bei 62 %. Wichtigstes Kriterium ist über die Jahre der Erhebungen zudem konstant der Geschmack (98 % und 99 %).¹⁰

Diese Ergebnisse bestätigen auch andere aktuelle Studien.

So ergab eine Studie zur Erhebung der Verbraucherpräferenzen in Betriebskantinen, dass das Gericht selbst den mit Abstand größten Einfluss auf die Wahl der Speisen mit einem Anteil von etwa 60 % (von 100 %) hat und der Preis den zweitgrößten Einfluss mit einem Anteil von etwa 30 % (von 100 %).¹¹ Das bedeutet, dass die Auswahl zu mehr als 90 % von Gericht und Preis beeinflusst wird.

Eindeutig von weit geringerer Bedeutung waren demgemäß andere Aspekte. Hierzu gehörten auch Tierwohlstandards, die gemäß der Erhebung für die Auswahl nur mit 1,4 % bzw. 2,2 % (von 100 %) maßgeblich waren.

Auch dies zeigt, dass der Verbraucherwunsch nach mehr Information zu Tierwohlstandards entgegen der Annahme des Ministeriums real nicht vorhanden ist. Schon gar nicht begründet ist ein „*nachweislich großes Interesse der Mehrheit der Verbraucher*“, wie es Erwägungsgrund 18 der LMIV verlangt.

3. Keine Relevanz für die Lebensmittelsicherheit

Anders als Informationen über Allergene dienen Angaben zu Haltungsformen weder der Lebensmittelsicherheit noch gesundheitlichen Schutzbedürfnissen der Gäste. Mit einer verpflichtenden Kennzeichnung von Haltungsformen in der Außer-Haus-Verpflegung würde daher ein bürokratischer Apparat für ein Informationsverlangen geschaffen, das in der Breite nicht existiert und insgesamt rückläufig ist.

⁸ BMLEH, Ernährungsreport 2025, forsa, Seite 99.

⁹ BMLEH, Ernährungsreport 2025, forsa, Seite 99.

¹⁰ BMLEH, Ernährungsreport 2025, forsa, Seite 99.

¹¹ Möstl, Jansen, Zander “Consumer preferences for organic, animal welfare-friendly, and locally produced meat in workplace canteens: Results of a discrete choice experiment in Germany“, Food Quality and Preference, 127 (2025) 105463, Seite 6.

II. Gesetzlich erzwungene Pflichten lösen wahre Hemmnisse nicht

Amtliche Erhebungen und Fachberichte (wie zum Beispiel der Bio-Marktbericht Thüringen 2024/25¹²) lassen den Schluss zu, dass die Ausweitung tierwohlgerecht erzeugter Speisen nicht an fehlenden Kennzeichnungen in der Gastronomie scheitert. Die wahren Hemmnisse liegen in der fehlenden Zahlungsbereitschaft der Gäste, den hohen Marktpreisen für entsprechende Lebensmittel, einer eingeschränkten Verfügbarkeit auf dem Markt und – unter dem Blickwinkel von Förderung – einer mangelnden finanziellen staatlichen Unterstützung beim Aufbau entsprechender Angebote in der Landwirtschaft.

Ein staatlicher Kennzeichnungszwang für zubereitete Speisen löst diese strukturellen Probleme nicht. Gesetzlich erzwungene Informations- und Dokumentationspflichten am Ende der Wertschöpfungskette engen vielmehr den Handlungsspielraum der ohnehin stark belasteten Gastronomiebetriebe weiter ein, ohne einen messbaren Beitrag zum Tierwohl zu leisten.

C. Unverhältnismäßigkeit und Belange der Außer-Haus-Verpflegung

Zitate aus der Notifizierungsmitteilung:

- „8. Das Änderungsgesetz sieht diverse Vereinfachungen vor [...]. Außerdem wird es der Lebensmittelindustrie ermöglicht, das sogenannte ‚Downgrading‘ vorzunehmen.“
- „9c. Weil mit der Erweiterung der Kennzeichnung auch Vereinfachungen [...] einhergehen, sind Belastungen [...] nicht unverhältnismäßig. [...] Bereits bestehende Regelungen knüpfen außerdem an bereits etablierte Strukturen an [...], sodass aufgrund des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes keine Parallelstruktur o.Ä. geschaffen werden muss.“

Stellungnahme der Verbändeallianz:

Jede nationale Kennzeichnungspflicht muss sich am verfassungs- und europarechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen. Der vorliegende Entwurf des Änderungsgesetzes besteht diese Prüfung in Bezug auf die für die in der Außer-Haus-Verpflegung angebotenen Gerichte nicht.

I. Ungeeignetheit der Maßnahme

Eine Maßnahme ist ungeeignet, wenn sie das gesetzte Ziel (Verbrauchertransparenz und Tierwohl) nicht fördern kann.

¹² Bio-Marktanalyse für Thüringen unter besonderer Berücksichtigung des Absatzes von Bio-Produkten in der Außer-Haus-Verpflegung (Status Quo und Potentiale), Studie im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Landwirtschaft und Ländlichen Raum.

Gastronomiebetriebe beziehen Fleisch über den Groß- und Einzelhandel in tagesaktuell wechselnden Qualitäten.

1. Downgrading

Um den existenzbedrohenden Bußgeldern (§ 27 Ref-E THKG) bei kurzfristigen Lieferantenwechseln zu entgehen, zwingt der Gesetzgeber die Betriebe bei der Kennzeichnung faktisch zum Downgrading. Viele Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung werden pauschal nur die Haltungsstufe „mindestens Stall“ ausweisen.

Das Ziel der Transparenz und Verbraucherinformation wird verfehlt. Tierwohl wird unsichtbar gemacht, statt belohnt zu werden.

2. Geringere Verfügbarkeit

Für Deutschland ist die Kennzeichnungspflicht auch für ausländische Produzenten von Schweinefleisch besonders relevant, da ein Großteil des Fleisches bzw. der Ferkel aus dem Ausland stammt. Gemäß anerkannten statistischen Erhebungen sinkt die Anzahl der im Inland gehaltenen Schweine seit einigen Jahren.¹³ Im Jahr 2024 betrug der Anteil importierter Ferkel 23,3 %.¹⁴

Wenn nun erhöhte Kennzeichnungsanforderungen bestehen, droht die Gefahr, dass ausländische Produzenten den Markt nicht mehr beliefern oder auf niedrigere Haltungsformen zurückgreifen, da die Kennzeichnung höherer Stufen nach deutschen Vorgaben zu aufwendig ist (gemessen auch an anderen bzw. eigenen nationalen Vorgaben).

Dies würde den Markt verengen und die Verfügbarkeit von Schweinefleisch an sich, insbesondere aber in den höheren Haltungsformen, reduzieren. Das hat direkte Auswirkungen auf die Gastronomie, die auf die Angebote im Handel – und damit auf die entsprechende Haltungsformangabe – angewiesen ist. Die Wahlmöglichkeiten seitens der Gastronomie sind nur begrenzt gegeben, was auch die Möglichkeit einschränkt, höhere Tierwohlstandards auf Speisekarten auszuweisen (selbst wenn dies gewollt ist).

II. Fehlende Erforderlichkeit (Milderes Mittel)

Eine Maßnahme ist nicht erforderlich, wenn ein milderes, gleich wirksames Mittel bereitsteht. Ein solches milderes Mittel ist die freiwillige Kennzeichnung wie in allen anderen EU-Staaten. Sie erlaubt es qualitätsorientierten Betrieben, höhere Tierwohlstandards rechtssicher als Wettbewerbsvorteil auszuweisen, ohne die gesamte Branche mit bürokratischen, zusätzlichen Kennzeichnungspflichten für übliches Schweinefleisch, das den gesetzlichen Anforderungen entspricht, zu belasten.

¹³ Thünen Institut, Anzahl der in Deutschland gehaltenen Nutztiere seit 1990.

¹⁴ Thünen Institut, Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland, Ferkelerzeugung und Schweinemast.

III. Unangemessenheit (Verhältnismäßigkeit i. e. S.)

Die geforderte Ausweitung einer staatlichen verpflichtenden Haltungskennzeichnung auf die Außer-Haus-Verpflegung ist auch insgesamt unverhältnismäßig. Die damit verbundenen Belastungen für die Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung stehen in keinem Verhältnis zum informatorischen Nutzen für die Verbraucher und dem Erreichen gewünschter höherer Tierwohlstandards. Dies manifestiert sich zusammengefasst insbesondere an folgenden Punkten:

1. Bürokratie statt Vereinfachung

Das Änderungsgesetz legt der Gastronomie am Ende der Wertschöpfungskette neue Pflichten auf, für die sie erst die Umgebung schaffen muss. Auch das sogenannte „Downgrading“ stellt daher keine Vereinfachung dar. Die Kennzeichnung der Haltungsformen im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung hat für Verbraucher keinen Mehrwert und ist ausweislich der statistischen Erhebung auch nicht für Kaufentscheidungen in der Gastronomie, d.h. die Speisenauswahl, ausschlaggebend. Sie verursacht lediglich Aufwand und Kosten.

2. Realitätsferne Kostenrechnung

Das Ministerium veranschlagt den finanziellen Aufwand für die Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung auf 6 Millionen Euro pro Jahr zuzüglich eines einmaligen Erfüllungsaufwandes von 1 Million Euro. Verwaltungstechnisch geht der Referentenentwurf von lediglich 156 Minuten pro Betrieb und Jahr aus (d.h. 3 Minuten pro Woche).¹⁵ Es setzt hierbei statische Lieferketten voraus und ignoriert die tägliche Küchenpraxis völlig.

Der tatsächliche Aufwand liegt um ein Vielfaches höher.

Die Betriebe des Gastgewerbes leisten schon heute durchschnittlich 14 Stunden pro Woche, um Dokumentations- und Informationspflichten zu erfüllen. Je nach Betriebsgröße, -aktivitäten und -anlagen müssen sie bis zu 125 Verpflichtungen einhalten. Davon verursachen 100 Verpflichtungen spürbare Bürokratiebelastungen, die zwischen 1,2 % und 6 % des jährlichen Umsatzes liegen.¹⁶

Angesichts von 72 % Kleinstbetrieben mit weniger als zehn Beschäftigten in einer Branche mit sieben Verlustjahren und einer historischen Welle von 2.563 Insolvenzen allein im Jahr 2025¹⁷ fehlen für zusätzliche Dokumentationspflichten schlicht die personellen und finanziellen Ressourcen.

¹⁵ Gesetzesbegründung, Seite 41 Ref-E THKG.

¹⁶ DEHOGA Bundesverband „Rezepte für den Bürokratieabbau“, 2024; DIHK-Studie/Sira Consulting, 2020.

¹⁷ Statistisches Bundesamt; DEHOGA Zahlenspiegel.

3. Grobe Unverhältnismäßigkeit der Sanktionen

Die vorgesehenen Sanktionen bei Verletzung der Pflichtangaben zur Haltungsform von bis zu 30.000 Euro sind grob unverhältnismäßig und für die Betriebe existenzbedrohend. Dies insbesondere auch, da Angaben zu Haltungsformen ohne jegliche Relevanz für die Lebensmittelsicherheit sind.

4. Ursprüngliches Tierhaltungskennzeichnungsgesetz ohne praktische Anwendung

Der vorliegende Entwurf eines Dritten Änderungsgesetzes bezieht sich auf das Erste Gesetz zur Änderung der Tierhaltungskennzeichnung aus dem Jahre 2023. Dieses sieht erstmals für frisches Schweinefleisch im Handel verpflichtende Kennzeichnungen zu Haltungsformen vor, vgl. § 1 Abs. 2, Anlage 1 THKG. Tatsächlich entfaltet es insoweit bisher jedoch noch keine Wirkung. Die Kennzeichnungspflicht wurde bereits mehrfach verschoben, aktuell auf Januar 2027.

Es ist unverhältnismäßig, Regelungen auf eine weitere Branche auszudehnen, obwohl in den vorgelagerten Handelsstufen noch keine praktischen Erfahrungen vorliegen. Damit wird ein im regulären Handel noch unerprobtes System auf die Außer-Haus-Verpflegung übertragen, deren handwerkliche Zubereitungsprozesse weitaus komplexere Abläufe aufweisen, wodurch sich die Umsetzung von Kennzeichnungspflichten erheblich schwieriger gestaltet.

D. Fazit und Forderung

Die geplante Ausweitung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes auf zubereitete Speisen in der Außer-Haus-Verpflegung verstößt gegen die europäischen Vorgaben der Artikel 38, 39 und 7 LMIV sowie gegen Artikel 34 AEUV und scheitert vollumfänglich an der rechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung sowie an den Zielen des Bürokratieabbaus.

Die Verbände der Allianz fordern:

Die verpflichtende Kennzeichnungspflicht für die Außer-Haus-Verpflegung vollständig aus dem Gesetzentwurf zu streichen und für die Außer-Haus-Verpflegung konsequent auf Freiwilligkeit zu setzen.