

Autor: André Lippert
Dokumenttyp: Aufsatz
Literaturnachweis: ZLR 2020, 589-601 

Quelle: 
dfv Mediengruppe, Frankfurt am Main

Fundstelle: ZLR 2020, 589-601
Zitiervorschlag: Lippert, ZLR 2020, 589-601

Haltungsanforderungen für Geflügel - zur Vereinbarkeit von nationalen Hal- tungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen mit den Vermarktungsnormen der EU

Rechtsanwalt Dr. André Lippert, Berlin *

Haltungsanforderungen für Geflügel - zur Vereinbarkeit von nationalen Hal- tungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen mit den Vermarktungsnormen der EU

***Welche Bedeutung haben die EU-Vermarktungsnormen Geflügelfleisch und Eier für die Zu-
lässigkeit mitgliedstaatlicher Hal- und Tierwohl-Kennzeichnungen? Inwieweit
sind sie zwingend und abschließend? Welcher Spielraum besteht für nationale Hal-
tungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen, insbesondere für Geflügelfleisch? Können diese die
Haltungsform-Kennzeichnungen nach den EU-Vermarktungsnormen ergänzen oder gar er-
setzen? Diese und weitere Fragen stellen sich in der aktuellen Diskussion um bestehende
und geplante Hal- und Tierwohllabel. Ihre Beantwortung erfor-
dert eine systematische Einordnung in das System einschlägiger (unionsrechtlicher) Re-
gelungen, die bislang noch nicht ausreichend erfolgt ist und vorliegend für Geflügelfleisch
und Eier vorgenommen wird.***

I. Einleitung

Vermarktungsnormen für verschiedene landwirtschaftliche Erzeugnisse sind seit den 1990er Jahren fester Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (EU). Sie enthalten unter anderem Regelungen zur Kennzeichnung von landwirtschaftlichen und tierischen Produkten, damit der freie Verkehr dieser Produkte auf dem gesamten EU-Binnenmarkt gewährleistet ist.

Im Laufe der Zeit ist über diese Verkehrsbezeichnungen hinaus das Bedürfnis nach weiteren Informationen des Verbraucher- und Tierschutzes hinzugetreten. So wird derzeit in Politik und Wirtschaft vermehrt diskutiert, ob und wie Lebensmittel tierischen Ursprungs gekennzeichnet werden können, um Verbrauchern Auskunft über die Haltung der Tiere und die Einhaltung weiterer Tierwohlanforderungen zu geben. Zahlreiche solcher Kennzeichnungen durch im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgestaltete Etikettierungen, Siegel und Label, die vor allem durch privatwirtschaftliche Organisationen und Initiativen entwickelt wurden, existieren bereits. Die Bundesregierung hat zudem 2019 einen Gesetzentwurf zur Einführung eines staatlichen Tierwohllabels und im August 2020 eine konkretisierende Verordnung für

Schweinefleisch vorgelegt. Dies hat die Diskussion über die Vereinbarkeit nationaler Kennzeichnungen mit europarechtlichen Vorgaben wieder neu entfacht.

In dieser Diskussion wird allerdings nicht ausreichend berücksichtigt, dass mit den Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch und Eier auf europäischer Ebene seit Jahrzehnten sehr detaillierte Vorgaben zur Kennzeichnung dieser Produkte bestehen – auch und besonders für die Haltungsform. Haltung bezeichnet den gesamten Prozess der Aufzucht der Tiere, insbesondere also ihre Ernährung, Pflege und Unterbringung während der Wachstumsphase.¹ Die rechtliche Natur und Bedeutung dieser Haltungsform-Kennzeichnung muss in der Diskussion um nationale Haltungsform- oder Tierwohl-Kennzeichnungen – sei es durch privatwirtschaftliche Akteure, sei es auf Grundlage staatlicher, gesetzlicher Regelungen – berücksichtigt werden.

II. Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch und Eier - Rechtsnatur und Wirkung

Für die Vermarktung von Geflügelfleisch auf dem EU-Binnenmarkt besteht die Verordnung (EG) Nr. 543/2008² (Vermarktungsnormen/VN). Sie regelt unter anderem die Verkehrsbezeichnungen der verschiedenen Verarbeitungsformen, die Definitionen der einzelnen Erzeugnisse, Herrichtungsformen, die Einstufung in Handels- und Gewichtsklassen sowie die Etikettierung. Nach ähnlichem Muster bestehen mit der Verordnung (EG) Nr. 589/2008³ Vermarktungsnormen für Eier.⁴

1. Rechtsgrundlage: Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation

Rechtsgrundlage für die Vermarktungsnormen ist Art. 75 Abs. 2, 227 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013⁵ (Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, GMO-Verordnung, GMO-VO). Durch entsprechende Vorgaben für Beschaffenheit und Aufmachung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse sollen die Marktorganisationen harmonisiert werden. Vermarktungsnormen sollen dabei gewährleisten, dass *“normgerechte Erzeugnisse von zufriedenstellender Qualität problemlos auf den Markt gelangen”* (Erwägungsgrund 71 GMO-VO), wobei

“Markt” hier den gesamten EU-Binnenmarkt meint. Sie bestehen unbeschadet der für landwirtschaftliche Erzeugnisse geltenden Bestimmungen aus veterinär-, pflanzenschutz- und lebensmittelrechtlichen Vorschriften (Art. 73 GMO-VO).⁶

Die Haltungsformangaben der Vermarktungsnormen sind in der Terminologie der GMO-Verordnung fakultativ vorbehaltene Angaben. Solche Angaben sollen es den Erzeugern von Agrarerzeugnissen mit wertsteigernden Merkmalen oder Eigenschaften erleichtern, diese auf dem Binnenmarkt bekanntzumachen (Art. 84 GMO-VO). Der Verwender kann dabei frei entscheiden, ob er die Angaben nutzt (sie sind *“fakultativ”*); aber wenn er sie verwendet, muss das Erzeugnis der jeweiligen Definition entspre-

chen ("vorbehalten").⁷ Dies bedeutet: Bei einer Verwendung sind die vorgegebenen (vorbehaltenen) Begriffe zu nutzen, was wiederum die Einhaltung der an sie geknüpften, materiellen Anforderungen voraussetzt.

2. Vermarktungsnormen als Maßstab für Haltungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen

Nationale Haltungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen sind – vorbehaltlich einer Ausgestaltung im Einzelnen – grundsätzlich nur zulässig, sofern und soweit unionsrechtliche Vorgaben nicht abschließend sind. Abschließende Regelungen kann die EU in allen Bereichen erlassen, in denen ihr dafür eine entsprechende Kompetenz zugewiesen wurde.⁸ Sie kann dann unterschiedliche mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften harmonisieren und so bestehende rechtliche Unterschiede verringern oder beseitigen.⁹ Dies dient vor allem der Herstellung von Marktgleichheit und damit der Verwirklichung des Binnenmarkts.¹⁰ Soweit das Sekundärrecht für einen Bereich eine abschließende Regelung trifft, ist ausschließlich dieses Recht Prüfungsmaßstab für das nationale Recht.¹¹

- 591 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 592 -

Da die Intensität der Rechtsangleichung im Einzelfall unterschiedlich sein kann, wird generell zwischen einer Teil- und Vollharmonisierung¹² sowie einer Mindest- und Maximalharmonisierung¹³ unterschieden. Differenzierungskriterium ist dabei jeweils der den einzelnen Mitgliedstaaten noch verbleibende Handlungsspielraum. Bei einer Harmonisierung durch eine Verordnung besteht in der Regel kein mitgliedstaatlicher Regelungsspielraum mehr mit Blick auf eine nationale Rechtssetzung, sondern allenfalls ein gewisser Vollzugsspielraum bei der Anwendung der Regelungen;¹⁴ Verordnungen sind gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in all ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.¹⁵ Alternativ erlässt die EU allerdings bisweilen auch bloße Rahmenverordnungen,¹⁶ die zwar unmittelbar gelten, aber durch Akte der Interpretation oder des Tertiärrechts konkretisiert werden müssen. Die Vermarktungsnormen, die vorliegend im Fokus stehen, weisen Merkmale einer solchen Rahmenverordnung auf.

a) Vermarktungsnormen als Binnenmarktrecht

Vermarktungsnormen geben einheitliche Standards für alle erfassten Produkte auf dem Binnenmarkt vor. Sie sollen eine normgerechte Mindestqualität der Erzeugnisse sicherstellen, die Anforderungen an Produkte vereinheitlichen und damit ihre Vermarktung auf dem gesamten Binnenmarkt zu gleichen Bedingungen ermöglichen. Sie dienen in erster Linie dem freien Warenverkehr innerhalb der EU und sind insoweit von ihrer Ausrichtung mit den Grundfreiheiten vergleichbar. Sie tragen zur Realisierung des Binnenmarktes bei – eines Raumes ohne Binnengrenzen, in dem nach Art. 26 Abs. 2 AEUV der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Vermarktungsnormen sollen Marktzugangsbarrrieren ausländischer Produkte in den einzelnen Mitgliedstaaten abbauen und eine Segmentierung des Binnenmarktes vermeiden. Wie die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu Herkunftsnachweisen bei Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen zeigen, wollen die Vermarktungsnormen in ähnlicher Weise verhindern, dass ein-

zelne mitgliedstaatliche Anforderungen z. B. an Haltungsformen oder die Kennzeichnung bestimmter Produkteigenschaften zu einer Abschottung nationaler Märkte durch Bevorzugung einheimischer Produkte führen. So hat der EuGH speziell zu nationalen Herkunftskennzeichnungen entschieden, dass diese Vorurteile von Verbrauchern gegenüber ausländischen Erzeugnissen unterstützen und dadurch den Absatz der in

- 592 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 593 -

anderen Mitgliedstaaten erzeugten Waren in einem Mitgliedstaat erschweren können.¹⁷

Vermarktungsnormen sind Marktordnungsrecht, weshalb sie ihre Rechtsgrundlage in den Bestimmungen der Gemeinsamen Marktorganisation für den Agrarmarkt (Gemeinsame Agrarpolitik, GAP) haben (siehe dazu bereits oben, 1.).¹⁸ Grundsätzlich sind die Regelungen der GAP gegenüber den Regelungen des Binnenmarktes und den Grundfreiheiten vorrangiges Spezialrecht. Letztere kommen nur zur Anwendung, wenn die Regelungen der GAP nicht spezieller sind.¹⁹

Dies bedeutet, dass bei Vorliegen einer positiv-rechtlichen Regelung zur Binnenmarktharmonisierung die Prüfung einer dem Anwendungsbereich dieser Regelung unterfallenden Maßnahme am Maßstab der Grundfreiheiten grundsätzlich nicht mehr in Betracht kommt.²⁰ Die Grundfreiheiten werden aufgrund ihres allgemeinen Charakters in diesem Fall von den spezielleren Binnenmarktregelungen verdrängt.²¹ Kurzum: Liegen für einen bestimmten Bereich abschließende Regelungen vor – wie hier die Vermarktungsnormen für den Bereich des Geflügelfleischs und der Eier –, dann können Maßnahmen, wie sie beispielsweise nationale Tierwohllabel darstellen, nicht mehr am Maßstab der Grundfreiheiten geprüft werden.

b) Vermarktungsnormen sind keine Maßnahmen des Tier- oder Verbraucherschutzes

Vermarktungsnormen sind demnach systematisch auch weder Maßnahmen des Tier- oder des Verbraucherschutzes noch des speziellen Lebensmittelinformationsrechts.

Vermarktungsnormen dienen systematisch *nicht primär* der Sicherstellung des Tierwohls. Für diesen Bereich bestehen eigenständige europäische Rechtsakte, insbesondere Richtlinien,²² wie etwa für Hähnchen die Richtlinie Nr. 2007/43 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern.²³ Im Bereich des Tierschutzes bestehen verschiedene unionsrechtliche Vorgaben, die einzelne Detailfragen, die üblicherweise

- 593 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 594 -

im Zusammenhang mit Tierwohl-Kennzeichnungen verwandt werden, erfassen, so z. B. die Verordnung über den Schutz von Tieren beim Transport²⁴ sowie zur Schlachtung.²⁵

Vermarktungsnormen gehören auch nicht zum Kreis der verbraucherschützenden Regelungen des Unionsrechts,²⁶ die die EU auf Grundlage des Art. 169 AEUV (Verbraucherschutz) erlassen kann. Als binnenmarktorientierte Regelungen der EU-Agrarpolitik sind in erster Linie produkt- und erzeugerspezifisch. Sie machen Vorgaben für die Vermarktung und Erzeugung von Produkten auf dem Binnenmarkt und tragen nur mittelbar zum Verbraucherschutz bei.²⁷

Dies bedeutet auch, dass zwischen primär den freien Warenverkehr schützenden Vermarktungsnormen und dem verbraucherschützenden Sekundärrecht keine Normkollision bestehen kann; beide Regelungsbereiche stehen, bildlich gesprochen, gleichrangig nebeneinander,²⁸ da sie unterschiedliche Ziele und Zwecke verfolgen.

Dies ist auch der Grund, warum die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel, Lebensmittelinformationsverordnung, LMIV²⁹) für die Prüfung der unionsrechtlichen Zulässigkeit nationale Haltungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen nicht alleiniger oder vorrangiger Prüfungsmaßstab sein kann – jedenfalls wenn es um den Bereich Geflügelfleisch und Eier geht.

Die LMIV soll einem hohen Verbraucherschutzniveau durch Informationen über Lebensmittel und damit insbesondere dem Schutz vor gesundheitsgefährdenden, irreführenden Lebensmittelinformationen dienen (Art. 1, Erwägungsgründe 3, 4).³⁰ Art. 9 und 10 LMIV enthalten dazu unter anderem Pflichtvorgaben zur Angabe bestimmter Lebensmittelinformationen (z. B. der verwendeten Zutaten und des Mindesthaltbarkeits- bzw. Verbrauchsdatums).

- 594 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 595 -

Vorgaben zur Haltungsform enthält die LMIV deshalb nicht. Diese ergeben sich allein aus den Vermarktungsnormen, die insoweit als Bezeichnungsregelungen für Agrarerzeugnisse gegenüber unionsrechtlichen Lebensmittelvorschriften spezielleres Recht und vorrangig zu prüfen sind.³¹ Dies bestätigt auch die in Art. 1 Abs. 4 LMIV enthaltene Kollisionsregel: Danach ist den in spezielleren Rechtsvorschriften für bestimmte Lebensmittel enthaltenen Kennzeichnungsvorschriften Rechnung zu tragen.³² Solche spezielleren Kennzeichnungsvorschriften sind die (verpflichtenden) Haltungsformangaben der Vermarktungsnormen.

3. Inhaltliche Bestimmungen der Vermarktungsnormen

Aus Sicht von Haltungsform-Kennzeichnungen – seien es die bestehende des Lebensmitteleinzelhandels, seien es die geplanten, staatlichen Tierwohl-Kennzeichnungen – stehen die Vorgaben der Vermarktungsnormen im Vordergrund.

a) Abschließende Bestimmung zu den Haltungsformangaben

Die zentrale Norm des Art. 11 Abs. 1 VN bestimmt auszugsweise wörtlich:

“Bei der Etikettierung [. . .] dürfen zur Angabe der Haltungsform [. . .] ausschließlich die nachstehenden und die in Anhang IV dieser Verordnung aufgeführten Begriffe [. . .] verwendet werden, und dies nur, sofern die in Anhang V dieser Verordnung genannten Bedingungen erfüllt sind: [. . .]”

b) ‘extensive Bodenhaltung’,

c) ‘Freilandhaltung’,

d) ‘Bäuerliche Freilandhaltung’,

e) ‘Bäuerliche Freilandhaltung – Unbegrenzter Auslauf’.

Diese Angaben können um Hinweise auf die Besonderheiten der jeweiligen Haltungsform ergänzt werden.”

Bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich, dass Art. 11 Abs. 1 VN eine abschließende Regelung für die Etikettierung der Erzeugnisse trifft. Zur Angabe der Haltungsform dürfen nach Art. 11 Abs. 1 VN ausschließlich die dort aufgelisteten sowie die in Anhang IV aufgeführten Begriffe verwendet werden. Voraussetzung ist, dass die in Anhang V genannten Bedingungen erfüllt sind. Dieser Anhang enthält sehr detaillierte und konkrete Angaben über die zu erfüllenden Bedingungen der jeweiligen Haltungsform, z. B. Besatzdichte, Schlachttalter, Auslaufflächen.

- 595 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 596 -

b) Ergänzung um Hinweise auf Besonderheiten der jeweiligen Haltungsform

Nach Art. 11 Abs. 1 Satz 2 VN können die Angaben zu den Haltungsformen um Hinweise auf Besonderheiten ergänzt werden. Diese Hinweise müssen sich im Rahmen der jeweiligen Haltungsform halten. Sie können die Haltungsformangaben *ergänzen*, indem sie auf Besonderheiten aufmerksam machen – ändern oder gar modifizieren können sie sie nicht. Der Verwender hat hier also die Möglichkeit, Besonderheiten der vorhandenen Haltungsformen besonders hervorzuheben, ohne dass er neue Begrifflichkeiten oder Anforderungen schaffen darf.

c) Einzelstaatliche technische Maßnahmen – Schutzverstärkungsklausel

Eine mit Blick auf nationale Haltungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen interessante Öffnungsklausel findet sich in Art. 11 Abs. 3 VN. Dieser bestimmt:

“Absätze 1 und 2 gelten unbeschadet der einzelstaatlichen technischen Maßnahmen, die über die Mindestanforderung gemäß Anhang V hinausgehen und nur auf die Erzeuger des betreffenden Mitgliedsstaats anzuwenden sind, sofern diese Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und mit den gemeinsamen Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch in Einklang stehen.”

aa) Die Mitgliedstaaten können danach also *“technische Maßnahmen”*, die über die Mindestanforderungen der fakultativ vorbehaltenen Angaben (inklusive also der Haltungsformangaben) hinausgehen,

erlassen. Angesichts des Regelungszusammenhangs wird in der Literatur aber zum Teil davon ausgegangen, dass der Terminus im Kontext der Vermarktungsnormen nur Verschärfungen der in Anhang V der VN definierten Haltungsbedingungen erfasst, nicht aber davon abweichende Kennzeichnungsvorgaben.³³

Dies deckt sich mit der lebensnahen Auslegung des Begriffs: Es kann sich jedenfalls nicht um materielle Maßnahmen mit eigenständigem, inhaltlichem Charakter handeln, sondern nur um *ergänzende Spezifizierungen*. Verstärkt wird dieses Verständnis innerhalb von Art. 11 Abs. 3 VN noch dadurch, dass die Maßnahmen darüber hinaus auch mit den *„gemeinsamen Vermarktungsnormen“* vereinbar sein müssen, also in Einklang mit den übrigen, insbesondere obligatorischen, Regelungen stehen müssen; obligatorische Regelungen im Sinne der GMO-Verordnung (z. B. zu Gewicht, Größe, Alter, Art. 75 Abs. 3 GMO-VO) werden bisweilen verkürzend auch nur als Vermarktungsnormen bezeichnet. Einzelstaatliche technische Maßnahmen, die zu den Haltungsformangaben hinzutreten, dürfen also den obligatorischen Regelungen der Vermarktungsnormen nicht widersprechen.

Zulässig sind nur technische Schutzverstärkungen. Schutzverstärkungen sind eine sowohl im primären als auch im sekundären Unionsrecht verbreitete Regelungssys-

- 596 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 597 -

tematik: Den Mitgliedstaaten wird die Befugnis zum Erlass oder zur Beibehaltung verstärkender Schutzmaßnahmen auf Grundlage einer unionsrechtlichen Regelung eingeräumt.³⁴ Neben verschiedenen Richtlinien ist dies z. B. im Primärrecht bei der Regelungskompetenz der Union für den Umweltschutz (Art. 193 AEUV) oder den Verbraucherschutz (Art. 169 Abs. 4 AEUV) vorgesehen.

Entscheidend ist bei Regelungen dieser Art, dass die unionsrechtlichen Regelungen *verstärkt* werden. Sie müssen dasselbe Ziel wie die unionsrechtliche Regelung verfolgen und dieselbe Ausrichtung haben.³⁵

bb) Diese einzelstaatlichen technischen Maßnahmen gelten *„unbeschadet“* der Absätze 1 und 2. Diese Absätze enthalten die fakultativ vorbehaltenen Angaben nach der GMO-Verordnung für Geflügelfleisch, u. a. die zwingenden Angaben zur Haltungsform (Abs. 1). Wenn einzelstaatliche technische Maßnahmen *„unbeschadet“* dieser Angaben gelten sollen, bedeutet dies, dass die einzelstaatlichen technischen Maßnahmen die Angaben zur Haltungsform, zu Schlachalter und Mastdauer *nicht* ersetzen, sondern nur *ergänzen* können.

cc) Die einzelstaatlichen technischen Maßnahmen können nur für die Erzeuger des betreffenden Mitgliedsstaats gelten und müssen gleichzeitig mit dem Unionsrecht vereinbar sein.

Diese Anforderung erklärt sich vor dem Hintergrund der Zielrichtung der Vermarktungsnormen als Regelungen zur Realisierung und Aufrechterhaltung des Binnenmarktes (siehe dazu oben, 2.): Wenn die Mitgliedstaaten stärkere Schutzmaßnahmen, begrenzt auf ihr Hoheitsgebiet, erlassen, dürfen diese kein Hindernis für den freien Warenverkehr auf dem gesamten Binnenmarkt darstellen. Es handelt sich um eine sogenannte Freiverkehrsklausel.³⁶ Einzelstaatliche Maßnahmen dürfen nicht zu einem (faktischen) Einfuhrverbot von Produkten aus anderen Mitgliedstaaten führen.³⁷ Genügen die Waren den Mindestanforderungen des europäischen Rechtsaktes (hier: den Vermarktungsnormen), dann

müssen sie auf dem gesamten Binnenmarkt frei verkehrsfähig sein; daran darf auch eine mitgliedstaatliche Schutzverstärkung nichts ändern. Innerhalb des betroffenen Mitgliedstaats kann dies zu einer Inländerdiskriminierung, also zu einer Schlechterstellung der eigenen Staatsangehörigen bzw. Erzeuger führen, da diese möglicherweise nach nationalem Recht an schärfere Voraussetzungen gebunden sind als die Mitbewerber aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die eine solche Schutzverstärkung nicht oder in weniger großem Umfang einge-

- 597 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 598 -

führt haben. Eine solche Inländerdiskriminierung wird aber zumindest aus europarechtlicher Sicht als unbedenklich eingestuft.³⁸

III. Nationale und europäische Initiativen zu Haltungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen

Bestehende und geplante nationale Haltungsform-Kennzeichnungen oder Tierwohllabel müssen den dargestellten unionsrechtlichen Anforderungen genügen.

Bereits seit einigen Jahren werden in Deutschland verschiedene Logos, Siegel und Label von privatwirtschaftlichen Organisationen und Initiativen vergeben. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das Haltungsformlogo des Lebensmitteleinzelhandels (LEH),³⁹ das die Gesellschaft zur Förderung des Tierwohls in der Nutztierhaltung mbH unter der Bezeichnung *haltungsform.de* anbietet und das sich allein auf Fragen der Haltungsform konzentriert, dabei aber eigene Kriterien verwendet, die sich von den Vermarktungsnormen unterscheiden. Genutzt werden kann dieses Logo durch Lebensmitteleinzelhändler oder Verarbeiter/Vermarkter von Fleischwaren, die über ein anerkanntes Tierwohlprogramm zertifiziert wurden. Mit diesem Logo wird eine einheitliche, umfassende und übergreifende Kennzeichnung der Haltungsform angestrebt. Die Kategorisierung der verschiedenen Haltungsformen, die auf der Internetseite aufgeschlüsselt sind, reicht von Haltungsform 1 (rot) für "Stallhaltung" über Haltungsform 2 (blau) für "Stallhaltung Plus" und Haltungsform 3 (orange) für "Außenklima" bis hin zu Haltungsform 4 (grün) für "Premium".

Ein weiteres Beispiel ist das *Tierwohl-Siegel der Initiative Tierwohl*. Die teilnehmenden Betriebe können neben diesem Siegel auch das LEH-Haltungsformlogo nutzen. Erzeuger, die an der Initiative Tierwohl teilnehmen, müssen bestimmte Tierwohlkriterien umsetzen, die über die gesetzlichen Standards hinausgehen. Konkretisierungen dieser Kriterien finden sich im Kriterienkatalog Geflügelmast,⁴⁰ der sich an den Basiskriterien des QS-Leitfadens Landwirtschaft Geflügelmast⁴¹ orientiert. Das Tierwohl-Siegel in gelber Grundfarbe mit blauem Haken für Geflügel- und Schweinefleischprodukte kann auf den Produkten angebracht werden. Es gibt selbst keine Auskunft über die Erfüllung bestimmter Kriterien und differenziert nicht nach verschiedenen Haltungsformen, sondern enthält unter Verweis auf die Internetadresse www.initiative-tierwohl.de nur die Aussage, dass das Produkt aus einem teilnehmenden Betrieb der Initiative stammt.

- 598 -

Auch das Tierschutzlabel "Für Mehr Tierschutz" des Deutschen Tierschutzbundes ist als Haltungsform nach *haltungsform.de* eingestuft, beinhaltet allerdings darüber hinaus ein zweistufiges System, mit dem auf dem Etikett die Erfüllung bestimmter Tierschutzstandards nach Richtlinien des Deutschen Tierschutzbundes ausgewiesen wird. In den Richtlinien des Deutschen Tierschutzbundes sind Kriterienkataloge enthalten, die unter anderem Auskunft darüber geben, welche Anforderungen Betriebe bei der Tierhaltung erfüllen müssen, um das Label erster (sog. Einstiegsstufe) oder zweiter Stufe (sog. Premiumstufe) führen zu dürfen.

Aktuell wird politisch über ein staatliches Tierwohllabel diskutiert. Dazu hat die Bundesregierung im September 2019 den Entwurf eines Tierwohllabelgesetzes (TierWKG) und im August 2020 den Entwurf einer konkretisierenden Tierwohllabelverordnung (TierWKV) für Schweinefleisch vorgelegt. Die Verwendung des Labels soll von bestimmten, über die gesetzlich geregelten Mindeststandards hinausgehenden Anforderungen an Haltung, Transport und Schlachtung von Tieren abhängen; die Teilnahme soll freiwillig sein.⁴² Damit handelt es sich nicht um eine bloße Haltungsform-Kennzeichnung, sondern eine umfassendere Tierwohl-Kennzeichnung, die auch Haltungsformkriterien einbezieht. Der Gesetzentwurf ist mit Blick auf die verschiedenen Nutztierarten neutral formuliert; Einzelheiten – auch mit Blick auf Haltungsbedingungen – sollen in Rechtsverordnungen geregelt werden. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat bis jetzt ausschließlich Kriterien für die Schweinemast erarbeitet, weitere Nutztierarten sollen aber folgen.

Auf europäischer Ebene ist geplant, die EU-Vermarktungsnormen ab 2021 zu novellieren. Dazu hat die EU-Kommission bereits einen Evaluierungsbericht veröffentlicht.⁴³ Deutschland will das Thema auf europäischer Ebene vorantreiben und einen einheitlichen europäischen Rechtsrahmen mit europäischen Tierwohllabeln entwickeln.

IV. Fazit und Ausblick: Spielräume nationaler Haltungsform- und Tierwohl-Kennzeichnungen

Vermarktungsnormen regeln abschließend die Voraussetzungen und die Bezeichnung der unionsrechtlich harmonisierten Haltungsformen. Die in den Vermarktungsnormen festgelegten Begriffe sind als spezielle Regelungen zwingend zu verwenden, wenn ein Erzeuger die Bedingungen für die jeweilige Haltungsform erfüllt. Die Vermarktungsnormen sind in diesem Fall als Auslösetatbestand zu verstehen, wonach der Erzeuger immer auch die vorgegebenen (vorbehaltenen) Begriffe verwenden muss, von ihnen also nicht beliebig abweichen oder sie modifizieren kann.

Allein Ergänzungen der Haltungsformangaben sind in engen Grenzen möglich: Zulässig sind Hinweise auf Besonderheiten der jeweiligen Haltungsform (Art. 11 Abs. 1 Satz 2 VN). Diese Hinweise müssen sich im Rahmen der jeweiligen Haltungsform halten: Sie können die Haltungsformangaben *ergänzen*,

indem sie auf Besonderheiten aufmerksam machen – ändern oder modifizieren dürfen sie sie nicht. Dies gilt im Kern auch für die Öffnungsklausel des Art. 11 Abs. 3 VN: Sie lässt zwar einzelstaatliche technische Maßnahmen, die über die Mindestanforderungen der jeweiligen Haltungsform hinausgehen, zu, stellt dadurch jedoch nicht die Bindung des Erzeugers an die Begrifflichkeiten und die Bedingungen der Haltungsformenkennzeichnung der Vermarktungsnormen in Frage.

Jedenfalls für den Bereich des Geflügelfleischs (und für Eier) sind deshalb vollkommen eigenständige nationale Haltungsform-Kennzeichnungen, die die Mindestanforderungen und wortgleiche Verwendung der in den Vermarktungsnormen verwendeten Begriffe nicht erfüllen – unabhängig davon, ob sie durch privatwirtschaftliche Marktteilnehmer oder aufgrund staatlicher Regelung, freiwillig oder verpflichtend eingeführt werden – unzulässig. Dies gilt auch für mögliche alternative Darstellungsvarianten: Eine Kennzeichnung dürfte – vorbehaltlich der Bewertung in jedem konkreten Einzelfall – unzulässig sein, wenn sie die Begriffe (oder Kriterien) der verpflichtenden Haltungsformangaben modifiziert.

Diese Erwägungen sind auch auf Tierwohlkennzeichnungen zu übertragen, die neben der Haltungsform weitere Tierwohl-Kriterien (wie z. B. Anforderungen an Schlachtung und Transport) anlegen. Auch innerhalb solcher Kennzeichnungen sind hinsichtlich der Haltungsform die Vorgaben der Vermarktungsnormen zu erfüllen. Darauf kann auch bei einer Tierwohlkennzeichnung grundsätzlich nicht verzichtet und die zu erfüllenden Mindestanforderungen an die Haltung können durch ein umfassendes Tierwohllabel grundsätzlich nicht modifiziert werden. Denkbar wäre allenfalls, dass – vorbehaltlich der Ausgestaltung im Einzelnen – die zwingend zu verwendenden Begriffe für die Haltungsform-Kennzeichnung durch weitere Tierwohlkriterien ergänzt werden.

Politisch wird deshalb der Weg für nationale Haltungsform-Kennzeichnungen und Tierwohllabel – jedenfalls für den Bereich Geflügelfleisch und Eier, die vorliegend betrachtet wurden – über Europa führen müssen.

Summary

Animal welfare topics are increasingly discussed also from a legal point of view. With regard to the discussion about specific labelling elements for foodstuffs of animal origin which are linked to animal welfare aspects, there have been several recent developments in Germany. They concern both private initiatives and national legal acts that are currently drafted. Against this backdrop the author examines whether there is sufficient legal space for national initiatives and laws within the already existing

- 600 -

Lippert, ZLR 2020, 589-601

- 601 -

EU-law framework. Specifically with regard to poultry and eggs there are detailed legal requirements concerning the mandatory labelling of various forms of animal keeping in the applicable EU market regulation laws. The author argues that because these labelling provisions have been stipulated in directly applicable EU-Regulations, there is no legal space for national laws which alter or override the animal welfare criteria. Such national provisions may only specify or supplement the directly applicable EU provisions and criteria. As a result, the author believes that the future route of additional labelling provisions concerning animal welfare has to lead through Brussels and must not end on a national level in the respective EU Member States.

Fußnoten

- *) Die Darstellung basiert auf einer rechtsgutachterlichen Stellungnahme für den Bundesverband der Geflügelschlachtereien e. V.
- 1) Vgl. zu den Begriffen Haltung und Aufzucht: EuGH, Slg. 2005, I-7239-7250, Rn. 17 ff. = LRE 51, 250-253.
- 2) Verordnung (EG) Nr. 543/2008 der EU-Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch.
- 3) Verordnung (EG) Nr. 589/2008 der EU-Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier.
- 4) Im Folgenden wird sich aus Gründen der Vereinfachung und Übersichtlichkeit auf die Regelungen der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch konzentriert. Die Aussagen zur Systematik gelten weitgehend auch für die Vermarktungsnormen für Eier; der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Vermarktungsnormen liegt darin, dass bei Eiern die Angaben zur Halterungsart – im Unterschied zum Geflügelfleisch – obligatorischer Natur sind: Der Erzeuger kann nicht frei entscheiden, ob er diese Angaben macht, er muss sie vielmehr zwingend auf der Verpackung anbringen.
- 5) Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.
- 6) Eine GMO-Verordnung wurde erstmalig 2007 mit der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse erlassen. Davor bestanden für jedes Erzeugnis eigenständige Marktordnungen, z. B. die Verordnung (EWG) Nr. 2777/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch und die Verordnung (EWG) Nr. 2771/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Eier. Diese Verordnungen waren jeweils Rechtsgrundlage für die als Durchführungsverordnung ergangenen Vermarktungsnormen, die die entsprechenden Detailregelungen enthielten (siehe dazu nachfolgend), vgl. beispielsweise Art. 121 lit. e) der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 für Geflügelfleisch.
- 7) EU-Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse, KOM (2009) 234 endg., S. 8; vgl. auch Vermarktungsnormen Geflügelfleisch, Erwägungsgrund 11; EuGH, Slg. 2005, I-7239-7250 = LRE 51, 250-253.
- 8) *Heilbronner/Jochum*, Europarecht: Binnenmarkt und Grundfreiheiten, 2006, S. 8 f.
- 9) Vgl. beispielhaft Art. 113 und Art. 114 AEUV; *Heilbronner/Jochum*, Europarecht: Binnenmarkt und Grundfreiheiten, 2006, S. 8.
- 10) *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 6. Aufl. 2015, S. 358 ff.

- 11) Vgl. EuGH, Slg. 1977, 1555-1589, Rn. 35; EuGH, Slg. 1979, 1629-1656, Rn. 36 = MBI NW 1982, 183-184; EuGH, Slg. 2003, I-10155-10238, Rn. 65 ff. = EuZW 2003, 687-695; EuGH, Slg. 2003, I-14887-15012, Rn. 64 = EuZW 2004, 21-29; *Jarass*, EuR 2000, 705, 719; Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Forsthoff*, Das Recht der Europäischen Union, 68. EL 2019, Art. 45 AEUV Rn. 354 m. w. N.
- 12) Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Tietje*, Das Recht der Europäischen Union, 68. EL 2019, Art. 114 Rn. 38.
- 13) *Wagner*, Das Konzept der Mindestharmonisierung, 2001, S. 45 ff.; *Loos*, Full harmonisation as a regulatory concept and its consequences for the national legal orders, CSECL Working Paper No. 2010/03, S. 3 ff.
- 14) Ebenso: Grabitz/Hilf/Nettesheim/*Tietje*, Das Recht der Europäischen Union, 68. EL 2019, Art. 114 AEUV Rn. 38.
- 15) *Möstl*, Einige grundsätzliche Beobachtungen am Beispiel der LMIV, ZLR 2015, 689, , 691.
- 16) Zum Begriff: *Möstl*, ZLR 2015, 689, , 691.
- 17) EuGH, Slg. 2009, I-7721-7809, Rn. 129 = GRUR 2010, 143-151; EuGH, Slg 2015, Rn. 44 = EuZW 2015, 873-876; vgl. zu Letzterem Urteil auch: *Rieke*, Country of Origin Labelling – Trend zur Renationalisierung des Lebensmittelrechts?, ZLR 2019, 625, , 643.
- 18) Vgl. *Mönning/Winterhoff*, Die Marktordnungen für Obst, Gemüse und Bananen – Marktorganisationen für Obst und Gemüse, Agrarwirtschaft 2007, 88.
- 19) *Bremer*, Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels, 2018, S. 295; *Haratsch*, in: Härtel, Agrarrecht, 2012, S. 24.
- 20) Insoweit wohl unklar: *Gundel*, Europarechtliche Anforderungen an eine verbindliche nationale Tierwohlkennzeichnung, ZLR 2016, 750, , 751 ff.
- 21) Zu dieser “Sperrwirkung”: *Calliess/Ruffert/Korte*, AEUV/EUV, 5. Aufl. 2016, Art. 114 AEUV Rn. 28; vgl. auch *Möstl*, ZLR 2015, 689, , 696 f.; *Schweitzer*, EuZW 2012, 765, 768.
- 22) Vgl. EU-Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012-2015, Kom.(2012) 6 endg., S. 2.
- 23) Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern; siehe dort v. a. Erwägungsgrund 8, wonach die Richtlinie dem Abbau von Tier-schutzproblemen dient.
- 24) Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97.
- 25) Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung.
- 26) So ausdrücklich auch: *Rieke*, Country of Origin Labelling – Trend zur Renationalisierung des Lebensmittelrechts?, ZLR 2019, 625, , 627 f.
- 27)

- Vgl. EuGH, Urteil vom 13. November 2014, Rs. T-481/11, Rn. 91 ff. = LRE 70, 341-379.
- 28) Vgl. so auch den Ansatz von Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV/*Schmidt-Kessel*, 2017, Art. 169 AEUV, Rn. 24 ff.
- 29) Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der EU-Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der EU-Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der EU-Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der EU-Kommission Text von Bedeutung für den EWR.
- 30) Siehe dazu *Möstl*, ZLR 2015, 689, , 690; *Holle*, Neuerungen in der Kennzeichnung durch die LMIV, ZLR 2015, 541.
- 31) So ausdrücklich: *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Priebe*, Das Recht der Europäischen Union, 68. EL 2019, Art. 40 Rn. 35. Insoweit unklar: *Gundel*, Europarechtliche Anforderungen an eine verbindliche nationale Tierwohlkennzeichnung, ZLR 2016, 750; auch *Rechtsanwälte Günther*, Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit der Einführung nationaler Regelungen zur verpflichtenden Kennzeichnung der Haltungform bei der Vermarktung von Fleisch, 16. Januar 2018.
- 32) Die LMIV soll unbeschadet dieser Kennzeichnungsvorschriften gelten; zu diesem Spezialitätsverhältnis siehe: *Voit/Grube* LMIV Kommentar, 2. Aufl. 2016, Art. 1 Rn. 67 f.
- 33) *Gundel*, Europarechtliche Anforderungen an eine verbindliche nationale Tierwohlkennzeichnung, ZLR 2016, 750, , 760.
- 34) *Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, 68. EL 2019, Art. 193 AEUV, Rn. 13.
- 35) EuGH, Sgl. 2005, I-2753-2800, Rn. 38 ff. = NVwZ 2005, 794-796; *Calliess/Ruffert/Calliess*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193, Rn. 8 f.
- 36) *Streinz/Schröder*, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 114, Rn. 49.
- 37) EuGH, Slg. 1993, I-3545-3567, Rn. 16. = EuZW 1993, 642-643.
- 38) *Grabitz/Hilf/Nettesheim/v. Bogdandy*, Das Recht der Europäischen Union, 68. EL 2019, Art. 18 AEUV, Rn. 50.
- 39) Im Folgenden als LEH-Haltungformlogo bezeichnet.
- 40) Der Kriterienkatalog Geflügelmast (Programm 2019-2020) findet sich unter [initiative-tierwohl.de/wp-content/uploads/2019/04/2019-01-01-Kriterienkatalog-Gefluegel-1.pdf](https://www.tierwohl.de/wp-content/uploads/2019/04/2019-01-01-Kriterienkatalog-Gefluegel-1.pdf).
- 41) Der Leitfaden (Stand: Januar 2020) ist abrufbar unter www.q-s.de/services/files/downloadcenter/4_leitfaeden/landwirtschaft/2020/lf_ldw_g_frei_inKom_01012020_d.pdf.
- 42) Zur Freiwilligkeit vgl. § 4 TierWKG-E, BT-Drs. 19/14975, S. 8; zur Absicht Haltungskriterien einfließen zu lassen siehe a. a. O., S. 22 und die Erläuterung zu § 2 TierWKG-E auf S. 30.
- 43)

EU-Kommission, Evaluation of marketing standards, 2020.

© dfv Mediengruppe, Frankfurt am Main