

# Das neue Tierhaltungskennzeichnungsgesetz

Aktueller Kabinettsentwurf und Ausblick.



**W**ir führen ab 2022 eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung ein, die auch Transport und Schlachtung umfasst – mit dieser Ankündigung wollte die Koalition aus SPD, den Grünen und FDP die Ergebnisse jahrelanger Diskussion in der Branche und die Vorarbeit des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (Borchert-Kommission) umsetzen.<sup>1</sup> Nun liegt der Kabinettsentwurf für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG-E) vor.

Er kommt spät und setzt die selbst gesteckten Ziele nur teilweise um, kann aber Vorbildcharakter für eine europäische Regelung haben. Das Bundeskabinett hat am 12. Oktober 2022 einen Entwurf für das TierHaltKennzG verabschiedet und zur Stellungnahme an den Bundesrat überwiesen.<sup>2</sup> Der Anspruch des Gesetzes ist es, für den Verbraucher offenzulegen, unter welchen Bedingungen die Tiere gelebt haben, bevor sie auf dem Teller landen.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag für die Jahre 2021-2025 vom 24. November 2021, abrufbar unter [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf).

<sup>2</sup> BR-Drs. 505/22.

<sup>3</sup> vgl. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/tierhaltungskennzeichnung-2133632>.



Foto: Ralf / stock.adobe.com 2022

1. Dieser Anspruch des Gesetzes wird aufgrund des sehr engen Anwendungsbereichs nur zum Teil erfüllt: Das Gesetz wird zunächst ausschließlich für frisches Fleisch von Mastschweinen gelten, das an Endverbraucher abgegeben wird.<sup>4</sup> Nur diese Produkte – die rund 20 Prozent des Angebots von Schweinefleisch am Markt ausmachen – müssen eine Kennzeichnung der Haltungsform aufweisen.<sup>5</sup> Nicht erfasst ist dagegen die große Gruppe der Fleischzubereitungen. Frisches Fleisch wird dann zu einer Fleischzubereitung, wenn es verarbeitet wird oder wenn ihm andere Lebensmittel, Würzstoffe oder Zusatzstoffe zugegeben werden.<sup>6</sup> Würste oder marinierte Steaks sind damit nicht kennzeichnungspflichtig. Diese enorme Einschränkung wirkt sich auch auf die erfassten Vertriebswege aus. Frisches Fleisch wird im Wesentlichen nur im Einzelhandel (vorverpackt und an der Bedientheke) sowie im Onlinehandel an Endverbraucher abgegeben. In der Gastronomie und der Außer-Haus-Verpflegung werden hingegen in aller Regel verarbeitete Produkte – also nicht kennzeichnungspflichtige Fleischzubereitungen – verkauft.

2. Lebensmittel von anderen Tieren wie Rindern, Geflügel, Schafen und Ziegen können und dürfen nicht mit der staatlichen Haltungsformkennzeichnung versehen werden.<sup>7</sup> Eine Auslobung der Haltebedin-

gungen ist auf diesen Produkten aber weiterhin durch die bestehenden privatwirtschaftlichen Label möglich. Auch bei frischem Schweinefleisch kann das private Tierhaltungsetikett zukünftig neben der staatlichen Tierhaltungskennzeichnung verwendet werden. Die privaten Label dürfen jedoch nicht täuschend oder irreführend sein und dem Ziel einer einheitlichen Information entgegenstehen.<sup>8</sup> Dazu wird es notwendig sein, die Bewertungskriterien der privaten Label mit den Kriterien des staatlichen Labels abzustimmen, um keine Irreführung durch augenscheinlich abweichende Einstufungen zu riskieren.

3. Im Entwurf sind fünf verschiedene Haltungsformen definiert, deren vorrangige Unterscheidungskriterien der Platz und die Luft sind, die den Tieren zur Verfügung stehen. In der Haltungsform „Stall“ sind die Mindestanforderungen der Tierschutz-NutztierhaltungsVO einzuhalten. Bei „Stall+Platz“ wachsen die Platzvorgaben um etwa 20 Prozent an, außerdem müssen die Buchten durch eine Auswahl an Strukturierungselementen wie Kontaktgittern, Mikroklimabereichen, unterschiedlichen Lichtverhältnissen, Scheuervorrichtungen etc. aufgelockert werden. In der Haltungsform „Frischlufstall“ muss das Außenklima einen wesentlichen Einfluss auf das Stallklima haben. Die Bucht – jeweils circa 46 Prozent größer als bei „Stall“ – ist zudem zu einer Seite geöffnet, damit die Tiere Witterungseinflüsse und Umweltein-

<sup>4</sup> Dazu zählen auch Hackfleisch und Nebenprodukte der Schlachtung, Anhang I TierHalt-KennzG-E. Nach Anhang I zur VO (EG) 853/2004 ist Fleisch dann frisch, wenn es zur Haltbarmachung ausschließlich gekühlt, gefroren oder schnellgefroren (= tiefgefroren) wurde, dazu zählt auch vakuumverpacktes oder in kontrollierter Atmosphäre umhülltes Fleisch.

<sup>5</sup> BR Drs. 505/1/22, S. 2.

<sup>6</sup> Anhang I zur VO (EG) 853/2004.

<sup>7</sup> Gesetzesbegründung in BR-Drs. 505/22, S. 73.

<sup>8</sup> Gesetzesbegründung in BR-Drs. 505/22, S. 51.



drücke wahrnehmen können. Bei „Auslauf/Freiland“ muss den Tieren Zugang zu einem Auslauf im Freien gewährt werden. In Summe sind die Platzvorgaben hier etwa 86 Prozent höher als bei „Stall“. Alternativ ist auch die dauerhafte Haltung im Freien ohne festen Stall (aber mit Schutzeinrichtung) zugelassen. Schließlich gibt es noch die Haltungform „Bio“, deren Anforderungen der Öko-VO (EU) 2018/848 entsprechen.<sup>9</sup> Neben den Platzvorgaben (circa 153 Prozent mehr gegenüber „Stall“) gibt es viele detaillierte Vorgaben zu den Lebensbedingungen der Tiere, etwa einen ständigen Zugang zu einem Freigelände, trocken eingestreute Ruhebetten, Bewegungsflächen zum Misten und Wühlen oder die Fütterung mit Raufutter.

4. In der Anlage zum TierHaltKennzG-E befindet sich ein Muster für das verbindliche Kennzeichnungselement. Darin werden alle fünf Tierhaltungsformen neben abgerundeten Rechtecken aufgelistet, wobei das schwarz ausgefüllte Rechteck die einschlägige

Haltungsform anzeigt. Rechts daneben befindet sich ein QR-Code, der den Verbraucher zu einer Infoseite mit Erklärungen zu den Haltungsformen weiterleitet. Bei vorverpackten Lebensmitteln muss sich die Kennzeichnung im Hauptsichtfeld oder an einem befestigten Etikett befinden. Im Onlinehandel wird diese Angabe bereits auf der Angebotsseite erscheinen müssen.<sup>10</sup> Bei nicht vorverpackter Ware – etwa in der Bedientheke oder auf dem Wochenmarkt – genügt es, wenn lediglich die jeweilige Haltungsform auf einem Schild in der Nähe des Produkts angegeben wird.

5. Der Entwurf für das TierHaltKennzG enthält zusätzliche Vorgaben für bestimmte Sonderfälle, die das grundlegende Kennzeichnungsmuster nicht abbilden kann. Wenn das Fleisch im Lebensmittel von mehreren Schweinen aus unterschiedlichen Haltungsformen stammt, wird zum Beispiel der prozentuale Anteil der Haltungsform in dem markierten Rechteck angegeben. Weitere Sonderregeln gelten für kennzeichnungsfreie Anteile (also für im Ausland hergestelltes oder behandeltes Schweinefleisch, dazu so gleich) und für den Fall, dass in dem Lebensmittel auch Fleisch von Tieren enthalten ist, das aktuell noch nicht der Kennzeichnungspflicht unterfällt. Das staatliche Label wird damit unter Umständen einen deutlich höheren Komplexitätsgrad aufweisen als die privaten Labels.

6. Die Angabe der Haltungsform bezieht sich ausschließlich auf die Mastphase der Schweine. Wenn das Tier, von dem das Lebensmittel stammt, als Ferkel in der Haltungsform „Stall“, während der Mastphase aber in der Haltungsform „Auslauf/Freiland“ gehalten wurde, ist daher ausschließlich Letzteres zu kennzeichnen. Bei mehreren Haltungsformen während der Mastphase wird nur die zeitlich überwiegende Haltungsform angegeben. Die Sauen- und Ferkelhaltung bleibt damit ebenso unberücksichtigt wie der Transport, die Schlachtung oder andere Kriterien, die ebenfalls Rückschlüsse auf das Tierwohl erlauben würden.

7. Nicht verpflichtend – auf freiwilliger Basis aber möglich – ist die Haltungsformkennzeichnung bei frischem Schweinefleisch, das im Ausland hergestellt oder be-

<sup>9</sup> Die Anforderungen sind insbesondere in Anhang II Abschnitt II Nr. 1.9.3 VO (EU) 2018/848 beschrieben, Platzvorgaben ergeben sich aus Anhang I Teil III der Durchführungs-VO (EU) 2020/464.

<sup>10</sup> vgl. insoweit auch Art. 14 VO (EG) 1159/2011.

handelt wurde. Hier will der Gesetzgeber den Konflikt mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV vermeiden. Demnach darf die Vermarktung von im EU-Ausland rechtmäßig hergestellten Produkten nicht von der Erfüllung einer nationalen Kennzeichnungspflicht abhängig gemacht werden. Ausnahmen gelten dann, wenn die Kennzeichnungspflicht hochrangige Rechtsgüter schützen soll. Als Rechtfertigungsgrund für die Tierhaltungskennzeichnung bietet sich insoweit der (tierwohlorientierte) Verbraucherschutz an. Angesichts der sehr strengen Maßstäbe, die für die Erforderlichkeit von Ausnahmen i. R. d. Art. 34 ff. AEUV gelten, ist die Entscheidung des Gesetzgebers jedoch nachvollziehbar.<sup>11</sup> Unverständlich ist dagegen, warum die Ausnahme für ausländische Lebensmittel so großzügig ausgefallen ist. Ein Produkt gilt bereits dann als „im Ausland behandelt“, wenn es dort gewogen, umgefüllt, bedruckt, gefroren oder sogar nur befördert wurde.<sup>12</sup> Doch selbst wenn der Entwurf an dieser Stelle noch angepasst werden sollte – eine Marktverschiebung hin zu günstigen ausländischen Produkten, die zum Beispiel nicht explizit die unterste Haltungsform „Stall“ ausloben müssen, ist zu erwarten.

8. Der Gesetzgeber ist sich durchaus bewusst, dass eine EU-weite Regelung einem nationalen Alleingang vorzuziehen wäre. Gleichzeitig kommen die europäischen Initiativen zur Verbesserung des Tierwohls aber nicht voran. Die EU-Kommission hat gegenüber der Bundesregierung angekündigt, die unionsübergreifende Kennzeichnung von Tierhaltungsformen zu prüfen. Konkrete Vorschläge will sie aber erst bis Ende 2023 vorlegen.<sup>13</sup> Bis zum Inkrafttreten einer entsprechenden europäischen Kennzeichnungspflicht würden also noch einige Jahre vergehen. Bis dahin wird Deutschland bereits erste praktische Erfahrungen mit der verbindlichen Haltungskennzeichnung gesammelt haben. Das TierHaltKennzG kann daher zum einen als Vorbild für eine europäische Regelung dienen und zum anderen den Druck auf die EU erhöhen, die Haltungskennzeichnung unionsweit zu harmonisieren.

9. Der Agrarausschuss des Bundesrats empfiehlt, den Gesetzesentwurf abzulehnen. Zu klein sei der Anwendungsbereich, zu groß die Benachteiligung deutscher Tierhalter, zu lückenhaft die vorgesehenen behördlichen Kontrollen.<sup>14</sup> Das BMEL zeigt sich unterdessen zuversichtlich, dass es zu keinen wesentlichen Änderungen am Gesetzesentwurf kommen wird. An der für Dezember 2022 avisierten ersten Lesung im Bundestag hält es fest und hat den Entwurf bereits der EU-Kommission zur Notifizierung vorgelegt.<sup>15</sup>

10. Mit einem Inkrafttreten des TierHaltKennzG ist im Laufe des Jahres 2023 zu rechnen. Noch während der aktuellen Legislaturperiode bis 2025 will der Gesetzgeber dann die erfassten Produktarten ergänzen. Es sollen perspektivisch auch verarbeitete Produkte und Zubereitungen in den Anwendungsbereich fallen. Damit werden die anfänglichen Lücken geschlossen und auch weitere Vertriebswege wie die Gastronomie und die Außer-Haus-Verpflegung in den Blick genommen. Das BMEL wird außerdem einen Zeitplan erstellen, bis wann die Kennzeichnungspflicht auch für Lebensmittel gilt, die von anderen Tieren (Rindern, Geflügel, etc.) stammt. Das Gesamtkonzept für eine zukunftsfeste Tierhaltung soll daneben ein Förderkonzept für den Umbau der Ställe und Anpassungen im Bau- und Genehmigungsrecht umfassen.

<sup>11</sup> EuGH, Urt. vom 26.10.1995 - Rs C-51/94 – Sauce Hollandaise; Gundel, GewA 2016, 176; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/T. Streinz, AEUV, Art. 34 Rn. 114.

<sup>12</sup> Gesetzesbegründung in BR-Drs. 505/22, S. 77: „Behandeln“ ist nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 LFGB das Wiegen, Messen, Um- und Abfüllen, Stempeln, Bedrucken, Verpacken, Kühlen, Gefrieren, Tiefgefrieren, Auftauen, Lagern, Aufbewahren, Befördern sowie jede sonstige Tätigkeit, die nicht als Herstellen oder Inverkehrbringen anzusehen ist.

<sup>13</sup> BT-Drs. 20/3003, S. 12; vgl. auch die Mitteilung der Kommission vom 30. Juni 2021, C(2021) 4747 final.

<sup>14</sup> BR Drs. 505/1/22, S. 1 ff..

<sup>15</sup> Lebensmittelzeitung vom 11. November 2022, S. 18.

## Zur Person



**Andreas Lützen** studierte Rechtswissenschaften in Göttingen und Bergen, (Norwegen), bevor er als wissenschaftlicher Mitarbeiter einer Großkanzlei in Düsseldorf tätig war. Seit 2021 ist er bei der Kanzlei ZENK in Hamburg/Berlin tätig und berät Mandanten im Lebensmittelrecht und im Bereich des Gewerblichen Rechtsschutz.