

# Rechtsgutachten

zur Frage der Zulässigkeit  
der Einführung nationaler  
Regelungen zur verpflichtenden  
Kennzeichnung der Hal-  
tungs-  
form bei der Vermarktung  
von Fleisch



## ➔Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen. Rund 580.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

---

Michael Günther \*  
Hans-Gerd Heidel \*<sup>1</sup>  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>2</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>2</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
Dr. Davina Bruhn  
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

<sup>1</sup> Fachanwalt für Familienrecht

<sup>2</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht

\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**16.01.2018**

00723/17 /H /gg

Mitarbeiterin: Sabine Stefanato

Durchwahl: 040-278494-16

Email: stefanato@rae-guenther.de

## RECHTSGUTACHTEN

**zur Frage der Zulässigkeit der Einführung nationaler Regelungen zur verpflichtenden Kennzeichnung der Haltungsform bei der Vermarktung von Fleisch**

im Auftrag von Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg,

erstellt von Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit und Rechtsanwältin Dr. Davina Bruhn

Rechtsanwälte Günther - Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

---

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

**Gliederung:**

I. Anlass der Untersuchung .....	3
II. Gutachtenfrage .....	5
III. Gesetzliche Grundlagen und Entstehungsgeschichte der Kennzeichnung von Lebensmitteln .....	5
A. Lebensmittelkennzeichnung .....	5
B. Fleischkennzeichnung .....	7
C. Eierkennzeichnung .....	8
IV. Rechtliche Beurteilung .....	11
A. Vereinbarkeit mit Unionsrecht .....	11
1. Harmonisierung mit Öffnungsklausel .....	11
(1) Prüfung am Maßstab der LMIV .....	11
(2) Erwägungen der Richtlinie .....	12
(3) Vorrang des spezifischen Unionsrechts .....	14
(4) Öffnungsklausel des Art. 38 Abs. 2 LMIV .....	15
(5) Spezialregelung des Art. 39 LMIV .....	16
(a) Grundstruktur der Vorschrift .....	16
(b) Rechtfertigender Grund, Art. 39 Abs. 1 LMIV .....	17
(c) Verhältnismäßigkeit .....	23
(i) Geeignetheit .....	23
(ii) Erforderlichkeit .....	24
(iii) Angemessenheit .....	24
(6) Zwischenergebnis .....	25
(7) Mitteilungsverfahren, Art. 45 LMIV .....	25
2. Grundrechte .....	26
3. Zusammenfassung und Ergebnis .....	26
B. Vereinbarkeit mit nationalem Recht .....	27
1. Einleitung .....	27
2. Beeinträchtigung der Berufsfreiheit? .....	27
3. Zwischenergebnis .....	28
V. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	29

## **I. Anlass der Untersuchung**

Ein wachsender Teil der Bevölkerung in Deutschland steht der Tierhaltung, insbesondere den konventionellen Haltungsformen von Tieren kritisch gegenüber und verlangt einen besseren Schutz dieser Tiere.<sup>1</sup>

Angesichts sinkender gesellschaftlicher Akzeptanz bzw. steigender ethischer Ansprüche an den Tierschutz wird zunehmend eine konsequente Änderung tierschutzrechtlicher Vorgaben durch die Politik gefordert. Ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik resümiert, dass „die derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels und neuer wissenschaftlicher Bewertungsansätze nicht zukunftsfähig sind.“<sup>2</sup> Das Ringen um eine Verbesserung der rechtlichen Haltungsvorgaben ist wegen des Einflusses der wirtschaftlichen Akteure allerdings schwierig. Das stellt auch die Verbraucher vor Herausforderungen. Die Möglichkeiten, durch ihr Konsumverhalten der Forderung nach einer Verbesserung der Haltungsbedingungen Nachdruck verleihen, sind – abgesehen von der vegetarischen oder veganen Wahl – sehr begrenzt. Derzeit sind Eier das einzige tierische Produkt, bei dem EU-weit die Haltungsform gekennzeichnet werden muss.

Ethisch motiviertes Konsumentenverhalten könnte durch mehr Transparenz und Wahlmöglichkeiten durch Lebensmittelkennzeichnung gestärkt und diversifiziert werden. Auch der wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft hat sich in seinem aktuellen Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ nicht nur für eine umfassende Verbesserung der Haltungsbedingungen, sondern gleichzeitig auch für mehr Transparenz ausgesprochen.<sup>3</sup>

Die üblichen Vermarktungsstrategien der Fleischindustrie operieren gerne mit Verschleierungstechniken. Verbraucherinnen und Verbraucher finden derzeit in den Discount- bzw. Supermärkten Produkte vor, auf deren Verpackungen eine Bauernhofidylle vorgespiegelt wird, obwohl das in den Umhüllungen befindliche Fleisch unter Bedingungen hergestellt wurde, die im krassen Gegensatz zu dem romantisierenden Schein stehen. Das Fleisch der Tiere, die unter den Bedingungen der Massentierhaltung gelitten haben, wird mit Wörtern wie „Qualitätsfleisch“, „Gutshof“ oder „regionale Qualität“ beworben, dem Verbraucher ist es im Moment der Kaufentscheidung in der Regel aber nicht möglich, das zugrunde liegende Haltungsverfahren zu erkennen.

---

<sup>1</sup> BT-DRS.: 18/4812, Seite 1.

<sup>2</sup> vgl. hierzu Protokoll der 103. Sitzung des Bundestages am 07. Mai 2015, S. 9883; vgl. hierzu auch Greenpeace, Kursbuch Agrarwende 2050, 2017, S. 21 f.

<sup>3</sup> BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, Seite 1 und 24; vergleiche hierzu auch Greenpeace, Kursbuch Agrarwende 2050, S. 21, 88, 89.

Die Angaben, die sich derzeit auf den Verpackungen finden, sind bezüglich der Haltungsformen eher zur Irreführung des Verbrauchers bestimmt. Das widerspricht dem Leitbild des informierten Verbrauchers. Nur ein Verbraucher, der die Möglichkeit besitzt zu erkennen, unter welchen Bedingungen das von ihm zu erwerbende Fleisch produziert wurde, kann seine Kaufentscheidung an ethischen Kriterien ausrichten. Eine solche Wahlfreiheit ist zum Selbstschutz und zur Selbstbestimmung der Verbraucher unerlässlich. Eine Kennzeichnung von Fleischprodukten, die dem Verbraucher Wahlfreiheit gewährleistet und ihn somit zu einem selbstbestimmten Umgang mit Fleischprodukten befähigt, kann auch für den Tierschutz erhebliche Bedeutung gewinnen. Denn es kann davon auszugehen werden, dass die Verfügbarkeit eines Kennzeichnungsregimes auch das Verhalten von Produzenten beeinflussen wird.<sup>4</sup> Artgerechte Tierhaltungsformen werden für sie attraktiver, weil sich höhere Produktpreise unter Verweis auf bessere Tierhaltungsstandards rechtfertigen lassen könnten. Aktuell fordern Verbraucher nicht nur die Einführung einer solchen Kennzeichnung<sup>5</sup>; sie sind nach aktuellen Umfragen auch gewillt, einen höheren Preis für Fleischprodukte zu zahlen, bei denen sie sicher sein können, dass die Kennzeichnung auf der Verpackung das hält, was sie verspricht.<sup>6</sup>

Eine solche Sicherheit kann am ehesten eine staatliche Regelung gewährleisten. Im unlängst erschienenen Fleischatlas ist gar von der „Suche nach der Haltnote“ die Rede:

*„Die Politik ist noch nicht so weit, wie es die Konsumentinnen und Konsumenten bereits sind. Viele essen weniger Fleisch, und 88 Prozent der Deutschen würden auch mehr Geld für Fleisch ausgeben, wenn dies die Umwelt schont und es den Nutztieren wie Schweinen und Hühnern besser gehen würde. Eine repräsentative Umfrage des Bundes für Umwelt und Naturschutz (BUND) ergab zudem, dass mehr als zwei Drittel der Befragten strengere Vorschriften zur artgerechteren Haltung von Nutztieren wünschen. Vier von fünf Befragten bejahen eine gesetzliche*

---

<sup>4</sup> Das zeigt auch eine Verbraucherumfrage: „Insgesamt besteht große Unsicherheit bei der Einschätzung des Fleischangebotes aus tiergerechterer Haltung. Die Verbraucher äußern mehrheitlich (64,4%) Interesse an weitergehenden Informationen über die Tierhaltung. Der Wunsch nach mehr Informationen ist hoch korreliert mit der Zustimmung zu der Aussage „Ich bin bereit mehr Geld für Fleisch zu bezahlen, wenn ich sicher wäre, dass die Haltnungsbedingungen für die Tiere wirklich besser sind.“ Verbraucher werden also nur dann mehr Geld ausgeben, wenn sie Verbesserung in der Haltung anhand glaubwürdiger Informationen nachvollziehen können“, vgl. hierzu Süldorf/Spiller/Gauly/Kühl, Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen, Göttingen 2016, S. 11.

<sup>5</sup> <https://www.merkur.de/wirtschaft/ausbau-einer-neuen-fleisch-kennzeichnung-gefordert-zr-9503138.html>; <http://www.zeit.de/news/2018-01/07/jahreswechsel-verbraucherzentralen-fuer-ausbau-der-fleisch-kennzeichnung-07063804>.

<sup>6</sup> vgl. Süldorf/Spiller/Gauly/Kühl, Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen, Göttingen 2016, S. 11.

*Kennzeichnungspflicht für alle tierischen Lebensmittel, aus der die Form der Haltung hervorgeht.“<sup>7</sup>*

Kennzeichnungen könnten also den Billigfleischkonsum reduzieren gemäß der Erwartung:

*„Denn wer würde schon Massentierhaltung kaufen, wenn Massentierhaltung draufsteht?“<sup>8</sup>*

## **II. Gutachtenfrage**

Das vorliegende Gutachten geht anlässlich der aktuell geführten Diskussion der Frage nach,

- ob die Einführung eines Kennzeichnungssystems für Fleisch, welches Auskunft über die der Produktion zugrundeliegenden Tierhaltungsbedingungen gibt, rechtlich zulässig wäre.

Geprüft wird diese Frage in Bezug auf die nationalen Vorgaben der Bundesrepublik Deutschland sowie die unionsrechtlichen Rahmenbedingungen.

## **III. Gesetzliche Grundlagen und Entstehungsgeschichte der Kennzeichnung von Lebensmitteln**

Eine Verpflichtung zur Kennzeichnung von Lebensmitteln ist kein Novum in der Rechtsordnung, sondern besteht im europäischen und nationalen Recht bereits seit langem.

### **A. Lebensmittelkennzeichnung**

Die europäische Rechtsharmonisierung brachte eine umfassende Neuordnung des Lebensmittelkennzeichnungsrechtes mit sich. Bereits Mitte der siebziger Jahre legte die EG-Kommission einen Entwurf für eine entsprechende Richtlinie für die Kennzeichnung von Lebensmitteln vor, welche die Etikettierung und Aufmachung für den Endverbraucher bestimmter Lebensmittel betraf. Diese Richtlinie wurde im März 2000 durch eine Neufassung abgelöst. In deutsches Recht wurde sie bereits 1981 mittels der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung (LMKV) umgesetzt.

---

<sup>7</sup> FLEISCHATLAS 2018, Daten und Fakten über Lebensmittel, Hrsg.: Heinrich-Böll-Stiftung u.a., S. 14.

<sup>8</sup> Hofreiter, Fleischfabrik Deutschland, 2016, S. 181.

Anfang der neunziger Jahre begann etwa eine gemeinschaftsrechtliche Regelung gentechnisch veränderter Lebensmittel, denn die raschen Fortschritte in der Gentechnik und der zunehmende Einsatz gentechnischer Verfahren erforderte eine grundsätzliche Regelung der Anwendung der Gentechnik.<sup>9</sup>

2008 wurde seitens der Kommission sodann ein Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlamentes und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (KOM (2008) 40 endg.) vorgelegt. Hintergrund des Ganzen war insbesondere eine Zusammenführung und Konsolidierung der Richtlinien 2000/13/EG vom 20.03.2000 über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (Etikettierungsrichtlinie) sowie die Richtlinie 90/496/EWG des Rates vom 20.09.1990 über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln. Hierzu heißt es programmatisch in Erwägungsgrund Nr. 9:

*„Die geltenden Kennzeichnungsvorschriften sind in ihren ursprünglichen Zielsetzungen und Kernbestimmungen weiterhin gültig, müssen jedoch gestrafft werden, um den Akteuren die Einhaltung zu erleichtern und ihnen mehr Klarheit zu verschaffen; außerdem müssen sie modernisiert werden, um neuen Entwicklungen im Bereich der Lebensmittelinformation Rechnung zu tragen.“<sup>10</sup>*

In der Begründung wurde unter anderem auf die geänderte Erwartungshaltung der Verbraucher abgestellt.<sup>11</sup>

Nach zahlreichen Änderungen und einem Trilogverfahren zwischen dem europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat wurde am 06.07.2011 sodann im europäischen Parlament ein Kompromiss gefunden und auch am 06.07.2011 verabschiedet. Die sogenannte Lebensmittelinformationsverordnung wurde am 22.11.2011 im Amtsblatt bekannt gemacht und ist seit Dezember 2011 in Kraft. Sie gilt einheitlich und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten der EU.<sup>12</sup>

Nunmehr ist in der Europäischen Union einheitlich geregelt, welche Informationen jede Lebensmittelverpackung grundsätzlich tragen muss. Seit dem 13.12.2014 müssen die Vorschriften der EU-Verordnung 1169/2011<sup>13</sup> betref-

---

<sup>9</sup> Ober, Zur Frage der Zulässigkeit einer Beschränkung von Pflichten zur Kennzeichnung gentechnisch veränderter und gentechnisch hergestellte Lebensmittel, Berlin, 2006, Seite 60.

<sup>10</sup> Zipfel/Rathke, C. Kommentar Teil 1. Horizontale Vorschriften Vorbemerkung Rn. 4-10, beck-online.

<sup>11</sup> KOM(2008) 40 endgültig, Begründung, S. 2.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Informationen des BMEL, abrufbar unter [https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/VerpflichtendeKennzeichnung/Produktbezogene\\_Kennzeichnungsregelungen/\\_Texte/Lebensmittelinformationsverordnung-Fleisch.html](https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/VerpflichtendeKennzeichnung/Produktbezogene_Kennzeichnungsregelungen/_Texte/Lebensmittelinformationsverordnung-Fleisch.html); Zipfel/Rathke, C. Kommentar Teil 1. Horizontale Vorschriften Vorbemerkung Rn. 1-3, beck-online.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) Nummer 1169/2011 europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnung (EG) Num-



fend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (Lebensmittelinformationsverordnung oder LMIV) eingehalten werden. Hierzu gehören etwa:

- eine verpflichtende Nährwertdeklaration
- die Festlegung von Referenzwerten für die Nährstoffzufuhr
- Neugestaltung der Allergenkennzeichnung
- Verpflichtung zur Angabe des Herkunftslandes für Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch

Ergänzend zu den Regelungen der Verordnung (EU) Nummer 1169/2011 wurde unter dem 05.07.2017 die Lebensmittelinformationsdurchführungsverordnung erlassen.<sup>14</sup> Außerdem verbietet das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) die Werbung mit irreführenden und gesundheitsbezogenen Angaben auf Lebensmitteln. Verbindliche Vorgaben zur Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben enthält die europäische Health-Claims-Verordnung<sup>15</sup>.

## **B. Fleischkennzeichnung**

Für Fleisch gibt es derzeit bereits die Verpflichtung zur Herkunftskennzeichnung. Bei Rindfleisch, das unverarbeitet ist, muss das Land der Geburt, Aufzucht, Schlachtung und Zerlegung des Tieres angegeben werden.

Seit April 2015 muss unverarbeitetes Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (frisch, gekühlt oder gefroren) mit dem Aufzuchtort und dem Ort der Schlachtung des Tieres gekennzeichnet werden. Geregelt ist dies in der EU-Lebensmittel-Informationsverordnung in Verbindung mit der Durchführungsverordnung der europäischen Kommission (EU) Nummer 1337/2013.<sup>16</sup> Hintergrund ist auch hier der Verbraucherschutz, denn mit dieser Regelung der Herkunftskennzeichnung sollen Verbraucher besser als bisher über die Herkunft von Fleisch informiert werden.

In keiner dieser Verordnungen ist derzeit jedoch geregelt, dass Fleischprodukte auch mit einer Haltungskennzeichnung versehen werden müssen.

---

mer 1 924/2006 und (EG) Nummer 1 925/2006 des europäischen Parlamentes und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nummer 6 08/2004 der Kommission.

<sup>14</sup> BGBl. I S. 2272.

<sup>15</sup> Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel.

<sup>16</sup> Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch.

Diesbezüglich gab es 2015 einen Vorstoß bzw. eine entsprechende Gesetzesinitiative der GRÜNEN-Fraktion: „*Transparenz schaffen - Tierhaltungskennzeichnung für Fleisch einführen*“.<sup>17</sup> Gefordert wurde ein Entwurf für eine Tierhaltungskennzeichnung für Frischfleisch, damit Konsumentinnen und Konsumenten auf einen Blick erkennen können, wie die Tiere gehalten wurden und Bäuerinnen und Bauern für Ihre Bemühungen und tiergerechte Haltung angemessen entlohnt werden. Hierbei sollte sich die Kategorisierung an der bekannten und bewährten Kennzeichnung für Schaleneier orientieren (0-3) und im Übrigen die Empfehlungen und Ausarbeitungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu diesem Thema aufnehmen. Mehr Tierschutz sei eine Vertrauenseigenschaft und Verbraucher und Verbraucherinnen könnten diese derzeit nicht am Endprodukt bewerten.<sup>18</sup> Weiterhin wurde die Bundesregierung aufgefordert, sich auch auf EU-Ebene über die Einführung einer entsprechenden Fleischkennzeichnung einzusetzen.<sup>19</sup> Anfang 2017 beschloss der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE die Ablehnung des Antrags aus Drucksache 18/4812 zu empfehlen.

Im Wesentlichen stützte die CDU/CSU-Fraktion ihre ablehnende Haltung darauf, dass der Verbraucher bereits heute die Möglichkeit habe, beim Fleischkauf verschiedene Optionen wahrzunehmen.<sup>20</sup> Hier wird wohl vor allem auf bio-zertifizierte Produkte angespielt. Außerdem würde eine Kennzeichnung nach Haltungsform nichts über die Qualität der Tierhaltung aussagen. Die Fraktion der SPD äußerte, sie setze sich schon lange für ein freiwilliges Label in der Fleischerzeugung ein, welches die Haltungsbedingungen sowie Tierschutzaspekte berücksichtige. Bundesminister Christian Schmidt habe damit begonnen, ein solches Label einzuführen. Gebraucht werde ein staatliches Label. Ein verpflichtendes Label hingegen könnte auf rechtliche Probleme stoßen.<sup>21</sup>

### **C. Eierkennzeichnung**

Jenseits der Fleischvermarktung ist im Bereich der Kennzeichnung von Eiern bereits eine Verpflichtung etabliert worden, Angaben zur Haltung zu machen. Die Einführung der Eierkennzeichnung ist für das vorliegende Gutachten von besonderem Interesse, denn es liegt damit auf europäischer Ebene ein Fallbei-

---

<sup>17</sup> BT-Drs.: 18/4812.

<sup>18</sup> BT-Drs. 18/4812, S. 2.

<sup>19</sup> BT-Drs. 18/4812.

<sup>20</sup> vgl. hierzu BT-Drs. 18/10898, S. 5.

<sup>21</sup> vgl. hierzu BT-Drs. 18/10898, S. 5.

spiel für die erfolgreiche Implementierung einer verpflichtenden Kennzeichnung in Bezug auf Tierhaltungsverfahren vor.

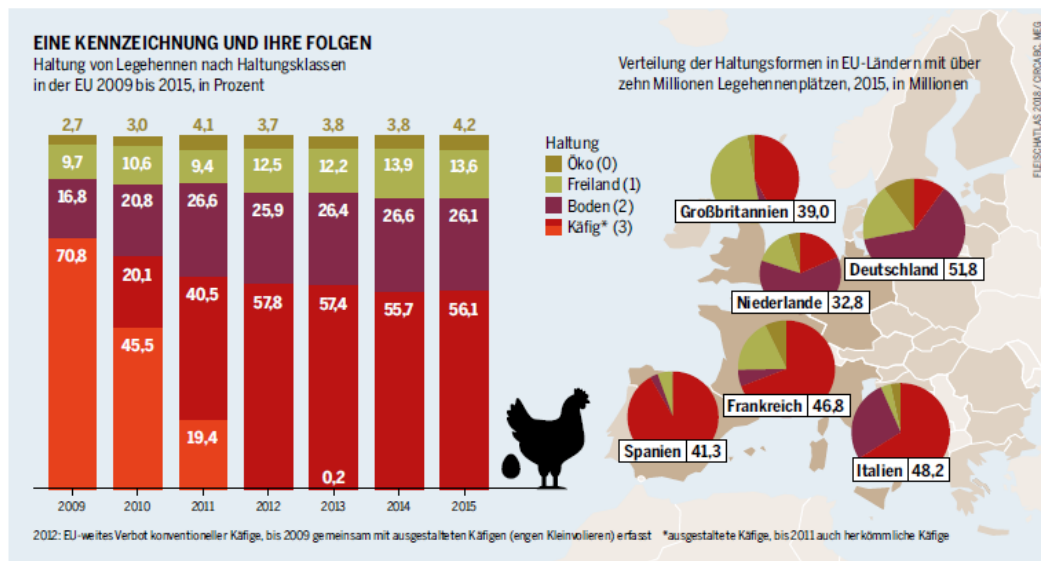
In der Verordnung (EG) Nummer 589/2008 der Kommission vom 23.06.2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nummer 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, ist unter Art. 12 Abs. 2 geregelt, dass zusätzlich zu den Anforderungen des Art. 12 Abs. 1 Verpackungen mit Eiern der Klasse A auf der Außenseite deutlich sichtbar und leicht lesbar die Angabe zur Haltungsart enthalten müssen. In Anhang I der Verordnung, Teil A, finden sich Angaben gemäß Art. 12 Abs. 2 Unterabsatz 2 Buchstabe a. In Deutschland sind Eier aus Freilandhaltung, Eier aus Bodenhaltung sowie Eier aus Käfighaltung zu unterscheiden. Nach dem vorgegeben Codierungssystem sind diese Haltungsformen jeweils durch eine 1, 2 oder 3 kenntlich zu machen. In Anhang II der Verordnung finden sich sodann die Mindestanforderungen an Produktionssysteme bezüglich der verschiedenen Arten der Legehennenhaltung. Hier ist genau geregelt, in welchem Produktionssystem etwa Eier aus Freilandhaltung, Eier aus Bodenhaltung, oder Eier aus Käfighaltung erzeugt werden.

Durch diese Form der Kennzeichnung wird Verbrauchern nunmehr ermöglicht, eine bewusste Kaufentscheidung auch im Hinblick auf die Haltung der Tiere zu treffen, obwohl die Auswahl sicher sehr begrenzt ist und Kritiker vielleicht keine von ihnen als besonders tierschutzfreundlich erachten mögen. Seit Einführung dieser Kennzeichnungsverpflichtung im Jahr 2002 war eine deutliche Steigerung der Abnahme von Eiern aus weniger belastenden Haltungssystemen zu verzeichnen.<sup>22</sup> Obwohl der Kaufpreis für Eier aus Boden-, Freiland- oder Biohaltung je nach Haltungsform deutlich über dem Kaufpreis für Käfigeier lag, ist der Verbrauch von Käfigeiern deutlich zurückgegangen.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Janssen/Rödiger/Hamm, Präferenzen und Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern für artgerechte Tierhaltungsverfahren: Literaturstudie zum Stand der Forschung, Gutachten 2016, deutsche Kurzfassung, Seite 1.

<sup>23</sup> vgl. hierzu *Foodwatch*, Report 2015, „Ich wollt‘, ich wär‘ kein Huhn“, S. 4.



Grafik: Fleischatlas 2018, S. 14.

Im Rahmen eines 2016 veröffentlichten Gutachtens wurden 25 Studien zum Thema Präferenzen und/oder Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern für Kennzeichnungen der Haltungsverfahren auf tierischen Produkten ausgewertet. Alle Studien kamen laut Gutachten unabhängig von der Tierart zu dem Ergebnis, dass Verbraucher grundsätzlich Fleisch- und Milchprodukte aus Haltungsverfahren mit Freiland- bzw. Weidezugang gegenüber Produkten aus konventioneller Haltung bevorzugen und gleichzeitig auch bereit sind, für Produkte aus einer tiergerechteren Haltung einen höheren Produktpreis zu zahlen.<sup>24</sup>

Das Gutachten kommt zu folgendem Schluss:

*„Vor dem Hintergrund der Studienlage erscheint die Einführung einer verpflichtenden Kennzeichnung des Haltungsverfahrens für Fleisch und Milch mit mehreren Abstufungen empfehlenswert - nicht nur um Verbraucher mit einer stärkeren Präferenz für artgerechte Haltungsverfahren in die Lage zu versetzen, entsprechende Produkte beim Einkauf schnell und einfach zu erkennen, sondern um allen Verbrauchern eine transparente Kaufentscheidung zu gewährleisten. Ein mehrere Stufen umfassendes Kennzeichnungssystem des Tierhaltungsverfahrens auch bei Fleisch und Milch analog zur Eierkennzeichnung würde jedem Verbrauchersegment eine den Wünschen entsprechende Produktalternative bieten.“<sup>25</sup>*

<sup>24</sup> Janssen/Rödiger/Hamm, Präferenzen und Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern für artgerechte Tierhaltungsverfahren: Literaturstudie zum Stand der Forschung, Gutachten 2016, deutsche Kurzfassung, Seite 2.

<sup>25</sup> Janssen/Rödiger/Hamm, Präferenzen und Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern für artgerechte Tierhaltungsverfahren: Literaturstudie zum Stand der Forschung, Gutachten 2016, deutsche Kurzfassung, Seite 6.

#### **IV. Rechtliche Beurteilung**

Die Einführung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung wirft Rechtsfragen nach der Zulässigkeit eines solchen nationalstaatlichen Vorgehens mit europarechtlichen (A.) und nationalen Regelungen auf (B.).

##### **A. Vereinbarkeit mit Unionsrecht**

Spielraum für eine nationalstaatlich zu implementierende verpflichtende Haltungskennzeichnung besteht überhaupt nur dann, wenn das Unionsrecht den Regelungsbereich der Lebensmittelkennzeichnung nicht bereits abschließend harmonisiert hätte (dazu unter 1.). Zu fragen ist weiter, ob ein nationalstaatlicher „Alleingang“ gegen europäische Grundrechte verstoßen könnte (2.).

##### **1. Harmonisierung mit Öffnungsklausel**

Vorrangig ist zu klären, ob Deutschland als Mitgliedstaat der EU eine Regelungskompetenz für eine verpflichtende Haltungskennzeichnung bei Fleisch besitzt oder ob gemeinschaftliche Festsetzungen die hier zu beurteilende Materie bereits abschließend regeln, sodass für Deutschland der Erlass derartiger Regelungen aufgrund einer bereits bestehenden Vollharmonisierung „gesperrt“ wäre. Die Frage der Reichweite der Harmonisierung ist auch für die europarechtliche Prüfung von Relevanz. Soweit ein Bereich durch europäisches Sekundärrecht eine abschließende Harmonisierung erfahren hat, ist das nationale Recht anhand der Bestimmungen der harmonisierenden Maßnahme, und nicht mehr nur anhand der Grundfreiheiten zu beurteilen.<sup>26</sup>

##### **(1) Prüfung am Maßstab der LMIV**

Maßgeblicher Prüfungsmaßstab ist hier zunächst die Verordnung (EU) Nummer 1169/2011 (Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV), mit der eine Konsolidierung der EtikettierungsRL und NährwertkennzeichnungsRL sowie zahlreicher weiterer Rechtsakte erfolgt ist, die sich mit der Kennzeichnung von Lebensmitteln befassen.<sup>27</sup>

Das Lebensmittelrecht soll anerkanntermaßen in allen Staaten dem Schutz des Verbrauchers vor Gesundheitsschäden und Irreführung dienen. Der Verbraucher soll die Möglichkeit haben, sich über die Zusammensetzung, die Herkunft und besondere Eigenschaften des Lebensmittels zu informieren, insoweit ist

---

<sup>26</sup> *Streinz/Schroeder*, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 34 Rn. 15; JA 2014, 922, beck-online.

<sup>27</sup> *Zipfel/Rathke* LebensmittelR, C. Kommentar Teil 1. Horizontale Vorschriften Vorbemerkung Rn. 4-10, beck-online.

das Lebensmittelrecht durchaus als Teil des sogenannten Verbraucherschutzrechts zu verstehen.<sup>28</sup>

Grundsätzlich stellt nach Art. 38 Abs. 1 die LMIV in ihrem Anwendungsbereich eine vollharmonisierende Regelung dar, die durch Einzelstaaten nicht durchbrochen werden darf.<sup>29</sup> Die LMIV enthält allerdings (in Kapitel VI) mehrere Öffnungsklauseln, insbesondere in Art. 38 II LMIV ff, die die strikte Bindung zu relativieren vermögen.

Zu untersuchen ist deshalb zunächst die Frage, ob sich aus der LMIV Argumente pro oder contra eine angestrebte Haltungskennzeichnung herleiten lassen. Dazu sollen zunächst

- die Erwägungsgründe (1) sowie
- mögliche systematische Hindernisse aufgrund des unionsrechtlichen Spezialitätsgrundsatzes (2)

untersucht werden. Sodann wird geprüft, ob sich die angestrebte verpflichtende Haltungskennzeichnung auf Basis

- der Öffnungsklausel des Art. 38 Abs. 2 LMIV (3) oder
- des Art. 39 LMIV (4)

rechtfertigen lässt.

## (2) **Erwägungen der Richtlinie**

Den Erwägungsgründen kommt im europäischen Recht eine erhebliche Bedeutung zu, da nach Art. 296 Abs. 2 AEUV europäischen Rechtsakten grundsätzlich mit den Erwägungsgründen eine Gesetzesbegründung voranzustellen ist, die – anders als die Gesetzesbegründung nach deutschem Verständnis – Teil von europäischen Rechtsakten ist.<sup>30</sup> Sie können deshalb auch für die Beantwortung der Gutachtenfrage von Relevanz sein. Es deshalb zu untersuchen, ob sich aus den Erwägungsgründen Anhaltspunkte für die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Haltungskennzeichnung ableiten lassen.

In Erwägungsgrund (2) der Richtlinie<sup>31</sup> heißt es:

---

<sup>28</sup> Lebensmittelrechts-HdB, I. Verzeichnisse und Einleitung Einleitung Rn. 1-6, beck-online.

<sup>29</sup> Etwa *Sosnitza*, Obligatorische Herkunftsbezeichnungen im Lebensmittelrecht, GRUR 2016, 347, 350.

<sup>30</sup> *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, Kommentar, 4. Aufl. 2012, Art. 296 AEUV, Rdnr. 16 m.w.N..

<sup>31</sup> Verordnung (EU) Nummer 1169/2011.

*„Der freie Verkehr mit sicheren und gesunden Lebensmitteln ist ein wichtiger Aspekt des Binnenmarkts und trägt wesentlich zum Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens der Bürger und zur Wahrung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen bei.“*

Diese Formulierung schlägt rhetorisch in der Logik des Binnenmarktes eine Brücke zwischen dem Warenverkehr mit gesunden und sicheren Lebensmitteln und dem Schutz der Gesundheit und des Wohlergehens des Bürgers sowie der Wahrung seiner sozialen und wirtschaftlichen Interessen. Gemeint sind Interessen des Bürgers in seiner Eigenschaft als Verbraucher, der auf Informationen vertrauen können muss. Erwägungsgrund (3)<sup>32</sup> hebt dabei ausdrücklich auch auf „ethische Erwägungen“ im Zusammenhang mit der Kaufentscheidung des Verbrauchers ab:

*„Um auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes der Verbraucher ein hohes Niveau zu erreichen und das Recht der Verbraucher auf Information zu gewährleisten, sollte sichergestellt werden, dass die Verbraucher in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, in geeigneter Weise informiert werden. Die Wahl der Verbraucher kann unter anderem durch gesundheitsbezogene, wirtschaftliche, umweltbezogene, soziale und ethische Erwägungen beeinflusst werden.“*

Die Hervorhebung „ethischer Erwägungen“ legt den Schluss nahe, dass die Informationsinteressen der Verbraucher im europäischen Kontext weit verstanden werden müssen. In Erwägungsgrund (4)<sup>33</sup> wird ebenfalls deutlich, dass die Richtlinie dem Verbraucher eine Kaufentscheidung ermöglichen will, die auf einem breiten Spektrum individueller Präferenzen beruhen darf:

*„(...) Ist es ein allgemeiner Grundsatz des Lebensmittelrechts, den Verbrauchern die Möglichkeit zu bieten, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine fundierte Wahl zu treffen, und alle Praktiken, die die Verbraucher irreführen können, zu verhindern.“*

Der Aspekt der individuellen Entscheidungspräferenz wird auch in Erwägungsgrund (17)<sup>34</sup> betont. Hier wird erneut darauf hingewiesen dass der Verbraucher in die Lage versetzt werden soll, das gewünschte Lebensmittel zu finden und in geeigneter Weise zu verwenden sowie eine Wahl zu treffen, die seinen individuellen Ernährungsbedürfnissen entspricht.

---

<sup>32</sup> ebenda.

<sup>33</sup> ebenda.

<sup>34</sup> ebenda.

Bei der Prüfung, inwieweit eine Information über ein Lebensmittel verpflichtend sein soll, soll ausweislich Erwägungsgrund (18) der Richtlinie<sup>35</sup> auch dem nachweislich großen Interesse der Mehrheit der Verbraucher an der Offenlegung bestimmter Informationen Rechnung getragen werden. Der Umfang der Informationspflicht soll also maßgeblich auch durch die „Nachfrage“ nach Information aus Verbrauchersicht determiniert sein,

Dass eine solche „Nachfrage“ aus Verbrauchersicht auch tierschutzrelevante Sachverhalte zu betreffen vermag, erschließt sich zumindest mittelbar aus Erwägungsgrund (50) der Richtlinie<sup>36</sup>. Hier wird ausdrücklich ein mögliches Interesse von Verbrauchern an Informationen zu tierschutzgerechten Schlachtmethoden angesprochen.

Trotz der erkennbaren Intention der Richtlinie in Richtung einer Vollharmonisierung hinsichtlich verpflichtender Angaben ist ein statisches Verständnis auf Basis des 51. Erwägungsgrunds<sup>37</sup> nicht angezeigt, wonach Lebensmittelinformationen sich an rasch wandelnde soziale, wirtschaftliche und technologische Rahmenbedingungen anpassen können sollen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Erwägungsgründe der Verordnung (EU) Nummer 1 169/2011 (Lebensmittelinformationsverordnung – LMIV) keinerlei Rückschlüsse darauf zulassen, dass eine Haltungskennzeichnung generell mit der Ratio der Vorschrift unvereinbar wäre. Im Gegenteil: Die Erwägungsgründe legen eine Offenheit der Regelungen der LMIV für „ethische Erwägungen“ der Verbraucher nahe.

### (3) Vorrang des spezifischen Unionsrechts

In Art. 1 Abs. 4 LMIV ist geregelt, dass diese Verordnung unbeschadet der in speziellen Rechtsvorschriften der Union für bestimmte Lebensmittel enthaltenen Kennzeichnungsvorschriften gilt.

Soweit sich dementsprechend aus unionsrechtlichen Vorschriften für bestimmte Lebensmittel abweichende Kennzeichnungsvorschriften ergeben, gehen diese den Vorschriften der LMIV gemäß Art. 1 Abs. 4 LMIV vor. Dies ist unabhängig davon, inwieweit sich die speziellen Vorschriften aus Verordnungsrecht oder den Richtlinien ergeben.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> ebenda.

<sup>36</sup> ebenda.

<sup>37</sup> ebenda.

<sup>38</sup> *Zipfel/Rathke*, LebensmittelR/Meisterernst LMIV Art. 1 Rn. 25-27, beck-online.



Spezifisches EU-Sekundärrecht außerhalb der LMIV, welches einer Haltungskennzeichnung in Bezug auf Fleisch entgegenstehen könnte, ist hier nicht ersichtlich. Es gibt weder eine Vorschrift nach dem Vorbild der Eierkennzeichnung, die bereits ein harmonisiertes System der Haltungskennzeichnung bereitstellt, noch jenseits des Geltungsanspruchs der LMIV eine sekundärrechtliche Vorschrift, die einer Haltungskennzeichnung grundsätzlich entgegensteht.

Für die hier zu untersuchende Frage, ob durch eine nationalstaatliche Regelung eine Haltungskennzeichnung eingeführt werden kann, führt dies allerdings noch nicht weiter. Denn nach Art. 1 Abs. 4 LMIV soll mit Spezialitätsvorrang grundsätzlich nur EU-Recht neben der LMIV gelten, dagegen abweichende nationale Regelungen nach Art. 1 Abs. 4 LMIV grundsätzlich unzulässig sein.

Für die Zulässigkeit einer nationalstaatlichen Haltungskennzeichnung nach EU-Recht kommt es deshalb entscheidend auf die in der LMIV vorgesehenen Öffnungsklauseln des VI. Kapitels an.

#### (4) **Öffnungsklausel des Art. 38 Abs. 2 LMIV**

Eine Öffnungsklausel enthält Art. 38 Abs. 2 LMIV. Danach dürfen unbeschadet des Art. 39 (dazu gleich) die Mitgliedstaaten ausweislich Abs. 2 einzelstaatliche Vorschriften zu Aspekten erlassen, die nicht speziell durch diese Verordnung harmonisiert sind, sofern diese Vorschriften den freien Verkehr der Waren, die dieser Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken.

Bezugspunkt der Abweichungsmöglichkeit ist die strikt gefasste Regelung in Art. 38 Abs. 1 LMIV, wonach die Mitgliedstaaten gemäß Art. 38 Abs. 1 hinsichtlich der speziell durch diese Verordnung harmonisierten Aspekte einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten dürfen, es sei denn, dass dies nach dem Unionsrecht zulässig wäre. Es kommt deshalb auf die Frage an, ob die mit Art. 38 Abs. 1 LMIV angestrebte Vollharmonisierung der Etablierung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung entgegensteht. Dagegen könnte in Anschluss an die Analyse der Erwägungsgründe angeführt werden, dass den Erwägungsgründen jedenfalls kein Argument entnommen werden kann, welches der Vereinbarkeit der Ratio der LMIV mit einer Haltungskennzeichnung entgegensteht.

Diese Erkenntnis allein genügt jedoch nicht, soweit es um eine „Verpflichtung“ zur Kennzeichnung geht. Der europäischen Gesetzgeber wollte mit Art. 38 Abs. 1 LMIV im Geltungsbereich erkennbar eine unbegrenzte nationalstaatliche Ausweitung einer *Verpflichtung* zur Kennzeichnung unterbinden. Nationalstaatliche Egoismen, die geeignet wären, den freien Warenverkehr zu beeinträchtigen, sollten dadurch unterbunden werden. Art. 38 Abs. 2 LMIV steht

deshalb für die Etablierung einer obligatorischen Haltungskennzeichnung grundsätzlich nicht zur Verfügung.

Anders würde es sich allerdings im Fall einer fakultativen (freiwilligen) Haltungskennzeichnung nach dem Vorbild des § 3a GenTG (ohne Gentechnik) verhalten. Die Etablierung einer freiwilligen Haltungskennzeichnung berührt die angestrebte Vollharmonisierung in Bezug auf eine *verpflichtende* Kennzeichnung nicht, soweit diese nicht den freien Verkehr der Waren unterbindet, behindert oder einschränkt.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass Art. 38 Abs. 2 LMIV nach herrschender Meinung für die nationalstaatliche Etablierung einer verbindlichen Haltungskennzeichnung nicht zur Verfügung steht.

#### **(5) Spezialregelung des Art. 39 LMIV**

Anders als Art. 38 Abs. 2 LMIV kann Art. 39 LMIV auch im harmonisierten Bereich Anwendung finden, also auch dort zum Zuge kommen, wo ein Nationalstaat eine verbindliche Kennzeichnung vorsehen will, die über die Vorgaben der LMIV, insbesondere den harmonisierten Kanon in Art. 9 hinausgehen will. Die Vorschrift spricht hier von „zusätzlichen verpflichtenden Angaben“.

#### **(a) Grundstruktur der Vorschrift**

Art. 39 Abs. 1 LMIV eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen und hinsichtlich bestimmter Regelungsgegenstände einzelne innerstaatliche Vorschriften zu erlassen. Die hierfür erforderlichen Rechtfertigungsgründe nach Abs. 1 weichen in einigen Punkten von denjenigen Gründen ab, die nach Art. 36 AEUV eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit rechtfertigen können (dazu noch unten). Nicht zulässig ist auf Grundlage dieser Vorschrift die Modifizierung oder Verschärfung der bereits in Art. 9 Abs. 1, Art. 10 LMIV bestehenden Informationspflichten.<sup>39</sup> Ein Mitgliedstaat darf also die durch den europäischen Ordnungsgeber aufgestellten Informationspflichten nicht verändern, sondern allenfalls durch „zusätzliche verpflichtende Angaben“ bei Vorliegen der Rechtfertigungsgründe erweitern.

Anders als Art. 38 Abs. 2 LMIV stellt somit Art. 39 eine mögliche Grundlage für den Erlass nationaler Vorschriften dar, mit denen ein obligatorisches System der Haltungskennzeichnung etabliert werden kann. Allerdings dürfen in Ergänzung zu den bereits in Art. 9 Abs. 1 und 10 LMIV festgelegten nur solche

---

<sup>39</sup> Voit/Grube/Voit, LMIV Art. 39 Rn. 8, beck-online.

Pflichtangaben vorgesehen werden, die aus einem der in Art. 39 Abs. 1 abschließend aufgezählten Gründe gerechtfertigt sind:

*a) Schutz der öffentlichen Gesundheit;*

*b) Verbraucherschutz;*

*c) Betrugsverbeugung;*

*d) Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb.*

**(b) *Rechtfertigender Grund, Art. 39 Abs. 1 LMIV***

Es gilt somit zu klären, inwieweit die Einführung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung aus einem der genannten Gründe gerechtfertigt werden kann. Regelungsspielräume für den nationalen Gesetzgeber eröffnet in dem hier interessierenden Kontext insoweit allein der Aspekt des Verbraucherschutzes.

Allerdings wird die Frage, ob der Verbraucherschutz – obwohl in der Vorschrift genannt - als Rechtfertigungsgrund substantielle Abweichungsspielräume zu eröffnen vermag, strittig diskutiert. Zum Teil wird angeführt, dass der Begriff des Verbraucherschutzes im Sinne des Art. 39 Abs. 1 LMIV ein Einfallstor dafür darstellt, die Ratio der Harmonisierung durch substantiell abweichende Maßnahmen zu unterlaufen.<sup>40</sup> Gefordert wird vor diesem Hintergrund, dass sich die zusätzlichen Pflichtangaben am Prinzip des freien Warenverkehrs messen lassen müssen, da es sich hierbei immer um eine Einschränkung desselben handeln würde. Schließlich werde der Verbraucherschutz in Art. 36 AEUV nicht genannt, sodass dieses Ziel nur schwerlich eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit rechtfertigen könne.<sup>41</sup>

Diese Argumentation erscheint jedoch wenig überzeugend. Dabei soll weder in Abrede gestellt werden, dass grundsätzlich eine zusätzliche Kennzeichnungsverpflichtung von Produkten eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne des Art. 34 AEUV, und damit eine Einschränkung des Warenverkehrs beinhalten kann. Von einer Maßnahme gleicher Wirkung wie der Beschränkung des Warenverkehrs wird gesprochen, wenn der Warenverkehr nicht direkt reguliert wird, sondern z.B. durch mengenmäßige Beschränkungen oder andere Ersatzmaßnahmen beeinträchtigt wird – Ersatzmaßnahmen, durch die der internatio-

---

<sup>40</sup> *Voit/Grube/Voit*, LMIV Art. 39 Rn. 11-12, beck-online.

<sup>41</sup> *Zipfel/Rathke*, LebensmittelR/Meisterernst LMIV Art. 39 Rn. 7-14, beck-online.

nale Handelsverkehr mittelbar beschränkt und der nationale Markt gegen Einfuhren abgeschirmt werden kann, ohne dass etwa unmittelbare Beschränkungen erfolgen.<sup>42</sup>

Dass die Rechtfertigung zusätzlicher Kennzeichnungspflichten durch Gesichtspunkte des Verbraucherschutzes auch die Frage möglicher Spielräume der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EU-Grundfreiheiten aufwirft, dürfte auch dem EU-Gesetzgeber bei Erlass der Verordnung klar gewesen sein. Dennoch normierte er im Rahmen seines Einschätzungsspielraums Rechtfertigungsgründe, die nicht völlig mit den in Art. 36 AEUV genannten deckungsgleich sind. Dieser Wille des europäischen Gesetzgebers ist grundsätzlich zu respektieren. Es besteht deshalb kein Anlass, überzogene Anforderungen an die Rechtfertigungsfähigkeit einer Haltungskennzeichnung aus Gründen des Verbraucherschutzes zu stellen.

Diese Sichtweise von der Bedeutung des Verbraucherschutzes harmoniert auch mit Rechtsprechung des EuGH in der grundlegenden Entscheidung *Cassis de Dijon*.<sup>43</sup> Nach h.M. hat der Gerichtshof hier, soweit eine nichtdiskriminierende Regelung, die durch zwingende Erfordernisse bedingt ist, in Rede steht, neben den kodifizierten Rechtfertigungsgründen in Art. 36 S. 1 AEUV weitere Rechtfertigungsgründe anerkannt (sog. Cassis-Formel). Zu den zwingenden Erfordernissen zählt der EuGH in der Ausgangsentscheidung „insbesondere“ eine wirksame steuerliche Kontrolle, den Schutz der öffentlichen Gesundheit, die Lauterkeit des Handelsverkehrs und den *Verbraucherschutz*.<sup>44</sup>

Die starke Akzentuierung des Aspekts des Verbraucherschutzes im Zusammenhang mit Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit hat der EuGH auch in weiteren Judikaten betont:

*„Weiter ist daran zu erinnern, daß sich u. a. nach dem Urteil vom 11. Mai 1989 in der Rechtssache 76/86 (Kommission/Deutschland, Slg. 1989, 1021) aus den Artikeln 30 ff. EWG-Vertrag ergibt, daß eine in Ermangelung gemeinsamer oder harmonisierter Vorschriften erlassene nationale Regelung, die unterschiedslos auf einheimische wie auf solche Produkte Anwendung findet, die aus anderen Mitgliedstaaten eingeführt werden, in denen sie rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurden, mit dem Vertrag nur insoweit vereinbar ist, als sie notwendig ist, um Gründen des Gemeinwohls, die in Artikel 36 EWG-*

---

<sup>42</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/Streinz, AEUV Art. 34 Rn. 56, beck-online.

<sup>43</sup> EuGH, Rs. 120/78, Slg. 1979, 649 (Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein), beck-online, vgl. zu den wesentlichen Aussagen der Entscheidung auch *Calliess/Ruffert/Kingreen*, AEUV Art. 36 Rn. 45-48, beck-online.

<sup>44</sup> *Calliess/Ruffert/Kingreen*, AEUV, Art. 36 Rn. 80-82, beck-online.

*Vertrag aufgeführt sind, oder zwingenden Erfordernissen insbesondere des Verbraucherschutzes gerecht zu werden.*<sup>45</sup>

Die Rechtsprechung des EuGH zum Verbraucherschutz beruht dabei auf der Annahme eines „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers.“<sup>46</sup>

Auch in anderen Kontexten, die Berührungen mit Grundfreiheiten aufweisen, erkennt der EuGH dem Aspekt des Verbraucherschutzes durch Information des Verbrauchers eine bedeutsame Rolle zu. Maßnahmen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes können als „milderes Mittel“ einschneidende Maßnahmen in Grundfreiheiten verhindern helfen. Wie schon ausgeführt, geht der EuGH von einem aufgeklärten Verbraucher aus, der sich grundsätzlich selbst informieren und auf dieser Grundlage entscheiden kann. Auf Basis dieser Ratio sind nach der Rechtsprechung des EuGH Vertriebsverbote oder Einfuhrbeschränkungen nach Maßgabe der gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung regelmäßig nicht erforderlich, weil die Information, insbesondere im Wege der Etikettierung, regelmäßig ein milderes Mittel darstellt.<sup>47</sup> Es ist sozusagen von einem Vorrang des Verbraucherschutzes durch Information vor einem Verbraucherschutz durch zwingendes Recht auszugehen.<sup>48</sup>

Allerdings fordert der EuGH, dass die Informationspflichten im Hinblick auf die Mündigkeit des Verbrauchers ihrerseits verhältnismäßig sind.<sup>49</sup> Davon kann nicht mehr ausgegangen werden, wenn allein Verbrauchergewohnheiten zementiert werden sollen.<sup>50</sup> Zulässig können beispielsweise Etikettierungsvorschriften sein, die den Verbraucher über die Zusammensetzung der Ware informieren, etwa über das Vorhandensein von Konservierungsstoffen. Auch Informationen, die geeignet sind, bestimmte Produkte zu begünstigen, können zulässig sein, wenn sie für den Verbraucher von Bedeutung sind.<sup>51</sup> Entsprechendes gilt für Maßnahmen, die den Gebrauch irreführender Gattungs- und Verkehrsbezeichnungen verhindern sollen.<sup>52</sup>

Steht damit nach unserer Auffassung vor dem Hintergrund des erreichten Standes in der Rechtsprechung grundsätzlich fest, dass im Kontext der hier zu prüfenden Gutachtenfrage dem Aspekt des Verbraucherschutzes prinzipiell als

---

<sup>45</sup> EuGH, Rs. C-17/93, Slg. 1994, I-3537 = LMRR 1994, 42 – Van der Veldt.

<sup>46</sup> EuGH, *Urt.* vom 16.07.1998 - Rs C-210/96.

<sup>47</sup> EuGH, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227, Rn. 53 f. (Kommission/Deutschland); Rs. 407/85, Slg. 1988, 4233, Rn. 12 ff. (Drei Glocken); Rs. C-315/92, Slg. 1994, I-317, Rn. 20 ff. (Verband Sozialer Wettbewerb).

<sup>48</sup> *Grabitz/Hilf/Pfeiffer*, EGV Art. 153 Rn. 21-23, beck-online.

<sup>49</sup> EuGH, Rs. 76/86, Slg. 1989, 1021, Rn. 17 (Kommission/Deutschland).

<sup>50</sup> EuGH, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227, Rn. 32 (Kommission/Deutschland).

<sup>51</sup> EuGH, Rs. 178/84, Slg. 1987, 1227, Rn. 35 ff. (Kommission/Deutschland): Reinheitsgebot für Bier.

<sup>52</sup> *Calliess/Ruffert/Kingreen*, AEUV, Art. 36 Rn. 211-213, beck-online.

Rechtfertigungsgrund substantielle Bedeutung zugemessen werden darf, ist weiter zu prüfen, ob eine Kennzeichnung von Fleischprodukten, die Auskunft über die der Produkterzeugung zugrunde liegenden Haltungsbedingungen gibt, auf Basis von Art. 39 Abs. 1 LMIV als auf Gründen des Verbraucherschutzes beruhend gerechtfertigt werden kann.

Unter dem Gesichtspunkt der Wahlfreiheit des Verbrauchers kann das bejaht werden. Die Wahlfreiheit der Verbraucher kann als ein Ziel des in Art. 169 AEUV (früher 153 EGV) verankerten gemeinschaftlichen Verbraucherschutzes betrachtet werden.<sup>53</sup> Wahlfreiheit des Verbrauchers beinhaltet die Möglichkeit des Verbrauchers, sich in einer - optimalerweise umfassenden - Informiertheit über ein Produkt für oder gegen den Kauf des Produkts zu entscheiden. Für den Verbraucher in seiner Funktion als Wirtschaftsteilnehmer ist die Wahlfreiheit, sich nach seinen eigenen Vorstellungen am Marktgeschehen zu beteiligen und es hierdurch beeinflussen zu können, essentiell. Erst dadurch kann sich seine Eigenschaft als Marktbürger entfalten, was auf der Nachfrageseite zur Dynamik des Binnenmarktes beiträgt.<sup>54</sup>

Der Aspekt der Wahlfreiheit ist vorliegend von besonderer Bedeutung. Wie bereits ausgeführt wurde, gibt es starke Hinweise darauf, dass die Mehrzahl der Verbraucher Kenntnis von der Haltung der Tiere erlangen möchte, um hieran ihre Kaufentscheidung ausrichten zu können.<sup>55</sup> Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass im Falle einer Regelung, die eine solche Wahlfreiheit ermöglicht, auch Tierschutzinteressen Rechnung getragen wird, indem durch die Umlenkung von Nachfrage der Druck auf den Handel erhöht wird, Fleisch aus „besserer“ Haltung anzubieten. Gleichzeitig dürfte sich auch der Druck auf den Erzeuger erhöhen, weniger oder kein Fleisch mehr aus der „niedrigsten“, oftmals tierschutzwidrigen Stufe zu produzieren bzw. anzubieten.

Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der EU-Gesetzgeber die Ermöglichung von mehr Wahlfreiheit durch eine zusätzliche Kennzeichnung, welche einen tieferen Grund in einer ethischen Ablehnung nicht tierschutzgerechter industrieller Tierhaltungsformen durch (eine Mehrheit von) Verbraucher(n) hat, ausschließen wollte. Im Gegenteil, die Erwägungsgründe der Richtlinie enthalten, wie gezeigt wurde, Hinweise darauf, dass auch ethische Motive, etwa auch mit Bezug auf Tierschutzaspekte, für Informationszwecke relevant sein dürfen. Das entspricht auch dem Grundansatz der Union, die sich in Art. 13 AEUV ver-

---

<sup>53</sup> vgl. hierzu ausführlich *Ober*, Zur Frage der Zulässigkeit einer Beschränkung von Pflichten zur Kennzeichnung gentechnisch veränderter und gentechnisch hergestellte Lebensmittel, Dissertationen, 2006, Seite 131, mwN.

<sup>54</sup> *Grabitz/Hilf/Pfeiffer*, EGV Art. 153 Rn. 21-23, beck-online.

<sup>55</sup> vgl. hierzu BT-Drs. 18/10898; vgl. hierzu ausführlich *Süldorf/Spiller/Gauly/Kühl*, Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen, Göttingen 2016.

pflichtet hat, in ihren Politiken den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

In Art. 13 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) heißt es:

*„Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung; [...].“*<sup>56</sup>

Die konventionelle Tierhaltung, womit an dieser Stelle eine Tierhaltung gemeint ist, die sich stark oder ausschließlich an den Vorgaben der Tierschutz-nutztierhaltungsverordnung orientiert, ist derzeit gesellschaftlich so umstritten wie nie. Sogar der agrarpolitische Beirat beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), der bislang nicht für einen besonders engagierten Einsatz für Tierschutzanliegen bekannt war, sieht einige konventionelle Haltungsformen von Tieren für „nicht zukunftsfähig“ an.<sup>57</sup>

Konvergenzen zwischen Belangen des Verbraucherschutzes und Belangen des Tierschutzes sind bereits früher beobachtet worden, z.B. im Zusammenhang mit Lebensmittelskandalen. Das Verbraucherverhalten im Zusammenhang mit dem BSE-Skandal und der damals zu verzeichnende Rückgang des Rindfleischkonsums, die zu erheblichen Veränderungen auf dem Fleischmarkt (z.B. Preisverfall) geführt haben<sup>58</sup>, belegen dies. Auch hier wurde infolge des BSE-Skandals und der Verbraucherreaktion die Massentierhaltung als mögliche Ursache problematisiert und die Forderung nach tierschutzgerechten Formen der Tierhaltung laut.

Das EU-Recht steht einer solchen Konvergenz zwischen Belangen des Verbraucherschutzes und des Tierschutzes durch die Ermöglichung von Wahlfreiheit nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber, wie insbesondere die bereits angesprochene Eierkennzeichnung zeigt. Auch hier haben sich die Marktanteile zugunsten tierschutzfreundlicher Haltungsformen nach Einführung der Kennzeichnung deutlich verschoben. Verantwortlich dafür war die Aufklärung des Verbrauchers über Haltungsformen auf den Verpackungen. Dem Verbraucher erschließen sich durch die Angaben „Eier aus Freilandhaltung“, „intensive Auslaufhaltung“, „Bodenhaltung“, „Volierenhaltung“, „Batteriehaltung“ dass

---

<sup>56</sup> dejuris.org: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 13, <https://dejure.org/gesetze/AEUV/13.html>.

<sup>57</sup> BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, Seite 1 und 24.

<sup>58</sup> vgl. hierzu Brunner, Risiko Lebensmittel? Lebensmittelskandale und andere Verunsicherungsfaktoren als Motiv für Ernährungsumstellungen in Richtung Bio Konsum, Januar 2006, BMBF-Forschungsprojekt, S. 2.

die Hühner entweder im Freien, auf dem Boden eines Gebäudes oder in Käfigen leben.<sup>59</sup> Auch wenn diese Angaben noch nicht alle tierschutzrelevanten Informationen einschließen, verschaffen sie dem Verbraucher doch einen Überblick, der ihm eine Chance bietet, seine Präferenz zum Tragen zu bringen.

Hinzu kommt weiter, dass die Haltungsform auch nicht als ohne Einfluss auf die Qualität eines Lebensmittels im engeren Sinn angesehen werden kann. Ökologisch erzeugten Lebensmitteln wird vom Verbraucher in der Regel auch eine höhere Qualität zugemessen. Große Skepsis löst bei vielen Verbrauchern auch etwa der vermehrte Einsatz von Antibiotika in der konventionellen Tierhaltung aus, der sogar zu gesundheitlichen Bedenken der Verbraucher führt. Gleichzeitig stammt das Fleisch aus konventioneller Haltung oftmals auch von Tieren, die an diversen Erkrankungen leiden. An dieser Stelle seien nur die Lungenerkrankungen in der Schweinemast erwähnt.<sup>60</sup>

Es ist im hohen Maße nachvollziehbar, dass ein erheblicher Teil der Verbraucher bei dieser Sachlage sichergehen möchte, kein Fleisch aus einer tierschutzrechtlich bedenklichen Haltungsform zu konsumieren und den regulären Mindestanforderungen im Tierschutzrecht oft nicht mehr das nötige Maß an Qualität zutraut.<sup>61</sup>

Die konsequente Gewährleistung einer Wahlfreiheit und Information der Verbraucher im Zusammenhang mit dem Fleischkonsum lässt aus den genannten Gründen auf Basis von Art. 39 Abs. 1 LMIV mithin grundsätzlich eine Kennzeichnung der Haltungsform unter dem Rechtfertigungsgrund des Verbraucherschutzes zu. Denn durch eine solche zusätzliche Kennzeichnung wird der Verbraucher in die Lage versetzt, eine Kaufentscheidung zu treffen, bei der es ihm möglich ist, gesundheitsbezogene, wirtschaftliche, umweltbezogene, soziale und ethische Erwägungen zu berücksichtigen.

Einschränkende Voraussetzung ist allerdings nach der oben bereits dargelegten Rechtsprechung des EuGH, dass die Beeinträchtigung unterschiedslos gelten muss, d. h. eine Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Produkten erforderlich ist. Bedenken bestehen insoweit nicht, denn die Kennzeichnungsverpflichtung soll für inländische und ausländische Fleischprodukte gleichermaßen gelten. Ein verdecktes Protegieren inländischer Erzeuger ist nicht zu erkennen.

---

<sup>59</sup> OLG Brandenburg, Urteil vom 15.04.2003, Az.: 6 U 29/02.

<sup>60</sup> vgl. hierzu nur *Oberländer*, Untersuchungen zum Vorkommen von akzessorischen Bursen bei Mast Schweinen, 2015.

<sup>61</sup> *Süldorf/Spiller/Gauly/Kühl*, Wie wichtig ist Verbrauchern das Thema Tierschutz? Präferenzen, Verantwortlichkeiten, Handlungskompetenzen und Politikoptionen, Göttingen 2016, S. 11.



**(c) Verhältnismäßigkeit**

Die Statuierung einer Verpflichtung zur Kennzeichnung von Haltungsformen muss auch als verhältnismäßig angesehen werden können, damit sie zulässig ist.

Die Einführung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung bei Fleisch verfolgt das Ziel, den Verbraucher umfassend über die entsprechende Tierhaltungform zu informieren und dient damit Gründen des Verbraucherschutzes. Prüfungsmaßstab im Rahmen der Verhältnismäßigkeitskontrolle ist dabei nicht das Leitbild eines „europäischen Verbrauchers“, sondern das Leitbild eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen nationalen Verbrauchers. Darüber hinaus muss auch die Berücksichtigung regionaler Verkehrsauffassungen möglich sein.<sup>62</sup>

Geprüft wird die Verhältnismäßigkeit einer Regelung üblicherweise in einem Dreischritt. Eine Regelung muss geeignet (i), erforderlich (ii) und angemessen (iii) sein. Eine Überprüfung ist hier nur in allgemeiner Form möglich, da die Verhältnismäßigkeit einer Regelung stark von ihrer konkreten Ausgestaltung abhängig ist.

**(i) Geeignetheit**

Die Einführung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung bei der Vermarktung von Fleisch verfolgt das Ziel, den Verbraucher umfassend über die entsprechende Tierhaltungform zu informieren und dient damit den näher dargelegten Aspekten des Verbraucherschutzes. Eine verpflichtende Haltungskennzeichnung von Fleischprodukten wäre dazu geeignet, das oben genannte angestrebte Ziel in Bezug auf einen durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen nationalen Verbraucher zu fördern. Es ist unschädlich, wenn neben der Ermöglichung von Wahlfreiheit mittelbar auch andere Zwecke (etwa Tierschutz) befördert werden, solange dies nicht im Widerspruch zum Unionsrecht geschieht, was hier – wie gezeigt wurde – nicht der Fall ist. Auch eine Teileignung wird für die Annahme der Geeignetheit als ausreichend angesehen.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/Streinzi, AEUV Art. 34 Rn. 113-116, beck-online.

<sup>63</sup> Siehe Calliess/Ruffert/Kingreen, AEUV Art. 36 Rn. 92, wonach bei Teileignung selbst protektionistische Maßnahmen, die etwa auch ausländische Produkte/Personen treffen, geeignet sein könnten beck-online.

(ii) *Erforderlichkeit*

Die Etablierung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung wäre auch erforderlich, denn der angestrebte Zweck kann nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden, die den freien Handel innerhalb der Union weniger beschränken.<sup>64</sup>

Vorliegend geht es nicht etwa darum, die Produktion oder den Handel bestimmter Produkte gänzlich zu verbieten, sondern lediglich um eine Haltungskennzeichnung der Produkte. Hierbei gilt es auch zu beachten, dass bereits eine umfassende Kennzeichnung von Fleischprodukten zu erfolgen hat. Der Hinweis auf die zugrunde liegende Haltungsform stellt insoweit nur eine marginale Ergänzung der ohnehin schon umfassenden Kennzeichnungspflicht dar. Grundsätzlich werden diese Maßnahmen als geringfügige Eingriffe angesehen, denn sie ermöglichen den Marktzugang für den Unternehmer und erhöhen die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher.<sup>65</sup>

Eine nur fakultative (freiwillige) Kennzeichnung wäre zwar ein milderes Mittel, wäre aber ersichtlich nicht in der Lage, das Ziel – Gewährleistung einer umfassenden Wahlfreiheit im Interesse des Verbraucherschutzes – zu erreichen. Es liegt auf der Hand, dass vor allem Produzenten, die infolge einer Kennzeichnung mit Vermarktungsnachteilen rechnen müssten, auf eine nicht verpflichtende Kennzeichnung verzichten würden.

Eine mildere Maßnahme, die das hier angestrebte Schutzniveau ebenso effektiv erreichen würde, ist also nicht vorhanden.

(iii) *Angemessenheit*

Im Rahmen der Angemessenheit ist zu prüfen, ob die Beeinträchtigung in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht.<sup>66</sup> Hierzu werden die Intensität der Beeinträchtigung des Handels innerhalb der Union und der Schutzgewinn für das entgegenstehende Rechtsgut abgewogen. Da die Verpflichtung zur Haltungskennzeichnung grenzüberschreitend beachtet werden muss, stellt diese Verpflichtung ohne Frage gleichermaßen eine Beeinträchtigung auch für ausländische Produzenten und Händler von Fleisch dar. Diese Beeinträchtigung ist jedoch hinzunehmen, da die Bundesrepublik Deutschland nationalstaatlich bestimmen kann, eine solche Kennzeichnung aus Verbraucherschutzgründen innerstaatlich einzuführen. Auch ist die nur geringfügige

---

<sup>64</sup> *Calliess/Ruffert/Kingreen*, AEUV Art. 36 Rn. 93-97, beck-online, EuGH, Rs. 298/87, Slg. 1988, 4489, Rn. 15 (Smanor); Rs. 106/91, Slg. 1992, I-3351, Rn. 31 (Ramrath); Rs. C-67/97, Slg. 1998, I-8033, Rn. 35 (Bluhme).

<sup>65</sup> *Calliess/Ruffert/Kingreen*, AEUV Art. 36 Rn. 93-97, beck-online.

<sup>66</sup> *Calliess/Ruffert/Kingreen*, AEUV Art. 36 Rn. 98, beck-online.

Beeinträchtigung im Vergleich zu dem anerkannt hohen Schutzgut des Verbraucherschutzes nachrangig.

Auch die Angemessenheit einer nationalstaatlichen Regelung zur verbindlichen Haltungskennzeichnung bei der Vermarktung von Fleisch ist damit zu bejahen.

**(6) Zwischenergebnis**

Die Implementierung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung auf nationaler Ebene verstößt nicht gegen europäisches Recht. Insbesondere ist eine solche Regelung aus Gründen des Verbraucherschutzes im Sinne des Art. 39 Absatz 1 LMIV gerechtfertigt.

**(7) Mitteilungsverfahren, Art. 45 LMIV**

Art. 45 LMIV regelt ein spezielles Mitteilungsverfahren bei Ausübung der einzelstaatlichen Befugnisse gem. Art. 39 Abs. 1 LMIV.

Nach dieser Vorschrift muss der jeweilige Mitgliedstaat gem. Art. 45 Abs. 1 LMIV die geplanten Neuregelungen sowohl der Kommission als auch allen anderen Mitgliedstaaten mitteilen. Es bedarf einer Begründung, warum der betreffende Mitgliedstaat ergänzende Regelungen treffen will.

Sofern die Kommission dies für zweckdienlich hält oder wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt, muss anschließend gem. Art. 45 Abs. 2 LMIV der ständige Ausschuss mit dem Vorhaben befasst werden.<sup>67</sup>

Dieses Verfahren stellt sicher, dass die Kommission fortwährend über die nationalen Abweichungen einzelner Mitgliedstaaten informiert ist, sodass nicht die Gefahr eines unkontrollierten Auseinanderentwickelns zwischen den Mitgliedstaaten besteht.

Nach Mitteilung der geplanten Vorschriften trifft den Mitgliedstaat eine Stillhaltepflicht gem. Art. 45 Abs. 3 LMIV. Die geplanten Vorschriften dürfen erst drei Monate nach der Mitteilung in Kraft treten. Voraussetzung ist allerdings, dass nicht während dieser Stillhaltefrist eine ablehnende Stellungnahme der Kommission ergeht.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Zipfel/Rathke LebensmittelR/Meisterernst, LMIV Art. 45 Rn. 1-9, beck-online.

<sup>68</sup> Zipfel/Rathke LebensmittelR/Meisterernst, LMIV Art. 45 Rn. 1-9, beck-online.

## 2. Grundrechte

Weiterhin ist zu untersuchen, inwieweit die verpflichtende Haltungskennzeichnung einen Verstoß gegen die Berufsfreiheit (Art. 15 der Grundrechtecharta) oder die unternehmerische Freiheit (Art. 16 der Grundrechtecharta) darstellt.

Der Europäische Gerichtshof hat unlängst festgestellt, dass eine Etikettierungspflicht die für jede Person bestehende Möglichkeit, im Sinne von Art. 15 der Charta einen frei gewählten Beruf auszuüben, nicht einschränkt.<sup>69</sup> Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach bei der Einführung einer verpflichtenden Fleischkennzeichnung andere Maßstäbe gelten sollten. Allerdings hat der EuGH festgestellt, dass eine solche Verpflichtung geeignet sei, die durch Art. 16 der Charta gewährleistete unternehmerische Freiheit einzuschränken. Das Recht auf unternehmerische Freiheit – d. h. die Freiheit zur Ausübung einer Wirtschaft oder Geschäftstätigkeit, die Vertragsfreiheit und den freien Wettbewerb – umfasse insbesondere das Recht jedes Unternehmens, in den Grenzen seiner Verantwortlichkeit für seine eigene Handlung frei über seine wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Verpflichtung zur Haltungskennzeichnung als relativ geringfügiger und keinesfalls unverhältnismäßiger Eingriff anzusehen sein. Eine weitreichende Etikettierungslast besteht bereits.<sup>70</sup> Bezüglich der maßgeblichen Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit kann auf die Erwägungen unter (4) (c) verwiesen werden.

## 3. Zusammenfassung und Ergebnis

Die Schaffung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung bei der Vermarktung von Fleisch durch die Bundesrepublik Deutschland steht mit Unionsrecht in Einklang. Zwar sind die Vorschriften der LMIV zur Lebensmittelkennzeichnung grundsätzlich als vollständig harmonisiert anzusehen. Die LMIV erlaubt aber den Mitgliedstaaten nach Maßgabe von Art 39 Abs. 1 LMIV Abweichungen, die auch die Einführung eines verpflichtendes System der Haltungskennzeichnung beinhalten darf. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich dabei auf den Rechtfertigungsgrund des Verbraucherschutzes stützen. Auch die mit der Einführung eines solchen Systems verbundenen Beschränkungen des freien Handels bzw. des freien Warenverkehrs können mit Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden, denn sie sind nicht diskriminierend und verstoßen nicht gegen das unionsrechtlich beachtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip. Auch ein Verstoß gegen Art. 15 der Grundrechtecharta (Berufsfreiheit) und Art. 16 der Grundrechtecharta (Unternehmerfreiheit) ist nicht zu erkennen.

---

<sup>69</sup> JuS 2017, 798, beck-online.

<sup>70</sup> EuGH, Urt. v. 30.6.2016 – C-134/15, ECLI:EU:C:2016:498 = BeckRS 2016, 81408 – Lidl.

## **B. Vereinbarkeit mit nationalem Recht**

Im Folgenden wird geprüft, ob eine Verpflichtung zur Haltungskennzeichnung im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht stehen würde.

### **1. Einleitung**

Rechtliche Einwände auf nationaler Ebene gegen eine verpflichtende Haltungskennzeichnung, die im Einklang mit unionsrechtlichen Vorgaben steht und lediglich als Ergänzung einer bereits jetzt schon existierenden umfassenden Kennzeichnungspflicht verstanden werden kann, erscheinen schon im Ansatz schwer vorstellbar. Es ist nicht zu erkennen, dass Bundesrecht einer zusätzlichen Kennzeichnungsregelung entgegenstehen könnte. Aus der Sicht betroffener Unternehmen, die zur Kennzeichnung verpflichtet werden, kommt allenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene eine Beeinträchtigung der Berufsfreiheit in Betracht. Die nachstehende Prüfung beschränkt sich deshalb auf eine mögliche Verletzung der Berufsfreiheit betroffener Unternehmen.

### **2. Beeinträchtigung der Berufsfreiheit?**

Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet allen Deutschen das Recht, einen Beruf frei wählen und ausüben zu dürfen. Unter Beruf ist dabei jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit zu verstehen.<sup>71</sup> Es soll hier unterstellt werden, dass es einen geschützten Beruf des Fleischproduzenten gibt. Die Berufsfreiheit wäre unter dieser Prämisse durch eine Änderung von Kennzeichnungsverpflichtungen ohne Zweifel berührt.

Für die Rechtfertigungsfähigkeit eines Eingriffs in die Berufsfreiheit kommt es nach der 3-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts seit dem leitentscheidenden *Apothekenurteil*<sup>72</sup> maßgeblich auf die Unterscheidung zwischen Berufswahl und Berufsausübung an. Während bei einem Eingriff in die Berufswahl der Zugang zu dem Beruf selbst versperrt wird, geht es bei Berufsausübungsregelungen lediglich um gesetzgeberische Eingriffe, die Modalitäten der Berufsausübung betreffen. Je intensiver ein Eingriff in Richtung auf die Berufswahl intendiert, desto strenger sind die Rechtfertigungsvoraussetzungen.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> BVerfGE 7, 377, 397; 97, 228, 252.

<sup>72</sup> BVerfGE 7, 377 ff.; von Münch/Kunig-Kämmerer, Grundgesetz, Band 1, 6. Auflage, Art. 12, Rn. 59; BeckOK GG/Ruffert GG Art. 12 Rn. 100, beck-online.

<sup>73</sup> Es handelt sich um eine schematisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung; siehe von Münch/Kunig-Kämmerer, Grundgesetz, Band 1, 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 59; BeckOK GG/Ruffert GG Art. 12 Rn. 101, beck-online.

Im vorliegenden Kontext stünde im Falle der Einführung einer Haltungskennzeichnung ersichtlich eine Regelung in Rede, die lediglich eine relativ niedrigschwellige Modalität der Berufsausübung betreffe. Berufsausübungsregelungen sind gem. Art. 12 GG verfassungskonform, wenn sie durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt sind und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.<sup>74</sup>

Es wurde bereits ausführlich erörtert, dass eine Verpflichtung der Haltungskennzeichnung dem Verbraucherschutz dient und damit sichergestellt werden soll, dass der Verbraucher umfassende Informationen erhält, um eine Kaufentscheidung treffen zu können. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Einführung einer verpflichtenden Haltungskennzeichnung auch Tierschutzgesichtspunkten Rechnung tragen würde. Ein effektiver Tierschutz liegt im Interesse des Gemeinwohls; der ethisch begründete Tierschutz ist jedenfalls seit Aufnahme in die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ein **überragend wichtiges Gemeinschaftsgut** geworden, wobei ein wesentliches Teilziel der Schutz der Tiere vor nicht artgerechter Haltung ist.<sup>75</sup> Es kann deshalb kein Zweifel bestehen, dass die beabsichtigte Haltungskennzeichnung durch das Vorliegen vernünftiger Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden kann.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit ergeben sich keine Zweifel. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber bei der Beurteilung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der von ihm zur Zielverwirklichung getroffenen legislativen Maßnahme eine Einschätzungsprärogative zukommt.<sup>76</sup> Bereits im Rahmen der europarechtlichen Prüfung wurde konstatiert, dass ein milderer Mittel nicht ersichtlich und die Eingriffsintensität marginal ist.

Es ist nach allem nichts dafür ersichtlich, dass die Einführung einer verbindlichen Haltungskennzeichnung unverhältnismäßig wäre. Ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit der Produzenten oder Händler läge mithin nicht vor.

### 3. Zwischenergebnis

Die Einführung eines Systems der Haltungskennzeichnung bei der Vermarktung von Fleisch steht auch im Einklang mit dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland sowie den Grundrechten betroffener Produzenten und Händler.

---

<sup>74</sup> BeckOK Grundgesetz/Ruffert GG Art. 12 Rn. 93-100, m.w.N., beck-online.

<sup>75</sup>BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 7 C 14 /08, Rn. 43, juris; Caspar, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, S. 402, Fn. 307; Ogorek, Wo bleibt der Tierschutz, NVwZ 2016, S. 1434.

<sup>76</sup> OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az.: 4 B 543/13, juris.

V. **Zusammenfassung der Ergebnisse**

Es bleibt festzuhalten, dass die Bundesrepublik Deutschland eine Verpflichtung zur Haltungskennzeichnung auf nationaler Ebene gesetzlich verankern kann. Sowohl europarechtlich als auch nach nationalem Recht lässt sich dies aus Gründen des Verbraucherschutzes rechtfertigen.

Rechtsanwalt  
Dr. Ulrich Wollenteit

Rechtsanwältin  
Dr. Davina Bruhn