

Berlin, 17. Januar 2023

## Agrar- und Ernährungswirtschaft Tierhaltungskennzeichnung

### Zusammenfassung

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e. V. (BGA) ist der Dachverband des Deutschen Groß- und Außenhandels und der damit verbundenen Dienstleistungen. Hiermit nehmen wir Stellung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (TierHaltKennzG). Ziel eines solchen Gesetzes sollte sein, dass es zu einer Verbesserung der Haltungsbedingungen beiträgt, ohne die Versorgung mit tierischen Erzeugnissen zu gefährden. Der BGA unterstützt ein solches Ziel. Der vorliegende Entwurf wird diesem aber nicht gerecht, sondern beeinträchtigt den EU-Binnenmarkt und verstößt gegen EU-Recht. Als BGA begrüßen wir harmonisierte Standards auf dem EU-Binnenmarkt. Statt unterschiedlicher nationaler Tierwohllabels, die Barrieren im Binnenmarkt darstellen, sollte es einen harmonisierten europäischen Standard geben.

#### Herausgeber:

Bundesverband  
Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen, e.V.

Am Weidendamm 1A  
10117 Berlin

Telefon 030 590099-561  
Telefax 030 590099-519

[www.bga.de](http://www.bga.de) [info@bga.de](mailto:info@bga.de)

#### Autor:

**Sebastian Werren**  
Agrar- und Ernährungswirtschaft  
[sebastian.werren@bga.de](mailto:sebastian.werren@bga.de)

## 1. Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass im Zeitpunkt des Angebots von frischem Schweinefleisch zur Abgabe an den Endverbraucher dem Lebensmittel eine Kennzeichnung der Haltungsform der Tiere, von denen das Lebensmittel gewonnen wurde, beigefügt sein muss. Darin ist eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs im Sinne des Art. 34 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu sehen. Die Regelungen beziehen sich zwar grundsätzlich nur auf deutsches Schweinefleisch. Allerdings ist in § 11 Abs. 2 und Abs. 6 des Entwurfs geregelt, dass im Fall von frischem Schweinefleisch aus Deutschland, das mit frischem Schweinefleisch aus anderer Herkunft gemischt ist, der Anteil des nicht aus Deutschland stammenden Schweinefleisches gekennzeichnet werden muss.

Entsprechende Etikettierungsvorschriften stellen nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) ein unzulässiges Hindernis für den freien Warenverkehr dar. Diesen sieht der EuGH dann als beeinträchtigt an, wenn spezifische, produktbezogene Vorschriften auf Waren angewendet werden, die aus Mitgliedstaaten stammen, in denen sie rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden.<sup>1</sup> In der Verpflichtung, den Anteil nicht deutschen Fleisches an frischen Fleischprodukten zu kennzeichnen, ist eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs gegeben.

## 2. Diskriminierender Effekt

Zudem hat die in § 11 Abs. 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Kennzeichnungsregelung einen diskriminierenden Effekt auf frisches Schweinefleisch, das nicht aus Deutschland stammt, hier aber vermarktet werden soll. Schon die Tatsache, dass der Anteil des nicht aus Deutschland stammenden Schweinefleisches im Hinblick auf die Haltungsform als „kennzeichnungsfreier Anteil“ gekennzeichnet werden muss, ist geeignet, Misstrauen bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu schüren. Darüber hinaus ist in dem Entwurf auch vorgesehen, dass diese Kennzeichnung optisch noch unterhalb der niedrigsten Haltungsform „Stall“ anzubringen ist. Dies kann ebenfalls dazu beitragen, dass entsprechende Ware als weniger wertig eingeschätzt wird.

---

<sup>1</sup> Urteil vom 06. Juli 1995, C-470/93, Rn. 12 - Mars; Urteil vom 24. November 1993, C-267/91, Rn. 15 - Keck und Mithouard

### 3. Faktische Beeinträchtigung

Der Gesetzentwurf stellt auch eine faktische Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs dar, da Unternehmen aus Drittstaaten faktisch gezwungen werden, sich um eine Kennzeichnungsgenehmigung im Sinne des § 21 TierHaltKennzG zu bewerben. Da alle deutschen Produkte, die unter das TierHaltKennzG fallen, verpflichtend gekennzeichnet werden müssen, wird es schwer werden, in Deutschland entsprechende Produkte zu vermarkten, die nicht gekennzeichnet werden müssen, etwa, weil sie nicht aus Deutschland stammen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden aus der bloßen Tatsache, dass Ware keine Tierhaltungskennzeichnung aufweist, schließen, dass diese weniger wertig als gekennzeichnete Ware ist.

Dies gilt umso mehr für nicht deutsche Unternehmen, die Lieferanten für Lebensmittel wie beispielsweise Hackfleisch sind. Wie aus der Gesetzesbegründung hervorgeht, zielt die Regelung des § 11 TierHaltKennzG darauf ab, dass die Etikettierung in solchen Fällen für das jeweilige Lebensmittel korrekt sein muss. In der Praxis wird es bei Hackfleisch nicht möglich sein, den genauen Anteil ausländischen Fleisches im jeweiligen Lebensmittel exakt zu bestimmen. Folglich werden Unternehmen, die entsprechende Produkte verkaufen wollen, darauf Wert legen, dass alle ihre Zulieferer die Voraussetzungen für die gleiche Tierhaltungsform erfüllen. Dies führt im Ergebnis dazu, dass sich auch ausländische Unternehmen um eine Kennzeichnungsgenehmigung bewerben müssen. Der EuGH sieht in solchen faktischen Beschränkungen, die durch die Gesetzgebung verursacht werden, in ständiger Rechtsprechung ebenfalls eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs.<sup>2</sup>

### 4. Keine Rechtfertigung

Die Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs ist auch nicht gerechtfertigt. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH kann eine Beschränkung des freien Warenverkehrs nur dann gerechtfertigt sein, wenn einer der in Art. 36 AEUV genannten Gründe des Allgemeininteresses vorliegt. Darüber hinaus muss die nationale Vorschrift geeignet sein, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist.<sup>3</sup>

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung legt nahe, dass diese durch den Entwurf das Tierwohl oder die Verbraucher oder beides schützen will. Unabhängig davon muss objektiv festgestellt werden, ob die in Rede stehenden Vorschriften den Zweck erfüllen, den sie verfolgen. Dies ist hier nicht gegeben. Im deutschen Markt existieren bereits jetzt verschiedene private Kennzeichnungssysteme, die den Verbraucherinnen und Verbrauchern hinreichende Informationen zur Haltungsform der Tiere, von denen das Lebensmittel gewonnen wurde, geben. Auch wenn diese im Hinblick auf einige Details vom geplanten staatlichen Tierwohllabel abweichen, so sind sie doch im Hinblick auf Kriterien wie Besatzdichte, Innen- und Freilufhaltung vergleichbar.

Darüber hinaus regelt Art. 7 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 1169/2011, dass Informationen über Lebensmittel nicht irreführend sein dürfen. Da Lebensmittelunternehmen folglich nur private Label nutzen dürfen, welche zutreffende Informationen liefern, besteht kein Bedarf, eine zusätzliche staatliche Kennzeichnung einzuführen. Dies gilt umso mehr mit Blick auf die Bio-Kennzeichnung. Die Verwendung des Begriffs „ökologische/biologische Produktion“ ist bereits in VO (EU) 2018/848 geregelt, so dass es hier keiner zusätzlichen nationalen Regelung bedarf. Folglich kann das vorgeschlagene staatliche Label Verbraucherinnen und Verbrauchern keine Informationen zur Verfügung stellen, die diese nicht auch durch bereits existierende private Label erlangen können.

Das Schutzniveau ist durch private Kennzeichnungssysteme darüber hinaus höher, als durch die geplante staatliche Kennzeichnung. Private Systeme setzen im Gegensatz zum TierHaltKennzG grundsätzlich eine Vorabprüfung voraus. Zudem werden sie regelmäßiger überprüft, als dies beim TierHaltKennzG zu erwarten ist.

Abschließend geht der Entwurf auch über das zur Erreichung seines Ziels Erforderliche hinaus. Denn zum einen existieren private Tierhaltungskennzeichnungssysteme bereits, die auch Lebensmittel aus anderen Herkunftsländern erfassen und somit einer nationalen Regelung vorzuziehen sind. Zweitens ist nach der Rechtsprechung des EuGH ein vorheriges Genehmigungsverfahren nur erforderlich, wenn eine spätere Kontrolle als zu spät anzusehen ist, um wirksam zu sein und das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>4</sup> Wenn Vorabkontrollen für nicht-deutsches Fleisch

<sup>2</sup> Urteil vom 12. Juli 2012, C-171/11, Rn. 23 - Fra.bo; Urteil vom 18. Oktober 2012, C-385/10, Rn. 24 f. - Elenca; Urteil vom 22. Januar 2002, C-390/99, Rn. 43 - Canal Satélite Digital.

<sup>3</sup> Urteil vom 18. Oktober 2012, C-385/10, Rn. 26 - Elenca; Urteil vom 12. Juli 2012, C-176/11, Rn. 22 - HIT und HIT LARIX.

<sup>4</sup> Urteil vom 22. Januar 2002, C-390/99, Rn. 39 - Canal Satélite Digital

erforderlich sind und alle zwei Jahre nachgewiesen werden müssen, sollte dies auch für deutsches Fleisch gelten. Wenn jedoch regelmäßige Kontrollen für deutsches Fleisch nicht erforderlich sind, sollte dies auch für nicht-deutsches Fleisch gelten. Um eine ungerechtfertigte Diskriminierung von Fleisch aus anderen Mitgliedstaaten zu vermeiden, sollten die Anforderungen an die Kontrollen und Nachweise unabhängig von der Herkunft des Fleisches identisch sein. Insbesondere in Anbetracht der zu erwartenden begrenzten Kontrollen der Behörden in Deutschland erscheint es übertrieben, systematische Nachweise und Vorabgenehmigungen für nicht-deutsches Fleisch zu verlangen.