

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
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)
Séverin Pabsch

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² 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

27.06.2019

00097/19 /H /DB/st

Mitarbeiterin: Sabine Stefanato

Durchwahl: 040-278494-16

Email: stefanato@rae-guenther.de

Kurzexpertise

Das staatliche Tierwohlkennzeichen für Schweine

Defizite des freiwilligen Kennzeichnungssystems – eine Betrachtung im Lichte des Verfassungs- und Europarechts

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

von 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

I.	Einleitung	3
A.	Das staatliche Tierwohlkennzeichen unter Tierschutzgesichtspunkten	5
1.	Definition „Tierwohl“	5
2.	Der Vergleichsmaßstab	6
B.	Einzelne Kriterien des staatlichen Tierwohllabels	9
1.	Kriterium: Platz (m ²)	9
a)	Der gesetzliche Standard	10
b)	Das Tierwohlkennzeichen – 20 % mehr Platz	15
2.	Kriterium: Raufutter	16
a)	Der gesetzliche Standard	16
b)	Das Tierwohlkennzeichen – ständiger Zugang zu Raufutter, Beschäftigungsmaterial mit Wühlmöglichkeit	19
3.	Kriterium: Ferkelkastration	20
a)	Der gesetzliche Standard	20
b)	Das Tierwohlkennzeichen – Verbot der betäubungslosen Kastration	20
4.	Kriterium: Schwanzkupieren	21
a)	Der gesetzliche Standard	21
b)	Das Tierwohlkennzeichen – kein ausnahmsloses Verbot des Schwänzekupierens	21
5.	Kriterium: Der Kastenstand	22
II.	Fazit	23

I. Einleitung

Die Schweinehaltung ist seit langer Zeit in der gesellschaftlichen Kritik – zu deutlich wird inzwischen die Diskrepanz zwischen den Anforderungen der grundlegenden Haltungsnormen des Tierschutzrechts und der tristen Realität in den Ställen wahrgenommen. Zurückzuführen ist die derzeitige Situation vornehmlich auf die strukturellen Schwächen, die der Tierschutz aufweist. Insbesondere von staatlicher Seite wird tierlichen Belangen – insbesondere denen der sogenannten Nutztiere – Geringschätzung entgegengebracht. Bundesregierung und BMEL geben dabei seit Jahren vor, sich intensiv mit den gesellschaftlichen Anforderungen an die landwirtschaftliche Tierhaltung zu befassen. Wenn man bedenkt, dass dennoch in den letzten Jahren eigentlich nichts weiter passiert ist, scheint hierbei vornehmlich das Ziel verfolgt zu werden, die Gesellschaft zu beruhigen. Die Gesellschaft soll in dem Glauben gelassen werden, der Staat bemühe sich um Abhilfe.¹

Genau hier fügt sich nun das Tierwohlkennzeichen des BMEL ein:

Das BMEL hat unlängst die Einführung des sogenannten staatlichen Tierwohlkennzeichens für Schweine angekündigt. Ziel der Initiative

"Eine Frage der Haltung. Neue Wege für mehr Tierwohl"

ist nach Angaben des BMEL, Verbrauchern und Tierhaltern einen verlässlichen Rahmen zu bieten, um mit ihren Konsum- und Investitionsentscheidungen die Tierhaltung in Deutschland wirksam zu verbessern.² Dem Verbraucher soll sichtbar gemacht werden, bei welchen Produkten höhere als die gesetzlichen Standards eingehalten wurden. Weiterhin betont das BMEL, das Label sei zwar freiwillig, aber verbindlich, da eine gesetzliche Basis geschaffen werde.³ Das staatliche Tierwohlkennzeichen stehe für mehr Sichtbarkeit von mehr Tierschutz, Glaubwürdigkeit und Neutralität. Es sei ein Beitrag zu einer transparenten Verbraucherinformation, zu neuen Vermarktungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft und zu mehr Tierwohl in den Ställen.⁴ Darüber hinaus würden die Land-

¹ Felde, Verhaltensgerecht, 2019, S. 397.

² Vgl. hierzu https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/tierwohl_node.html.

³ BMEL https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Tierwohllabel-Fragen-und-Antworten.html;jsessionid=A3D8ADF21E11416181629946052BA477.1_cid385_06.02.2019).

⁴ BMEL 06.02.2019, https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Einfuehrung-Tierwohllabel.html;nn=6260024.

wirte durch das Kennzeichen unterstützt, mehr Tierschutz in den Ställen umzusetzen und ein vorhandenes Marktpotential zu nutzen.“⁵

Um das Label am Markt bestmöglich zu etablieren, soll ein Werbeetat im achtstelligen Bereich bereitgestellt werden:

„Damit nicht nur Verbraucher darüber informiert werden, sondern auch viele Landwirte mitmachen, planen wir eine mehrjährige Informationskampagne im Zeitraum der Einführung des Kennzeichens“,⁶

kündigte Klöckner an. Bisher waren dafür 70 Mio. € im Bundeshaushalt vorgesehen.⁷ Zur Unterstützung der Landwirte stellt das BMEL demgegenüber keine Mittel bereit. Die Mehrkosten, die den teilnehmenden Landwirten durch die Umsetzung der zu erfüllenden Kriterien entstehen, sollen vom Verbraucher gedeckt werden:

„Verbraucher sollen schnell erkennen können, wo mehr Tierwohl drinsteckt, und Tierhalter sollen für ihre Mehrinvestitionen zum Wohle der Tiere honoriert werden. Denn: Die Mehrkosten für mehr Tierwohl kann nicht alleine der Tierhalter tragen. Wir Verbraucher sind gefragt, unseren Wünschen nach mehr Tierwohl beim Einkauf auch Ausdruck zu verleihen“, erläuterte Klöckner diesen Punkt.⁸

Das BMEL erkennt selbst die Wichtigkeit, dass das staatliche Tierschutzlabel glaubwürdig sein muss und führt dazu aus:

*„Einem staatlichen Tierwohlkennzeichen mit überprüfbaren, anspruchsvollen Kriterien, die über dem gesetzlichen Mindeststandard bei der Tierhaltung liegen, können die Verbraucher vertrauen. Es wird nicht schon das Einhalten der Gesetze mit einem besonderen Kennzeichen versehen. Es ist kein Mehr an Tierwohl, sondern selbstverständlich, dass man sich an Mindestbedingungen hält. Das staatliche, dreistufige Tierwohlkennzeichen geht über eine reine Haltungskennzeichnung und die Beschreibung des Ist-Zustandes hinaus. Zudem nimmt es die gesamte Lebensspanne eines Tieres – von der Geburt bis zur Schlachtung – in den Blick.“*⁹

⁵ BMEL https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Tierwohllabel-Fragen-und-Antworten.html;jsessionid=A3D8ADF21E11416181629946052BA477.1_cid385 06.02.2019.

⁶ <http://www.vet-consult.de/schwein/Das-sind-die-Kriterien-fuer-das-staatliche-Tierwohllabel-10322865.html>.

⁷ Top agrar online v. 6.2.2019, <https://www.topagrar.com/schwein/news/das-sind-die-kriterien-fuer-das-staatliche-tierwohllabel-10303346.html>

⁸ <http://www.vet-consult.de/schwein/Das-sind-die-Kriterien-fuer-das-staatliche-Tierwohllabel-10322865.html>.

⁹ BMEL https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Tierwohllabel-Fragen-und-Antworten.html;jsessionid=A3D8ADF21E11416181629946052BA477.1_cid385 06.02.2019.

All das wirft daher die Frage auf, ob das Tierwohlkennzeichen in seiner konkreten Ausgestaltung seinem Namen gerecht wird bzw. überhaupt dazu geeignet ist, einen signifikanten Beitrag zu mehr Tierwohl zu leisten.

A. Das staatliche Tierwohlkennzeichen unter Tierschutzgesichtspunkten

Es soll nicht in Abrede gestellt werden, dass einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Verhaltenssteuerung über Verbraucherverhalten eine flankierende Funktion bei der Verbesserung von Haltungsbedingungen in der Nutztierhaltung zukommen kann.¹⁰ Verbraucherumfragen belegen gegenwärtig ein erhebliches Nachfragepotential nach Fleischprodukten aus artgerechter Haltung¹¹, welches eine Grundlage für ein Anreizsystem zur Beförderung artgerecht betriebener Tierhaltungssysteme bieten könnte. 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 entfalten. Denn es kann davon auszugehen werden, dass die Verfügbarkeit eines Kennzeichnungsregimes auch das Verhalten von Produzenten beeinflussen wird.¹² Voraussetzung dafür sind allerdings verbindliche Auszeichnungspflichten von Erzeugnissen aus artgerechter Tierhaltung.¹³ Diesen Anforderungen genügt die Tierwohlkennzeichnung ersichtlich nicht.

1. Definition „Tierwohl“

Bereits der Name des Kennzeichens scheint eher aus strategischen Gesichtspunkten gewählt worden zu sein, denn er suggeriert jedem Verbraucher zunächst eine grundlegende Verbesserung tierschutzrechtlicher Standards hin zu einem „wohligen“, „glücklichen“ Leben der Tiere. Hinsichtlich der Verwendung des Begriffes „Tierwohl“ besteht jedoch bis heute kein Konsens in der Wissenschaft, sodass nicht einmal geklärt ist, ob „Tierwohl“ überhaupt mehr beinhaltet als die Abwesenheit von Schäden, körperlichen Leiden oder Krankheiten.¹⁴ „Wohlbefinden“

¹⁰ Ebenso Caspar, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, 1999, 425 ff.

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

¹² Siehe die Nachweise bei Wollenteit/Bruhn, Rechtsgutachten zur Frage der Zulässigkeit der Einführung nationaler Regelungen zur verpflichtenden Kennzeichnung der Haltungsform bei der Vermarktung von Fleisch, erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., 16.01.2018, S. 4, abrufbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/s02151_landwirtschaft_studie_rechtsgutachten_2018_web.pdf.

¹³ Caspar, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, 1999, 426; Wollenteit/Bruhn, ebenda.

¹⁴ Stefanski, 2016, Was ist Tierwohl, und wie kann es gemessen werden? In: Landinfo – Informationen für die Landwirtschaftsverwaltung. Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der Ländlichen Räume. Stuttgart, S. 6-9.

wird dagegen heute im Sinne zumindest auch positiver Empfindungen verstanden.¹⁵

2. Der Vergleichsmaßstab

Doch nicht nur die Bezeichnung der Kennzeichnung scheint aus strategischen Gesichtspunkten gewählt worden zu sein, sondern auch der Vergleichsmaßstab, an den das BMEL die Tierwohlkriterien anknüpft. Die Initiative verspricht nicht nur die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, sondern darüber hinauszugehen:

„Um die Vermarktungschancen zu optimieren, hat das staatliche Tierwohlkennzeichen drei Stufen. Die Kriterien aller Stufen gehen über die Anforderungen des gesetzlichen Mindeststandards hinaus.“¹⁶

Ziel des staatlichen Tierwohlkennzeichens soll es laut BMEL sein, dem Verbraucher sichtbar zu machen, bei welchen Produkten höhere als die gesetzlichen Standards eingehalten wurden.

Hierbei ist zunächst für den Verbraucher nicht unmittelbar zu erkennen, was mit „gesetzlichen Mindeststandards“ überhaupt gemeint ist.

Bei dem Begriff „gesetzlicher Mindeststandard“ tendiert man zunächst zu der Annahme, es werde auf das Tierschutzgesetz selbst und die darin enthaltene „Grundvorschrift“ in § 2 TierSchG abgestellt. Gem. § 2 TierSchG muss derjenige, der ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen, und darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm vermeidbare Leiden und Schäden zugefügt werden. Bei näherem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass das BMEL nicht etwa das TierSchG als Vergleichsmaßstab heranzieht, sondern die Vorschriften der TierSchNutzV. Dies wäre unproblematisch, denn das BMEL wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 TierSchG näher zu bestimmen und dabei insbesondere Vorschriften zu erlassen über Anforderungen

1. *hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit oder der Gemeinschaftsbedürfnisse der Tiere,*
2. *an Räume, Käfige, andere Behältnisse und sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren sowie an die Beschaffenheit von Anbinde-, Fütterungs- und Tränkevrichtungen,*

¹⁵ *Stefanski*, 2016, Was ist Tierwohl, und wie kann es gemessen werden? In: Landinfo – Informationen für die Landwirtschaftsverwaltung. Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der Ländlichen Räume. Stuttgart, S. 6-9.

¹⁶ https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Einfuehrung-Tierwohllabel.html.

3. *hinsichtlich der Lichtverhältnisse und des Raumklimas bei der Unterbringung der Tiere,*
4. *an die Pflege einschließlich der Überwachung der Tiere;*

Doch es ist fraglich, ob die TierSchNutzV bezüglich der Haltungsvorgaben für Schweine im Einklang mit dem Tierschutzgesetz steht, d.h. der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage entspricht und eine Konkretisierung des § 2 TierSchG darstellt. Richtet man den Blick auf die derzeit geltenden Vorgaben zur Schweinemast in der TierSchNutzV, so wird klar, dass der Ordnungsgeber hier nicht, wie vom BVerfG gefordert, entsprechend dem in den §§ 1, 2 TierSchG vom Gesetzgeber vorgezeichneten Interessenausgleich einen ethisch begründeten Tierschutz befördert hat, ohne die Rechte der Tierhalter übermäßig einzuschränken. Es kann vielmehr festgestellt werden, dass der von § 2 TierSchG vorgegebene Regelungsrahmen verlassen wurde; von einer Konkretisierung der Vorgaben des § 2 TierSchG kann nicht mehr die Rede sein.¹⁷

Mastschweine werden – sofern ihre Haltung sich an der Verordnung ausrichtet – nicht im Sinne von § 2 Nr. 1 TierSchG nach ihrer Art und ihren Bedürfnissen angemessen ernährt, gepflegt und verhaltensgerecht untergebracht. Sie erfahren insbesondere eine Einschränkung ihrer Grundbedürfnisse wie dem Schlafen. Nach der wegweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1999¹⁸ ist die Norm des § 2 Nr. 1 TierSchG bei Nichtbefriedigung der Grundbedürfnisse des Tieres verletzt.¹⁹

Die konventionellen Haltungsbedingungen sind für die Tiere aufgrund der massiven Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit und damit einhergehenden Erkrankungen des Bewegungsapparats mit Schmerzen, Leiden und Schäden verbunden und verstoßen damit auch gegen § 2 Nr. 2 TierSchG.²⁰

Auch das Land Berlin hält zentrale rechtliche Anforderungen an die Schweinehaltung in der TierSchNutzV für verfassungswidrig. Die rot-rot-grüne Landesregierung hat deswegen einen Normenkontrollantrag bei dem BVerfG eingereicht. Dieser richtet sich gegen Regelungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung. Konkret geht es unter anderem um die vorgegebenen Mindestflächen bei der Schweinehaltung, die nach Auffassung des Landes Berlin zu gering sind.²¹

¹⁷ Bruhn/Wollenteit, Zur Konventionellen Schweinehaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

¹⁸ BVerfGE 101, 1, 36.

¹⁹ Kluge/von Loeper, 2003, § 2 TierSchG, Rn. 44.

²⁰ Bruhn/Wollenteit, Zur Konventionellen Schweinehaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

²¹ Presseerklärung des Landes Berlin, Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung vom 09.01.2019, abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/justva/presse/pressemitteilungen/2019/pressemitteilung.772703.php>.

Aus Sicht des BMEL wäre es daher naheliegend gewesen, vor Etablierung eines Tierwohlkennzeichens die angeblich angestrebte Verbesserung des Tierwohls zunächst auf Basis neuer, überarbeiteter Vorgaben in der Verordnung sicherzustellen und endlich eine adäquate Konkretisierung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 2 TierSchG vorzunehmen.

Der Verordnungsgeber ist schließlich allein aufgrund der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und der daraus resultierenden Nachbesserungspflicht sowie dem Optimierungsgebot gehalten, von der Ermächtigungsgrundlage des § 2a TierSchG Gebrauch zu machen.²² Das BMEL ist folglich nicht nur verpflichtet, den gesetzlichen Tierschutz stets dem neuesten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, insbesondere im Hinblick auf ethologische und ethische Anforderungen, anzupassen.²³ Das Optimierungsgebot enthält darüber hinaus die staatliche Verpflichtung, ein hohes Tierschutzniveau zu etablieren; ein schlichtes Beibehalten des Status Quo genügt dem nicht.²⁴

Der ausdrückliche Hinweis des BMEL auf dessen Homepage, wonach das Ministerium die bestehenden Vorschriften im Sinne des Tierschutzes stetig weiterentwickelt²⁵, steht jedenfalls im krassen Widerspruch zu dem Umstand, dass die jetzigen Vorschriften zur Schweinemast, §§ 21 – 30 TierSchNutztV, durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Tierschutznutztierhaltungsverordnung (2.ÄndVO) erlassen wurden und am 04.08.2006 in Kraft getreten sind.²⁶ Seit fast 15 Jahren ist keine Änderung mehr erfolgt; neue wissenschaftliche Erkenntnisse – sofern sie überhaupt im Rahmen der 2. ÄndVO Eingang gefunden haben – fanden seither keinen Eingang mehr in die Verordnung. Es wäre Aufgabe des BMEL gewesen, zunächst durch Ethologen klären zu lassen, was verhaltensgerecht im Sinne des § 2 TierSchG ist. Sodann hätte das BMEL auf Basis dieser außerjuristischen Wissensgrundlage die durch den Gesetzgeber vorgesehene Abwägung zwischen tierlichen Interessen und den Interessen des Tierhalters vornehmen müssen. Diese Konkretisierung durch den Verordnungsgeber hätte zum einen einer Berücksichtigung des gesetzlich vorgegebenen Rahmens sowie der vom Bundesverfassungsgericht²⁷ in diesem Zusammenhang aufgestellten Grundsätze bedurft.²⁸

Das BMEL verwendet hier als Vergleichsmaßstab eine Verordnung, die bereits nicht im Einklang mit dem TierSchG steht und zugleich, da die Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG der Beachtung dieser Norm verfassungsrechtliche Bedeutung verleiht, gegen die Verfassung verstößt.

²² Caspar/Schröter, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2002, S. 44 ff..

²³ Felde, Verhaltensgerecht, 2019, S. 269.

²⁴ Felde, Verhaltensgerecht, 2019, S. 272.

²⁵ https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/tierschutz_node.html;jsessionid=F2B2B7704895A1109DA9CC222935579.2_cid385

²⁶ BGBl. I S. 1804, BR-Drs. 119/06.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999, Az.: 2 BvF 3/90.

²⁸ Felde, Verhaltensgerecht, 2019, S. 269.

Wenn aber bereits der Vergleichsmaßstab derart defizitär ist und die Kriterien des Tierwohlkennzeichens z.T. nur geringfügig von diesem abweichen, so drängt sich die Frage auf, inwieweit die Vorgaben des Tierwohlkennzeichens überhaupt gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

Zur Klärung dieser Frage werden im Folgenden einzelne Kriterien daraufhin untersucht, inwieweit von einer Vereinbarkeit mit dem TierSchG, dem Staatsziel Tierschutz und nicht zuletzt dem Unionsrecht auszugehen ist. Laut BMEL ist dies der Fall:

*„Um die Vermarktungschancen zu optimieren, hat das staatliche Tierwohlkennzeichen drei Stufen. Die Kriterien **aller** Stufen gehen über die Anforderungen des gesetzlichen Mindeststandards hinaus.“²⁹*

B. Einzelne Kriterien des staatlichen Tierwohllabels

Insgesamt umfasst das Tierwohlkennzeichen folgende 13 Punkte:

1. Platz
2. Raufutter und Beschäftigung
3. Buchtenstrukturierung
4. Nestbaumaterial
5. Säugephase
6. Schwanzkupieren
7. Ferkelkastration
8. Tränkwasser
9. Eigenkontrolle mit Stallklima- und Tränkwassercheck
10. Tierschutzfortbildung
11. Tiergesundheitsbenchmarking
12. Transport zum Schlachthof
13. Schlachtung

Es würde den Rahmen dieser Kurzexpertise sprengen, alle Kriterien im Einzelnen zu beleuchten, daher soll der Fokus auf einige Kriterien in der Einstiegsstufe gelegt werden.

1. Kriterium: Platz (m²)

In der Einstiegsstufe soll den Tieren 20 % mehr Platz zugestanden werden, als es der gesetzliche Mindeststandard vorsieht.

²⁹ Hervorhebung durch die Unterzeichnende; https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierwohl/_texte/Einfuehrung-Tierwohllabel.html.

a) *Der gesetzliche Standard*

Gesetzlicher Mindeststandard ist, wie oben bereits erörtert, die TierSchNutzV. Gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 2, 28 Abs. 2 TierSchNutzV stehen den Schweinen, abhängig von dem Gewicht der Tiere, 0,5-1 m²/Tier zu.

- **Einschränkung des Schlaf- und Ruhebedürfnisses**

Es kann konstatiert werden, dass das Grundbedürfnis der Schweine nach Schlaf und Ruhe durch die zu geringen Platzvorgaben unangemessen zurückgedrängt wird. Die Flächenvorgaben in der TierschNutzV machen es den Tieren unmöglich, gleichzeitig zu Ruhen, wozu insbesondere auch die für den Tiefschlaf erforderliche gestreckte Seitenlage gehört. Davon schien der Verordnungsgeber im Übrigen selbst auszugehen, wie sich aus der unlängst erfolgten Auslegung von § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV ergeben hat.³⁰ Abgesehen davon sind die Tiere nicht dazu in der Lage, unterschiedliche Funktionsbereiche auszugestalten, was aber für sie von essentieller Bedeutung ist. Liege- und Kotbereich können nicht getrennt werden.³¹

Maßgebliches Kriterium zur Feststellung, inwieweit ein ungestörtes Ruhen möglich ist, ist hierbei der Platzbedarf der Tiere:

„Schon ein Vergleich der durchschnittlichen Körpermaße einer ausgewachsenen Legehenne (47,6 x 14,5 x 38 cm) mit der in § 2 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 HHVO vorgesehenen Käfigbodenfläche von 450 qcm zeigt, daß in mit vier, fünf oder auch sechs Hennen besetzten Käfigen, (...) ein ungestörtes gleichzeitiges Ruhen der Hennen, d.h. eine Befriedigung ihres Schlafbedürfnisses nicht möglich ist. Aus dem Produkt von Länge und Breite der Tiere ergibt sich nämlich ein Flächenbedarf für jede Henne in der Ruhelage, der die vorgesehene Mindestbodenfläche überschreitet. Es ist auch nichts dafür ersichtlich, daß es etwa dem artgemäßen Ruhebedürfnis einer Henne entsprechen könnte, gemeinsam mit anderen Artgenossinnen auf- oder übereinander zu schlafen. (...) Allein diese Kontrolle anhand numerischer Größen ergibt bereits, daß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 und Nr. 7 Satz 1, 1. Halbsatz HHVO der Ermächtigung des § 2a Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Nr. 1 TierSchG nicht genügt.“³²

Unter Berücksichtigung dieser vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze ist es den Schweinen nicht möglich, ihr Schlafbedürfnis angemessen zu befriedigen, da der Platzbedarf hierzu höher ist als das, was ihnen gem. der

30 BVerwG, Beschluss vom 08.11.2016, Az.: 3 B 11/16; OVG Magdeburg, Urteil vom 24.11.2015, Az.: 3 L 386/14.

31 ausführlich zum Ruhe- und Schlafverhalten von Schweinen siehe *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutzV Rn. 6.

32 BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, Az.: 2 BvF 3/90.

TierSchNutzV und den dortigen Flächenvorgaben zugestanden wird. Es ist davon auszugehen, dass ein 80 kg schweres Schwein 0,9 qm Platz benötigt, um sich in Seitenlage auszustrecken, ein 100 kg schweres Schwein 1,03 qm.³³ Die Platzvorgaben der TierSchNutzV reichen danach keinesfalls aus, um den Tieren das gleichzeitige, ungestörte Ruhen in Seitenlage zu ermöglichen.³⁴ Danach dürfte feststehen, dass den Tieren ein ungestörtes Ruhen nicht möglich ist und die zugrunde liegenden Regelungen somit gegen § 2 Nr. 1 TierSchG verstoßen.³⁵

- **Einschränkung der Möglichkeit zu artgemäßer Bewegung**

Darüber hinaus ist diese in §§ 22, 29 TierSchNutzV zugelassene Haltung von Mastschweinen für die Tiere aufgrund der massiven Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit und damit einhergehenden Erkrankungen des Bewegungsapparats mit Schmerzen, Leiden und Schäden verbunden, weil ihnen ein Lebensraum vorenthalten wird, der ihren physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist. In der Literatur wird auch insoweit ein Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG konstatiert.³⁶

Den Tieren wird mit § 2 Nr. 2 TierSchG allerdings kein uneingeschränktes Recht auf artgemäße Bewegung zugestanden. Vielmehr darf die Möglichkeit zur artgemäßen Bewegung bis zur Schmerz-/Leidensgrenze eingeschränkt werden. § 2 Nr. 2 TierSchG stellt in Bezug auf den Aspekt der „artgemäßen Bewegung“ ein lex specialis zu § 2 Nr. 1 TierSchG dar, durch welches die Möglichkeit des Tieres zur artgemäßen Bewegung seines Bedürfnisses zuwider einer weitergehenden Einschränkung unterworfen werden darf.³⁷ Gemäß § 2 Nr. 2 TierSchG besteht lediglich ein uneingeschränktes Verbot der Zufügung von Schmerzen. Bereits „einfache“ Schmerzen sind ausreichend und lösen den durch § 2 Nr. 2 TierSchG gewährten Schutz aus.³⁸ Weiterhin besteht ein eingeschränktes Verbot der Zufügung von Leiden oder Schäden.

³³ Wiedemann, Gruppenhaltung tragender Sauen, 2011, S. 63.

³⁴ Vgl. hierzu auch The Welfare of intensively kept pigs, Report of the Scientific Veterinary Committee, 1997, S. 55.

³⁵ Bruhn/Wollenteit, Zur Konventionellen Schweinehaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

³⁶ Ebenso Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutzV, Rn. 23.

³⁷ BVerfG, Urteil vom 6.7.1999, Az.: 2 BvF 3/90. In der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie (RL 98/58/EG) findet sich eine dementsprechende Unterscheidung: Das

Recht auf Fortbewegung („freedom to move“) darf Einschränkungen unterworfen werden, wohingegen die physiologischen und ethologischen Bedürfnisse vor unangemessener Zurückdrängung vollumfänglich geschützt werden.

³⁸ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 2 TierSchG, Rn.46.

- **Schmerzen**

Die Haltung in den Buchten beschränkt ohne Zweifel die Bewegungsfreiheit der Mastschweine erheblich. Die räumliche Enge schränkt auch das Spiel- und Erkundungsverhalten mit ein. Durch die Bewegungseinschränkungen kommt es häufig zu schmerzhaften Erkrankungen des Bewegungsapparats; darüber hinaus begünstigen die harten Spaltenböden Klauenverletzungen. Zu den häufigsten Erkrankungen zählen Klauen- und Gelenkerkrankungen, Herz-/Kreislaufkrankungen³⁹ sowie Verletzungen des Integuments.⁴⁰

Dazu gesellen sich weitere Gesundheitsprobleme. Aufgrund der reizarmen Umgebung liegen die Tiere auch in den Wachphasen einen Großteil des Tages auf dem Boden; die Folgen sind Drucknekrosen, offene Hautwunden, die sich zusätzlich entzünden und eitern können sowie Schleimbeutelentzündungen.⁴¹

Sämtliche der genannten Erkrankungen und Verletzungen sind als Schäden, aber auch als Schmerzen einzustufen. Da das Verbot der Zufügung von Schmerzen uneingeschränkt gilt, ist mit der Feststellung, dass solche Schmerzen vorliegen, ein Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG klar erkennbar.

- **Leiden und Schäden**

Der eingeschränkte Bewegungsraum hat darüber hinaus zur Folge, dass die Tiere einander auch kaum ausweichen können. Dies verursacht bei den Schweinen gravierenden, lang andauernden und nicht abbaubaren Stress und psychische Folgeschäden.⁴²

Zu den typischerweise auftretenden Verhaltensstörungen gehören:⁴³

- Stangenbeißen, eine Verhaltensstörung, bei welcher die Tiere die Stange mit dem Rüssel manipulieren, indem sie sie zwischen die Kiefer nehmen und an ihr entlanggleiten oder in sie hineinbeißen;

³⁹ Reinke, Mastschweine, Artikel für die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, 2016, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine/2>.

⁴⁰ Vgl. hierzu nat. Bewertungsrahmen, Bewertung der Tiergesundheit bei Mastschweinhaltung/Einflächenbucht mit perforiertem Boden, abrufbar unter <http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis>; Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutzV, Rn.. 23.

⁴¹ Reinke, Mastschweine, Artikel für die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, 2016, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine/2>.

⁴² Vgl. hierzu EU-SVC-Report, 1997, S. 146 festgestellt. EFSA Journal (2007) 572, S.3; Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 26 TierSchNutzV, Rn. 2.

⁴³ Vgl.: KTBL-Schrift 446, 484; Tschanz, Leiden – ein Begriff aus dem Tierschutzrecht, AtD 2006, 234. 237 ff; siehe hierzu auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 96: Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren.

- Leerkauen, eine dem Stangenbeißen ähnliche Verhaltensstörung und ebenfalls auf Beschäftigungsmangel zurückzuführen;
- Trauern, eine Verhaltensstörung, bei welcher die Tiere hundeartig auf ihrem Hinterteil sitzen, gegen die Buchtenwand lehnen, den Kopf gesenkt und geschlossene Augen haben und insgesamt apathisch wirken. Diese Störung ist auf Bewegungsmangel und eine insgesamt reizarme Umgebung zurückzuführen;
- Schwanz- und Ohrenbeißen.

Diese Verhaltensstörungen, insbesondere die Stereotypien, führen oftmals zu Schäden der Tiere. Von einem Schaden im Sinne des § 2 TierSchG spricht man dann, wenn der körperliche oder seelische Zustand, in welchem sich ein Tier befindet, vorübergehend oder dauerhaft zum Schlechten hin verändert wird.⁴⁴ Unabhängig von den damit einhergehenden Schäden sind diese Verhaltensstörungen jedenfalls ein deutlicher Indikator für die Annahme von Leiden der Tiere.⁴⁵

Leiden sind nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung alle vom Begriff des Schmerzes nicht erfassten Beeinträchtigungen im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne fortauern.⁴⁶ Leiden werden durch „der Wesensart des Tieres zuwiderlaufende, instinktwidrige und vom Tier gegenüber seinem Selbst- oder Arterhaltungstrieb als lebensfeindlich empfundene Einwirkungen und durch sonstige Beeinträchtigungen seines Wohlbefindens verursacht.“⁴⁷ Leiden setzt nicht voraus, dass ein Tier krank oder verletzt ist.⁴⁸ Ausreichend ist, auch wenn der Begriff im Plural verwendet wird, ein einziges Leiden, wobei ein Bewusstsein wie beim Schmerz auch hier nicht zu fordern ist.⁴⁹

Das Schwanz- und Ohrenbeißen bei Schweinen unterfällt dabei der Fallgruppe von Verhaltensstörungen, die erhebliche Leiden anzeigen. Ebenso zählen hierzu Leerlaufhandlungen wie das Leerkauen oder Apathien, beispielsweise das weitestgehend bewegungslose Sitzen in unnatürlicher Körperhaltung. Im Übrigen kann auch erzwungenes Nichtverhalten zu einem Leiden der Tiere führen.⁵⁰ Mastschweinen ist es beispielsweise unmöglich, ihr angeborenes Kotvermeidungsverhalten auszuführen.

⁴⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 1 TierSchG, Rn. 27.

⁴⁵ *Bruhn/Wollenteit*, Zur Konventionellen Schweinehaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

⁴⁶ BGH, Urteil. vom 18.02.1987, Az.: 2 StR 159/86.

⁴⁷ VGH Mannheim, Urteil. vom 15.12.1992, Az.: 10 S 3230/91.

⁴⁸ *Kluge/von Loeper.*, 2002, § 1 TierSchG, Rn. 26 f; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 1 TierSchG, Rn. 23.

⁴⁹ *Erbs/Kohlhaas/Metzger*, 2017, § 1 TierSchG, Rn. 14; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 17 TierSchG, Rn. 87.

⁵⁰ *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 17 TierSchG, Rn. 99, 100.

Dass eine derartige Einschränkung der Lokomotion nicht verhaltensgerecht bzw. tierschutzkonform sein kann, zeigt sich auch bei Betrachtung der Haltungsvorgaben von Tieren, die zu Versuchszwecken gehalten werden: Hier findet eine Klassifizierung des Schweregrads des jeweiligen Verfahrens statt, welcher nach dem Ausmaß von Schmerzen, Leiden, Ängsten oder dauerhaften Schäden festgelegt wird, die das einzelne Tier während des Verfahrens voraussichtlich empfindet bzw. erleidet.

War es bis 2013 im Versuchstierbereich noch möglich, Tiere über 4 Wochen in sogenannten Stoffwechsellkäfigen (in diesen Käfigen können sich die Tiere durchaus noch in gewissem Umfang bewegen) unter eingeschränktem Platzangebot zu halten (Mäuse und Ratten), so gilt es seit Einführung der Richtlinie 2010/63/EU (Anhang VIII Abschnitt III) nun als schwere Belastung, wenn eine Haltung in Stoffwechsellkäfigen über mehr als 5 Tage erfolgt. Und hierbei ist – wohl gemerkt – die Lokomotion nicht verhindert, sondern eingeschränkt möglich. Ein mittlerer Schweregrad liegt nach der Richtlinie bei der „Verwendung von Stoffwechsellkäfigen mit mäßiger Einschränkung der Bewegungsfreiheit über einen längeren Zeitraum (bis zu fünf Tagen)“ vor und eine schwere Belastung bei der „Verwendung von Stoffwechsellkäfigen mit schwerer Einschränkung der Bewegungsfreiheit über einen längeren Zeitraum“.

Von einer schweren Belastung geht man bei Verfahren aus, bei denen zu erwarten ist, dass sie bei den Tieren starke Schmerzen, schwere Leiden oder Ängste oder lang anhaltende mittelstarke Schmerzen, mittelschwere Leiden oder Ängste verursachen sowie Verfahren, bei denen zu erwarten ist, dass sie eine schwere Beeinträchtigung des Wohlergehens oder des Allgemeinzustands der Tiere verursachen.⁵¹ Allein der Umstand, dass unter konventionellen Bedingungen gehaltene Schweine „Nutztiere“ sind und nicht als Versuchstiere klassifiziert werden, ändert nichts an dem Tatbestand, dass die Einschränkungen der Bewegungsmöglichkeit als eine schwere Belastung eingestuft werden muss, die mit Schmerzen, Schäden und Leiden verbunden ist.⁵²

Im Ergebnis werden die gem. § 2 Nr. 2 TierSchG geschützten Bewegungsbedürfnisse der Tiere bei einer Haltung in Entsprechung der TierSchNutzV unverhältnismäßig zurückgedrängt.

Das BMEL hat - wie bereits oben erwähnt - den Zweck der Ermächtigungsgrundlage, eine tierschutzgerechte Konkretisierung der Anforderungen des § 2 TierSchG zu bewirken, für die Schweinemast eklatant verfehlt. Der dem Verordnungsgeber durch § 2a TierSchG aufgegebene Ausgleich zwischen den Belangen des Tierschutzes und den Interessen der Tierhalter ist nicht erreicht worden. Der

⁵¹ Richtlinie 2010/63/EU, Anhang VIII, Klassifizierung des Schweregrads der Verfahren, Abschnitt I.

⁵² Vgl. hierzu *Bruhn/Wollenteit*, Konventionelle Schweinehaltung und Tierschutzgesetz, NuR 2018, S. 160 ff.

Verordnungsgeber hat die Anforderungen des § 2 TierSchG nicht nur im Vorgegebenen konkretisiert, sondern sowohl im Bereich von § 2 Nr. 1 als auch Nr. 2 TierSchG den Geltungsanspruch des Tierschutzgesetzes unzulässig eingeschränkt. Darin liegt auch ein Verstoß gegen Art. 20a GG, wonach der Staat auch in Verantwortung für zukünftige Generationen die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu schützen hat.

b) Das Tierwohlkennzeichen – 20 % mehr Platz

Das, was sich hinter dem gesetzlichen Mindeststandard verbirgt, spricht für sich. Die Tierwohlkennzeichnung sieht nun vor, den Tieren 20 % mehr Platz zuzugestehen, als in der TierSchNutzV, und dies als weit über dem gesetzlichen Mindeststandard zu betiteln. Einem Schwein werden nach der Verordnung durchschnittlich 0,75 m² Platz zugestanden. Nun sollen es 0,9 m² sein. Selbst wenn man berücksichtigt, dass das BMEL nunmehr die Gabe von Raufutter und Beschäftigungsmaterial vorsieht, sind die Tiere unter diesen Bedingungen in ihren durch § 2 Abs. 1 TierSchG geschützten Bedürfnissen weiterhin erheblich eingeschränkt. Allein das mangelnde Platzangebot lässt eine angemessene Befriedigung der Bedürfnisse überhaupt nicht zu. Wie die oben gemachten Ausführungen zeigen, ist auch dieses Platzangebot nicht ausreichend.

Ein um 20 % erhöhtes Platzangebot erscheint nicht ansatzweise dazu geeignet, den Tieren ein ungestörtes Ruhen in Seitenlage zu ermöglichen oder den Stress für die Tiere in dem Haltungssystem überhaupt deutlich zu verringern. Es scheint kaum plausibel, dass den Tieren etwa eine strikte Trennung von Kot- und Liegebereich möglich sein soll, wenn einem 100 kg schweren Schwein nach dem Tierwohlkennzeichen lediglich 0,9 m² zur Verfügung stehen sollen. Bezeichnender Weise war bereits in dem - vom Bundesrat abgelehnten - Verordnungsentwurf von 2003 für Mastschweine bis zu etwa 46% mehr Platz vorgesehen.⁵³

Im Ergebnis bleiben insbesondere das Grundbedürfnis der Tiere ungestört und in Seitenlage zu ruhen sowie die Möglichkeit zur Bewegung allein aufgrund des mangelnden Platzangebotes derart eingeschränkt, dass die dem Platzangebot, dass

⁵³ BT-Drs. 574/03, vgl. hierzu auch BR-Drs. 574/03, S. 20: Bezeichnenderweise lautete die Begründung für das erhöhte Platzangebot wie folgt: „Die Möglichkeit, im Aufenthaltsbereich unterschiedliche Funktionsbereiche einzurichten, ist für die tiergerechte Haltung von Schweinen essentiell. Dafür muss für ein Schwein ausreichend Fläche als Kot- und Aktivitätsbereich zur Verfügung stehen, selbst wenn alle Buchtengenossen ruhen ... Zusätzlich zu der zum Liegen benötigten Fläche ist mindestens ausreichend Platz erforderlich, damit die Tiere einen vom Liegebereich getrennten Kotbereich aufsuchen können. Dies ist erforderlich, da die Schweine bestrebt sind, außerhalb des Liegebereiches zu koten und zu harnen. Daher sollte Schweinen außerhalb des Liegebereiches ein Bereich zur Verfügung stehen, in dem sie koten und harnen können. Zur Entfernung der Exkrememente kann dieser Bereich unter Berücksichtigung der maximalen Spaltenweiten und der Mindestauftrittsbreiten stark perforiert sein.“ Der Verordnungsgeber selbst ist also damals offenbar bereits davon ausgegangen, dass das „Minimum“ an Platz viel mehr beträgt als das, was jetzt zugestanden wird.

das Tierwohlkennzeichen vorsieht, von einem Verstoß gegen § 2 TierSchG auszugehen ist.

2. Kriterium: Raufutter

a) *Der gesetzliche Standard*

Das BMEL verweist in Rahmen der Darstellung des gesetzlichen Mindeststandards des Labels richtigerweise darauf, dass Beschäftigungsmaterial vorgeschrieben ist. Wenn das BMEL jedoch zudem konstatiert, die Wahl des Materials bleibe derzeit den Tierhaltern überlassen, so begegnet diese Aussage durchgreifenden Bedenken. In § 26 Abs. 1 Nr. 1 TierSchNutztV ist geregelt, dass jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem und in ausreichender Menge vorhandenem Beschäftigungsmaterial hat. Diese Vorschrift sollte der Umsetzung des Anh. I Kap. I Nr. 4 der RL 2008/120/EG dienen, im Ergebnis bleibt sie jedoch so weit hinter den unionsrechtlichen Vorgaben zurück, dass von Seiten der EU bereits im Jahr 2011 ein Anlastungsverfahren eingeleitet wurde.⁵⁴ Bemängelt wurde insbesondere, dass die Formulierung in Abs. 1 Nr. 1 zu allgemein gehalten sei und der Verordnungsgeber die in der RL 2008/120/EG aufgeführten Beispiele hätte auführen müssen. Ebenso wenig gehe aus der jetzigen Regelung hervor, dass das Schwein dazu in der Lage sein muss, sein Wühlbedürfnis auch zu befriedigen. Die derzeit in der konventionellen Schweinemast zum Einsatz kommenden Ketten stehen keinesfalls im Einklang mit der EU-Richtlinie.

Die Vorschriften in der TierSchNutztV bleiben - abgesehen von der beschriebenen unionsrechtlichen Problematik - darüber hinaus bereits hinter den Anforderungen von § 2 Abs. 1 TierSchG zurück, wonach ein Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen zu ernähren ist.

Unter den Begriff „Ernährung“ sind alle Verhaltensabläufe zu subsumieren, die dem Funktionskreis Nahrungserwerbsverhalten zuzurechnen sind. Von einer angemessenen Ernährung kann nur ausgegangen werden, wenn folgende Punkte erfüllt sind⁵⁵:

- Deckung des physiologischen Bedarfs an Nahrungsstoffen,
- Darreichungsform, die das mit der Nahrungssuche und -aufnahme verbundene Beschäftigungsbedürfnis befriedigt,
- Gewährleistung gleichzeitiger Nahrungsaufnahme bei soziallebenden Tierarten.

⁵⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 26 TierSchNutztV, Rn. 2.

⁵⁵ vgl. hierzu Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 17; : Erbs/Kohlhaas/Metzger, 2017, § 2 TierSchG, Rn. 15.

Hinsichtlich des natürlichen Nahrungsspektrums von Schweinen lässt sich sagen, dass dieses abwechslungsreich ist und sowohl energiereiche als auch strukturierte und rohfaserreiche Nahrung umfasst. Schweine haben nicht nur ein ausgeprägtes Erkundungsverhalten, welches sie veranlasst, sich 70-80 % ihrer Gesamtaktivitätszeit mit der Nahrungssuche und -bearbeitung zu befassen. Darüber hinaus leben sie in Sozialverbänden und beschaffen sich gemeinsam mit ihrer Gruppe ihre Nahrung.⁵⁶ In ihrem natürlichen Lebensraum, der aus Wäldern mit Büschen und wasserreichen Gegenden besteht, durchwühlen sie den Boden großflächig nach Pilzen, Knollen, Wurzeln, Larven und Käfern.⁵⁷ Da das Fressen ein Erkundungsverhalten voraussetzt, scheint die Erkundung ein inneres instinktives Bedürfnis der Tiere zu sein.⁵⁸ Wühlen, Nagen, mit dem Rüssel ihr Essen zu manipulieren und Kauen zählen somit zu den Hauptaktivitäten eines Schweins.⁵⁹

Bei der nach der TierSchNutzV zulässigen Haltung auf Spaltenböden, vgl. § 22 Abs. 3 Nr. 4, und einer maximalen Bodenfläche von 1 m² pro Tier, vgl. § 29 Abs. 2, existiert keine Verpflichtung zur Einstreu. So wird den Schweinen nicht zugestanden,

- im Stroh oder einem anderen veränderbaren Substrat zu wühlen,
- in der Tiefstreu bzw. Einstreumatratze zu graben oder
- in einem ausreichend tief und umfangreich zur Verfügung stehenden anderen Substrat zu graben.

Das in der konventionellen Schweinemast zu beobachtende Wühlen im eigenen Kot bzw. „auf Beton“ ist defizitär, da eine Bearbeitung und Veränderung der Umgebung sowie ein Hineinwühlen in ein Substrat (vertikale Bewegung in die Tiefe) nicht ausgeführt werden können. Es handelt sich um ein Pseudowühlen, bei dem die Erkundungsmotivation nicht befriedigt werden kann.⁶⁰

Weiterhin bringt die konventionelle Form der Haltung aufgrund einer oftmals nur zweimal am Tag stattfindenden Fütterung mit sehr homogenem und energiereichem Futter erhebliche Probleme mit sich. Bei Breien entfällt das Kauen ganz und die Fütterung mit Pellets verkürzt die Zeit für die Nahrungsaufnahme. An-

⁵⁶ Weber, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 29; Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutzV, Rn. 5.

⁵⁷ Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt/ Reinke, 2016, Mastschweine, abrufbar unter <https://albertschweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine>; eingesehen am 02.03.2017.

⁵⁸ Weber, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 29.

⁵⁹ DTB E.V., Schweine – Haltung und Verhalten, S. 5; Siehe hierzu ausführlich Studnitz/Jensen/Pedersen, Why do pigs root and in what will they root? A review on the exploratory behaviour of pigs in relation to environmental enrichment, in: Applied Animal Behaviour Science 107 (2007), 183-197.

⁶⁰ Weber, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 31, die die Einführung von Wühlmöglichkeiten für unabdingbar hält, S. 190.

statt unter naturnahen Bedingungen 7-8 Stunden Nahrung aufzunehmen und zu bearbeiten, beträgt die Dauer der rationierten Nahrungsaufnahme in der konventionellen Schweinemast oftmals nur 10-20 Minuten. Hinzu kommt der Umstand, dass bei der konventionellen Form der Fütterung auch der Magen nicht über Stunden mit Futter gefüllt ist, sondern aufgrund der Konsistenz und Zusammensetzung des in der Mast verwendeten strukturarmen Futters schnell wieder entleert wird.⁶¹ Aufgrund der Enge in den Buchten oder der Fütterung an Breifutterautomaten mit begrenzten Fressplätzen ist häufig auch keine gleichzeitige Futteraufnahme möglich.⁶²

Bedingt durch die oben beschriebene massive Einschränkung des üblicherweise mit der Nahrungsaufnahme verbundenen Explorationsverhaltens, erfolgt eine „Umorientierung“. Schweine, die unter diesen Bedingungen leben, entwickeln regelmäßig Verhaltensstörungen, die sich gegen die Buchtengenossen richten, wie etwa das Schwanzbeißen, Ohrenbeißen oder das Stangenbeißen. Die Verhaltensmuster entstammen dem natürlichen Verhaltensrepertoire, werden jedoch auf andere Tiere umgelenkt.⁶³ Zusätzlich regt solches Verhalten Artgenossen zur Nachahmung an, was zu Kannibalismus und schlimmstenfalls zum Tod eines angegriffenen Tieres führen kann, welches mangels Ausweichraumes kaum Fluchtmöglichkeiten hat. Das als Gegenmaßnahme vorgenommene Schwanzkürzen stellt auch keine Lösung des Problems dar, sondern bewirkt andere Fehlhandlungen, wie z.B. das Gelenk- oder Scheidenbeißen.⁶⁴ Der Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren geht bei einer Haltung in einer Einflächentucht mit perforiertem Boden in einer Kleingruppe und einer Fütterung mittels Breiautomaten – wie sie am häufigsten anzutreffen ist – davon aus, dass der Funktionskreis der Nahrungsaufnahme „stark eingeschränkt / nicht ausführbar“ ist für

- die Nahrungssuche, da kein Substrat und kein Raufutter angeboten werden;
- die ungestörte Futteraufnahme, da ein gleichzeitiges und geschütztes Fressen nicht möglich ist;
- die Futterbearbeitung, da kein Substrat und kein Raufutter angeboten werden und

⁶¹ Weber, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 35; Kluge-von Loeper, Tierschutzgesetz, 2002, § 2, Rn. 69b

⁶² vgl. hierzu ausführlich Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 17mwN; KTBL, Verhalten von Schweinen, Fachartikel, 2009, S. 4; abrufbar unter: https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/artikel/Tierhaltung/Schwein/Allgemein/Tierverhalten/Tierverhalten.pdf.

⁶³ Weber, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 35.

⁶⁴ vgl. Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt/ Reinke, 2016, Mastschweine; Der DTB bezeichnet diese Haltungsform bei Mastschweinen als „in höchstem Maße tierquälerisch“, Broschüre „Schweine – Haltung und Verhalten, DTB, abrufbar unter <https://www.tierschutzbund.de/information/hintergrund/landwirtschaft/schweine.html>.

- das natürliche Nahrungserwerbs- und Erkundungsverhalten, weil es in der Schweinemast demnach nahezu vollständig unterdrückt wird⁶⁵.

Auch die Erkundung ist stark eingeschränkt / nicht ausführbar für „räumliche Erkundung, da wenige und monotone Umweltreize, keine Strukturierung und kein Substrat vorhanden sind“⁶⁶.

Nahezu alle Verhaltensmuster, die unter die Begrifflichkeit „ernähren“ fallen, sind damit im Ergebnis stark eingeschränkt oder vollständig unterdrückt.⁶⁷

b) Das Tierwohlkennzeichen – ständiger Zugang zu Raufutter, Beschäftigungsmaterial mit Wühlmöglichkeit

Das BMEL stellt den Zugang zu Raufutter und Beschäftigungsmaterial nun als eine Verbesserung der Haltungsbedingungen, die weit über den gesetzlichen Standard gehen, dar, obgleich zu konstatieren ist, dass die derzeitige Vorschrift in der TierSchNutzV nicht nur gegen Unionsrecht verstößt, sondern auch gegen das TierSchG und damit gegen die Staatszielbestimmung Tierschutz aus Art. 20 a GG. Eine längst angezeigte Umsetzung geltenden Rechts als „Tierwohl“ zu bezeichnen, das weit über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgeht, grenzt an Verbrauchertäuschung.

Im Übrigen scheint die tatsächliche Umsetzung mehr als fraglich. Ungeklärt ist offensichtlich die Frage, wie die Tierhalter, die derzeit ein Flüssiggülesystem nutzen, verfahren sollen. Schließlich stehen die meisten Mastschweine auf Vollspaltenboden. Dies bedeutet, dass der Kot der Tiere in ein Güllesystem unter der jeweiligen Haltungsbucht läuft. Ein Güllesystem, das jedoch bisher nur auf Flüssiggülle ausgelegt ist, kann aus technischen Gründen nicht (ohne Weiteres) auf ein Güllesystem umgestellt werden, in dem auch festes Material verwendet wird. Allein aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten steht daher zu befürchten, dass eine Umsetzung dieses Kriteriums gerade in der Einstiegsstufe kaum erfolgen kann, da die Entmistungssysteme regelmäßig nicht mit Einstreu bzw. dem vorgesehenen Beschäftigungsmaterial kompatibel sind.

⁶⁵ vgl. Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, abrufbar unter <http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis>.

⁶⁶ Ebenda.

⁶⁷ Siehe hierzu auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 96: Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren.

3. Kriterium: Ferkelkastration

a) *Der gesetzliche Standard*

Sicherlich ist auf gesetzlicher Ebene die betäubungslose Ferkelkastration nach der unlängst erfolgten Gesetzesänderung erst ab 2021 verboten (§ 21 Abs. 1 S. 1 TierSchG).

Diese Gesetzesänderung ist jedoch als verfassungswidrig anzusehen:

„Die betäubungslose Kastration von männlichen Ferkeln stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht vermeidbares Tierleid dar, sodass das Kernziel des Art. 20a GG verletzt ist. Art. 1 Nr. 1 des hier gegenständlichen Gesetzes wäre verfassungswidrig, weil die Verlängerung der betäubungslosen Ferkelkastration nicht nur eine Beschränkung, sondern eine Verletzung des Art. 20a GG bedeuten würde. Die Staatszielbestimmung des Tierschutzes als Verfassungsrechtsgut würde dem Grunde nach in Frage gestellt. Das steht dem Gesetzgeber ohne Verfassungsänderung nicht zu.“⁶⁸

Das BMEL, welches nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden ist, hat sich in der Debatte um die verfassungswidrige Gesetzesänderung für die Verlängerung der Frist ausgesprochen und sieht eine verfassungswidrige Gesetzesänderung kommentarlos als „gesetzlichen Standard“ an. Es wäre die Pflicht vom BMEL gewesen, auf den Widerspruch dieser Gesetzgebung zum geltenden Recht hinzuweisen und dem verfassungswidrigen Unterfangen entgegenzutreten.

b) *Das Tierwohlkennzeichen – Verbot der betäubungslosen Kastration*

Sich nun im Rahmen des Tierwohllabels auf die Fahnen zu schreiben, das Kriterium der betäubungslosen Ferkelkastration stelle gegenüber dem gesetzlichen Standard eine signifikante Verbesserung des Tierwohls dar, scheint mehr als fragwürdig. Das BMEL hätte hier längst darauf drängen müssen, dass die verfassungswidrige Praxis der betäubungslosen Ferkelkastration abgeschafft wird – und zwar nicht auf freiwilliger Basis, sondern rechtlich verbindlich.

⁶⁸ Stellungnahme des Einzelsachverständigen Prof. Dr. Jens Bülte, ÖA „Tierschutzgesetz“ 26.11.2018, Ausschussdrucksache 19(10)107-D.

4. Kriterium: Schwanzkupieren

a) Der gesetzliche Standard

Indem das BMEL das – nicht einmal ausnahmslos geltende – Verbot des Schwänzekupierens als einen wegweisenden Schritt zu mehr Tierwohl offeriert, versucht es offenbar darüber hinwegzutäuschen, dass diese Praxis bereits jetzt gegen das TierSchG und unionsrechtliche Vorgaben zu bewerten ist.

Seit mehr als 20 Jahren ist es in der EU verboten, Schweinen routinemäßig die Schwänze zu kürzen. Die Richtlinie 2008/120/EG, die regelt, dass das Kupieren der Schwänze innerhalb der EU nicht routinemäßig erfolgen darf, wurde in Deutschland durch § 6 Abs. 1 S. 1 TierSchG umgesetzt. In einem seitens der EU im Jahr 2011 gegenüber Deutschland angestregten Anlastungsverfahren wurde bereits beanstandet, dass diese gesetzliche Regelung nicht mit der Richtlinie übereinstimme, da die Aufforderung zur vorherigen Optimierung der Unterbringung und Anpassung der Bestandsdichte fehlt.⁶⁹ Im Jahr 2018 wurde diesbezüglich ein Audit durchgeführt, das zu folgendem Ergebnis gekommen ist:

„Obwohl die Bundes- und Landesbehörden beträchtliche Summen für die Forschung aufgewendet und die jeweiligen Ergebnisse weiterverbreitet haben, haben ihre Strategien zur Reduzierung des Schwanzbeißen und zur Vermeidung des routinemäßigen Kupierens von Schwänzen bei Schweinen nicht zu konkreten Ergebnissen geführt, und in Deutschland werden nach wie vor routinemäßig Schwänze kupiert.“⁷⁰

b) Das Tierwohlkennzeichen – kein ausnahmsloses Verbot des Schwänzekupierens

Selbst in der Einstiegsstufe ist nun kein Verbot des Schwänzekupierens vorgesehen. Hält man sich vor Augen, warum die Tiere sich gegenseitig die Schwänze blutig beißen, ist dies kaum mehr mit der Bezeichnung Tierwohlkennzeichen in Einklang zu bringen:

Das gegenseitige Verbeißen der Ringelschwänze ist eine regelmäßig auftretende Verhaltensstörung in der konventionellen Schweinemast, deren Ursachen in den Haltungsbedingungen zu finden sind. Das Schwanzbeißen ist Ausdruck einer Überforderung der Tiere in ihrer Haltungsumwelt.⁷¹ Die EU-Kommission hat sich diesbezüglich deutlich geäußert:

⁶⁹ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 6 TierSchG, Rn. 22.

⁷⁰ Audit-Bericht der EU-Kommission, DG-(SANTE) 2018-6445, abrufbar unter http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=4025.

⁷¹ Siehe hierzu etwa vom Brocke et al. AtD 2012, 31; Koch, Forschungsfelder, 1/2017, S. 30,31.

„Wenn Schweine ausreichend und angemessen gefüttert und getränkt, mit Stroh oder anderer Einstreu oder Erde zum Wühlen versorgt und nicht zu dicht gehalten werden, ist ein Kupieren der Schwänze nicht erforderlich.“⁷²

Anstatt dieser Problematik mit einer Verbesserung der Haltungsbedingungen zu begegnen, werden jedoch routinemäßig die Schwänze prophylaktisch gekürzt. Dass das BMEL nun in der Einstiegsstufe weiterhin das Kupieren der Schwänze zulässt, spricht dafür, dass es selbst nicht davon ausgeht, in der Einstiegsstufe Kriterien etabliert zu haben, die als art- und verhaltensgerecht angesehen werden können.

Nur, wenn es tatsächlich zu einer signifikanten Verbesserung der Haltungsbedingungen kommt, ist davon auszugehen, dass sich bei den Tieren kein Schwanzbeißen mehr zeigt. Auch wenn von intakten Ringelschwänzen noch nicht auf eine umfassend erstrebenswerte Tierhaltung geschlossen werden kann, ist das Verbeißen der Ringelschwänze jedoch im Ergebnis ein Indikator für eine nicht tiergerechte Haltung.

5. Kriterium: Der Kastenstand

Bereits jetzt steht die Haltung von Zuchtsauen in Kastenständen weder mit § 2 Nr. 1 TierSchG noch mit § 2 Nr. 2 TierSchG im Einklang, da die Grundbedürfnisse der Sauen in einem Kastenstand nahezu auf Null zurückgedrängt sind.⁷³

„Kastenstände sind Metallkäfige, die so an die Größe der Sauen angepasst sind, dass ein Sich-Umdrehen nicht möglich ist. Die Sau ist zu fast völliger Bewegungslosigkeit verurteilt, nur Aufstehen und Niederlegen sind eingeschränkt ausführbar.“⁷⁴

In den Kriterien zum geplanten Tierwohlkennzeichen findet sich im Zusammenhang mit der Fixierung der Sauen lediglich der Hinweis des BMEL, dass die Integration dieses Kriteriums erst nach der geplanten gesetzlichen Neuregelung diskutiert werde. Bei der geplanten Neuregelung ist jedoch nicht etwa die lange geforderte Abschaffung des Kastenstandes vorgesehen, sondern eine Verböserung zu Lasten des Tierschutzes.

⁷² Mitteilung der EU-Kommission über bestimmte Aspekte des Schutzes von Schweinen in Intensivhaltung, 2001, 2.3.

⁷³ Hierzu eingehend *Wollenteit/Lemke*, Die Vereinbarkeit der Haltung von abferkelnden Sauen in Kastenständen mit dem Tierschutzrecht und die Zulässigkeit des Verbots dieser Haltungsform, NuR 2013, 177 ff; *Bruhn*, Die Vereinbarkeit der geplanten Neuregelung der Haltung von Sauen im Deckzentrum mit dem Tierschutzgesetz, Kurzexpertise, 2018, erstellt im Auftrag von VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz.

⁷⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 30 TierSchNutztV, Rn. 1.

Zurückzuführen ist die geplante Änderung auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2016, welches die Entscheidung des OVG Magdeburg zur sogenannten Kastenstandhaltung bestätigt hat.⁷⁵ Das Gericht hat in dieser Entscheidung bezüglich der Kastenstandhaltung festgestellt, dass sich aus § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV zwingend ergebe, dass einer Sau im Kastenstand die Möglichkeit eröffnet sein müsse, jederzeit in diesem eine Liegeposition in beiden Seitenlagen einzunehmen, bei der ihre Gliedmaßen auch an dem vom Körper entferntesten Punkt nicht an Hindernisse stoße.

Kastenstände, die der Auslegung des geltenden § 24 Absatz 4 der TierSchNutzV durch das OVG Sachsen-Anhalt entsprechen, seien kaum anzutreffen, so das BMEL.⁷⁶ Das BMEL will mit der Neuregelung nun „Abhilfe“ schaffen und diese seit Jahren praktizierte und rechtswidrige Haltung der Tiere in zu engen Kastenständen für die nächsten 15 - 17 Jahre erlauben. Der Passus, wonach den betroffenen Tieren ein Ausstrecken der Gliedmaßen in Seitenlage möglich sein muss, soll aus der Verordnung gestrichen werden.⁷⁷

In der geplanten Änderung der Verordnung ist ein klarer Verstoß gegen Art. 20a GG zu erblicken.⁷⁸ Sollte diese Haltungsform mit einem Tierwohlkennzeichen versehen werden, ist dies mehr als zweifelhaft.

II. Fazit

Das BMEL hat ein Tierwohlkennzeichen ins Leben gerufen, das dem Begriff Tierwohl nicht ansatzweise gerecht wird und augenscheinlich über die Versäumnisse des Ordnungsgebers an anderer Stelle hinwegtäuschen soll.

In erster Linie hätte der Ordnungsgeber dem Wunsch des Verbrauchers nach mehr Tierwohl durch eine längst überfällige Änderung der TierSchNutzV entsprechen müssen.

Zwar ist anerkannt, dass Gesetz- und Ordnungsgeber, die dem Staatsziel Tierschutz mit geeigneten Vorschriften Rechnung zu tragen haben, dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.⁷⁹ Hat der Gesetzgeber aber - wie hier - durch § 2

⁷⁵ BVerwG, Beschluss vom 8. November 2016, Az.: 3 B 11.16; OVG Magdeburg, Urteil vom 24. November 2015, Az.: 3 L 386/14; ausführlich zu dieser Rechtsprechung *Felde*, Verhaltensgerecht, 2019, S. 64 ff.

⁷⁶ vgl. Referentenentwurf zur Siebten Änderung der TierSchNutzV vom 28.05.2019, Zu Nummer 3 (§24) zu Buchstabe a), S. 12.

⁷⁷ Ausweislich der Begründung des Referentenentwurfs sollen damit die derzeit in der Praxis etablierten Maße von 65 (!) cm bei den Jungsauen und 70 (!) cm bei den Altsauen bis zum Ablauf der Übergangsfristen rechtmäßig sein, vgl. Referentenentwurf vom 28.05.2019, S. 15.

⁷⁸ *Felde*, Verhaltensgerecht, 2019, S. 79.

⁷⁹ vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.10.2010, Az.: 2 BvF 1/07; Zur Aufwertung von Art. 20a GG durch das neue Urteil des BVerfG zur Hennenhaltung *Cirsovius/Maisack*, **Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Normenkontrollbeschluss vom 12.10.2010 (2 BvF 1/07; AUR 2011, 269) - zur verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Verfassungskonformität der Lege-**

TierSchG sein Gestaltungsermessen ausgeübt und wird eine solche Regelung durch die bundesrechtswidrige Ausfüllung in einer Rechtsverordnung unterlaufen, liegt zugleich ein Verstoß gegen Art. 20a GG vor. Schließlich verleiht das in Art. 20a GG statuierte Staatsziel Tierschutz der Beachtung dieser Normen verfassungsrechtliche Bedeutung.⁸⁰

Doch

„kaum eine Vorschrift der deutschen Rechtsordnung wurde und wird so missachtet und in ihr Gegenteil verkehrt wie die Tierhaltergrundnorm des § 2 TierSchG. (...) Diese Verkehrung – hier Verböserung genannt – beruht im Wesentlichen auf Rechtsverordnungen, die die Norm des § 2 TierSchG konkretisieren.“⁸¹

Allein die adäquate Konkretisierung von § 2 TierSchG hätte zu einer signifikanten Verbesserung des Tierschutzes geführt, so würde es dann in der Tierhaltung in Deutschland schon gänzlich anders aussehen.⁸²

Das BMEL sieht sich - trotz der bei dem Bundesverfassungsgericht anhängigen abstrakten Normenkontrolle - jedoch nicht gehalten, als Verordnungsgeber tätig zu werden und hat sich stattdessen für die Einführung eines freiwilligen Tierwohllabels entschieden, welches nicht die Missstände beseitigt, sondern sie verschleiert.

Nicht nur unter tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten, sondern auch aus Gründen des Verbraucherschutzes wäre von einem Tierwohllabel zumindest zu erwarten gewesen, dass ein solches Kennzeichen wenigstens die Anforderungen des geltenden Rechts widerspiegelt. Das ist jedoch nicht der Fall. Wird mit dem euphemistischen Begriff „Tierwohl“ operiert, muss sogar aus Verbrauchersicht erwartet werden dürfen, dass eine Form der Haltung umgesetzt wird, die sich vom gesetzlichen Minimum noch einmal deutlich positiv abhebt.

Dass das Tierwohllkennzeichen mit den Kriterien in der Einstiegsstufe weit davon entfernt ist, eine Haltungsform zu etablieren, die den rechtlichen Anforderungen – sowohl auf nationaler Ebene, als auch auf europäischer Ebene – entspricht, wurde im Rahmen der Kurzexpertise exemplarisch aufgezeigt. Insofern muss man es schon als perfide Verbrauchertäuschung bezeichnen, wenn das BMEL dem Verbraucher gegenüber damit wirbt, das Tierwohllkennzeichen würde weit über den gesetzlichen Mindeststandard hinausgehen. Von echter Wahlfreiheit des Verbrauchers, Transparenz und der Befähigung zu einem selbstbestimmten Umgang

hennenhaltung in Kleingruppen, AUR 2011, 273.

⁸⁰ vgl. dazu BVerfGE 127, 293, 320 f.

⁸¹ Felde, Verhaltensrecht, 2019, S. 19.

⁸² Felde, Verhaltensrecht, 2019, S. 398.

mit Fleischprodukten zur Verbesserung des Tierschutzes kann nicht die Rede sein.

Der Verbraucher erwartet jedoch von einem Tierwohlkennzeichen

- dass dieses nicht hinter gesetzlichen Standards zurückbleibt, sondern signifikant über diese hinausgeht,
- dass er mit dem Kauf eines solchen Produkts eine Verbesserung des Tierschutzes und eine Abkehr von rechtswidrigen Praktiken und Haltungsbedingungen unterstützt und
- dass er in die Lage versetzt wird, seine Kaufentscheidung unter ethischen Gesichtspunkten zu treffen.

Das neue Tierwohlkennzeichen erfüllt in weiten Teilen keinen dieser Punkte, sondern „legitimiert“ sogar rechtswidriges Verhalten. Eine flächendeckende Verbesserung des Tierschutzes verfehlt das Kennzeichen schon wegen seiner Freiwilligkeit. Da die Teilnahme an dem Tierwohlkennzeichen freiwillig ist, können Betriebe sich weiterhin dafür entscheiden, Tiere unter den umstrittenen konventionellen Bedingungen zu halten und auf eine entsprechende Kennzeichnung zu verzichten. Erkennen kann der Verbraucher diese Form der Haltung also auch zukünftig nicht.⁸³

Ohnehin steht zu befürchten, dass das Tierwohlkennzeichen als ein weiteres freiwilliges Label im „Labeldschungel“ untergeht. Bereits jetzt existieren unzählige freiwillige Label. Das BMEL möchte der Schwierigkeit, ein neues Kennzeichen am Markt zu etablieren, mit einem enormen Werbeaufwand begegnen.

Der Verbraucher wünscht sich eine verpflichtende Kennzeichnung und Transparenz. Die Einführung einer solchen Kennzeichnung ist rechtlich möglich;⁸⁴ zugleich sind die Schwierigkeiten der Einführung eines weiteren Labels absehbar. Vor diesem Hintergrund ist die gewählte Strategie des BMEL kaum mehr nachvollziehbar.

Das BMEL sollte zunächst seiner Aufgabe als Verordnungsgeber nachkommen und die TierSchNutzV mit dem TierSchG und der Verfassung in Einklang bringen.

Die vom Verbraucher geforderte Transparenz sollte darüber hinaus durch die Einführung einer verpflichtenden Kennzeichnung gewährleistet werden. Zum einen wären so alle Tiere erfasst und würden letztlich von der Kennzeichnung

⁸³ Allein die freiwilligen Kennzeichnungssysteme des Handels ermöglichen es den Kunden derzeit, zu erkennen, ob die Tiere nach den gesetzlichen Mindestvorgaben gehalten wurden.

⁸⁴ Bruhn/Wollenteit, Konventionelle Schweinehaltung: Defizite freiwilliger Kennzeichnungssysteme – Regelungsspielräume im Lichte des Verfassungs- und Europarechts, NuR 2018, 234 ff.

profitieren. Zum anderen wüsste der Verbraucher zudem bei jedem Kauf, nach welchen Standards das Fleisch produziert wurde und wäre in der Lage, eine auch ethisch begründete Kaufentscheidung zu treffen. Die derzeitige Situation der Schweinehaltung lässt keinen Zweifel daran, dass man nicht mehr auf „Freiwilligkeit“ setzen kann.

Das Tierwohlkennzeichen des BMEL in der jetzigen Form manifestiert jedoch die Nichteinhaltung geltenden Rechts und die Folgenlosigkeit von Rechtsverletzungen, indem diejenigen, die freiwillig teilnehmen, nun auch noch für eine gesetzes- und verfassungswidrige Haltung belohnt werden. Wenn einzelne Akteure unter Missachtung des Tierschutzrechts die Vorteile des Kennzeichens genießen können, zieht das überdies Wettbewerbsverzerrungen nach sich. Ein fairer Wettbewerb kann nur gelingen, wenn sich alle (zumindest) an geltendes Recht halten. Protegiert wird ein System, das allein eine Maximierung des Gewinns beabsichtigt. Die weiteren Probleme, die eine solche konventionelle Tierhaltung mit sich bringt, wie etwa die Überdüngung und damit einhergehende Verschmutzung der Böden und des Trinkwassers oder der Verlust der Biodiversität, werden ebenfalls ausgeblendet, obwohl diese Kosten letztlich zu Lasten der Allgemeinheit gehen.

Rechtsanwältin
Dr. Davina Bruhn