

BEHR'S...VERLAG

Tierwohllabel: Tierschutz durch strafrechtlichen Täuschungsschutz

J. BÜLTE

Juni 2018 Die Ministerin für Ernährung und Landwirtschaft *Julia Klöckner* hat eine Initiative für ein Tierwohllabel angekündigt. Unter dem Motto *„Eine Frage der Haltung. Neue Wege für mehr Tierwohl“*, soll ein Ansatz aus dem Koalitionsvertrag vom 14.03.2018 (Zeile 3896 ff.)¹ umgesetzt werden. Dort heißt es unter der Zielvorgabe, Deutschland soll *„einen Spitzenplatz beim Tierschutz“* einnehmen:

„Die Erkennbarkeit von tierischen Lebensmitteln, die über die gesetzlichen Vorgaben der Haltung hinausgehen, wollen wir verlässlich, einfach und verbraucherfreundlich gestalten. Dazu brauchen wir den mehrstufigen Aufbau einer staatlichen Kennzeichnung anhand verbindlicher Kriterien für Fleisch aus besserer Tierhaltung (Tierwohllabel) und schaffen dafür bis zur Mitte der Legislaturperiode die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen. Der Mehraufwand soll honoriert werden. Wir entwickeln die nationale Nutztierstrategie weiter, die den Tier- und Umweltschutz genauso beachtet wie die Qualität bei der Erzeugung und Marktorientierung.“

¹ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=B9251472B346F24675C07C687D15291D.s4t1?__blob=publicationFile&v=5.

Unklare Tierwohlkennzeichnungen durch eine Vielzahl freiwilliger Label

Damit reagiert die Regierung erneut – nach einem ersten der Diskontinuität anheimgefallenen Versuch – auf den bereits seit längerem bekannten Wunsch² der Verbraucher, die nach dem Ernährungsreport 2018 des BMEL³ zu ca. 90 % angaben, bereit zu sein, mehr für Lebensmittel zu bezahlen, wenn sich dadurch die Nutztierhaltung verbessert. 66 % der Befragten war das Wohl der Tiere bei der Lebensmittelproduktion sogar wichtiger als die Qualität der Produkte. 79 % der Verbraucher wünschten sich ausdrücklich die staatliche Tierwohl-Kennzeichnung.

Die Bundesministerin hat im Mai 2018 die „Kernelemente“ der freiwilligen Tierwohl-Kennzeichnung vorgestellt. *„Unsere Kennzeichnung wird klar, wahr und verlässlich sein. Wir werden das Label so attraktiv machen, dass viele Landwirte mitmachen und sich dadurch die Haltungsbedingungen der Nutztiere spürbar verbessern.“* Dazu soll eine dreistufige Kennzeichnung geschaffen werden, die eine „Eingangsstufe“, eine „Zwischenstufe“ und eine „Premiumstufe“ umfassen soll. Bereits die „Eingangsstufe“ soll nur bei deutlichen Verbesserungen der Haltungsbedingungen verwendet werden dürfen. Die „Zwischenstufe“ erfordert die Möglichkeit für die Tiere, sich in einem Außenbereich aufzuhalten. Alle Unternehmen der Vermarktungswege für Fleisch und Fleischerzeugnisse und eine möglichst große Anzahl von Landwirten sollen beteiligt werden.

² www.verbraucherzentrale.nrw/pressemeldungen/presse-nrw/eierproduktion-ohne-toetung-maennlicher-kueken-9970.

³ Ernährungsreport 2018, Deutschland wie es isst: www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Ernaehrungsreport2018.pdf; Forsa Umfrage, so will Deutschland essen: www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/Forsa_Ern%C3%A4hrungsreport2018.pdf.

Das hört sich nach einem guten Plan an. Freiwilligkeit klingt besser als staatlicher Zwang, spricht es doch für Freiheit und Eigeninitiative. Allerdings ist Freiwilligkeit oft nur Synonym für Beliebigkeit und die Liberalität des Staates, ein Etikett für den mangelnden Willen, sich gegen Widerstände von Interessengruppen durchzusetzen. Außerdem übersieht der Gedanke der Freiwilligkeit regelmäßig, das zwingende Regeln der Rechtsklarheit und Gerechtigkeit dienen, wenn sie klar und praxisnah formuliert sind, erfüllbar bleiben und konsequent durchgesetzt werden.

Hinzu kommt, dass es bereits eine Kennzeichnung der *Initiative Tierwohl* (ITW) u. a. aus der Agrar- und Lebensmittelindustrie gibt, an der sich auch große Lebensmitteldiscounter wie REWE und EDEKA beteiligen. Zudem existieren Kennzeichnungen wie das Siegel *Neuland* für besondere Anforderungen an den Tierschutz, und die zweistufigen Label des Deutschen Tierschutzbundes *Für mehr Tierschutz* und *Tierschutz kontrolliert* von Vier-Pfoten. Die Discounter LIDL und Netto haben einen vierstufigen *Haltungskompass* bzw. ein *Haltungszeugnis* für alle Fleischerzeugnisse eingeführt. ALDI hat sich für eine Kennzeichnung namens *Fair & Gut* entschieden, die sich an den Kriterien der untersten Stufe des Tierschutzbundes orientiert. Schlussendlich ist der Verbraucher noch mit den unterschiedlichen Biozertifizierungen konfrontiert, die auch nur bei bestimmten Haltungsbedingungen verwendet werden dürfen.

Nutzen oder Schaden einer Kennzeichnung: cui bono?

Der Verbraucher steht also allein vor mindestens sieben unterschiedlichen Tierwohlsiegeln. Zusätzlich hat er es mit mindestens vier Biosiegeln mit Aussagen über die Haltungsbedingungen für Nutztiere zu tun. Die Saarbrücker-Zeitung titelte daher am

27.03.2018: „Klage über Verwirrung bei Fleisch-Logos“,⁴ die Welt bereits am 19.01.2017 – mit Blick auf den Vorschlag der Vorgängerregierung – „Der große Etiketten-Irrsinn beim Tierwohl“.⁵ Um dem Chaos Herr zu werden, hat das BMEL eine Übersicht veröffentlicht,⁶ die die jeweils geltenden Standards – mit Ausnahme der Konzepte von LIDL/Netto und der ITW – in wesentlichen Punkten gegenüberstellt.

Ist es da weiterführend, eine zusätzliche staatliche Kennzeichnung mit zusätzlichen Kriterien zu schaffen? Welchen Mehrwert soll sie haben, vor allem, wenn sie nicht verpflichtend ist? Kapitulieren nicht bereits jetzt die Verbraucher regelmäßig vor der Vielzahl der Kennzeichnungen? Selbst ein sehr aufmerksamer und verständiger Verbraucher wird sich nicht intensiv genug mit den unterschiedlichen Kriterien der Kennzeichnungen und ihrer Verlässlichkeit befassen, um beurteilen zu können, unter welchen Voraussetzungen die Tiere gehalten wurden, die für diese Lebensmittel gestorben sind. Allein aus der Kennzeichnung ergibt sich nämlich wenig, meist bekommt der Verbraucher nur unter Zuhilfenahme der jeweiligen Webseiten die relevanten Detailinformationen.

Die entstandene Verwirrung ist gefährlich, weil sie dem Interesse des Tierschutzes schaden kann. Die Kapitulation des Verbrauchers könnte nämlich dazu führen, dass er sich mit dem Gedanken abfindet und beruhigt, allein deswegen „etwas für eine bessere Tierhaltung getan“ zu haben, weil das Wort „Tierwohl“ auf der Verpackung steht, ohne sich damit auseinanderzusetzen, unter welchen Bedingungen das Tier existiert hat. Das Kennzeichnungschaos nützt denen am meisten, die nicht am Tierwohl, sondern

⁴ https://www.saarbruecker-zeitung.de/wirtschaft/sz-wirtschaft/klage-ueber-verwirrung-bei-fleisch-logos_aid-8167359.

⁵ <https://www.welt.de/wirtschaft/article161327771/Der-grosse-Etiketten-Irrsinn-beim-Tierwohl.html>

⁶ www.tierwohl-staerken.de.

allein an einem wegen der Flut undurchsichtiger Informationen resignierten Verbraucher interessiert sind, der keine Fragen stellt und passiv konsumiert.

Die Begründung der Bundesministerin für die Schaffung eines weiteren Labels klingt insofern wenig plausibel und in sich kaum konsistent: *„Verlässlichkeit und Übersicht für die Verbraucher gibt es nur mit einem staatlichen Label, an dessen Einführung wir arbeiten.“*⁷ Dennoch soll es keine verpflichtende Kennzeichnung sein: *„Wer lediglich die staatlichen Mindeststandards einhalten will, soll das weiter tun können – bekommt dann aber für sein Fleisch kein Tierwohllabel.“*⁸ Also sind Verlässlichkeit und Übersicht doch nicht gewollt? Die Beweggründe im Ministerium bleiben unklar, zumal auch der Bauernverband⁹ und der Interessenverband der Schweinehalter¹⁰ unmissverständlich eine Pflichtkennzeichnung gefordert haben. Die „Frage der Haltung“ des Ministeriums wird zur Frage cui bono?

Verbrauchererwartung durch Kennzeichnung und lebensmittelrechtliche Folgen

Die staatlichen Kennzeichnungspläne mögen ziellos wirken und verwirren. Dennoch hat sogar eine freiwillige Kennzeichnung lebensmittelrechtliche und strafrechtliche Bedeutung. Sie ist mittelbar sogar geeignet, Tierschutzbelangen über das Lebensmittelrecht etwas mehr Geltung zu verschaffen. Voraussetzung wäre allerdings eine ernsthafte und effektive Kontrolle durch die Veteri-

⁷ https://rp-online.de/politik/deutschland/interview-mit-julia-kloeckner-landwirtschaftsministerin-will-staatliches-tierwohl-label-einfuehren_aid-16503921.

⁸ <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/plan-von-agraarministerin-julia-kloeckner-was-bringt-das-neue-staatliche-tierwohllabel/21249948.html>.

⁹ *Silvia Ey*, Tiergesundheitsreferentin des Deutschen Bauernverbandes in Märkische-Zeitung v. 12.5.2018.

¹⁰ <https://www.topagrar.com/news/Schwein-News-Schwein-Tierwohllabel-Viele-verlieren-die-Geduld-mit-der-Regierung-9169151.html>.

när- und Lebensmittelbehörden und die konsequente und rechtstaatliche gebotene Verfolgung von Verstößen durch die Justiz; in der Praxis leider keine Selbstverständlichkeit.

Verkehrs- und Werbeverbot bei Verstößen gegen Tierschutzvorschriften

Die Kennzeichnung erweckt eine bestimmte Erwartung des Verbrauchers über die Erzeugung und Herstellung des Lebensmittels. Diese Verbrauchererwartung ergibt sich je nach Label unmittelbar aus der Bezeichnung oder aus der Erläuterung. Wenn Lebensmittel mit „Stallhaltung“ und dem Zusatz „entspricht dem gesetzlichen Standard“ gekennzeichnet sind, ruft das beim Verbraucher die Erwartung hervor, dass bei der Haltung der Nutztiere zur Erzeugung des angebotenen Fleisches das geltende Tierschutzrecht vollständig eingehalten worden ist. Er geht also davon aus, dass er die Lebensmittel „guten Gewissens“ kaufen kann. Dass die Einhaltung der gesetzlichen Minimalstandards keine „gute“ Tierhaltung bedeutet, versteht sich von selbst und zeigt bereits die Existenz der weiteren Kennzeichnungsstufen, ist aber für die rechtliche Bewertung irrelevant.

Der Verbraucher erwartet ein Lebensmittel, das unter strenger Einhaltung aller gesetzlich verpflichtenden Vorschriften zur Haltung des Tiers erzeugt wurde. Diese Verbrauchererwartung ist lebensmittelrechtlich von elementarer Bedeutung: Nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 LFGB ist es verboten als verantwortlicher Lebensmittelunternehmer ein Lebensmittel in den Verkehr zu bringen, das den Anforderungen von Art. 7 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1169/2009 (LMIV) nicht entspricht. Dort heißt es:

„Informationen über Lebensmittel dürfen nicht irreführend sein, insbesondere in Bezug auf die Eigenschaften des Lebensmittels, insbesondere in Bezug auf Art, Identität, Eigenschaften, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung ...“

Auch die Haltungsbedingungen gehören zu den „Methoden der Herstellung und Erzeugung“ im Sinne der LMIV, denn die Verordnung zielt ausdrücklich nicht nur auf die Qualität des Lebensmittels selbst ab, sondern erfasst jede Art von Informationen über ein Lebensmittel. In den Erwägungsgründen 3 und 51 der Verordnung wird darauf hingewiesen, dass auch umweltbezogene, soziale und ethische Erwägungen die Verbraucherentscheidung beeinflussen können, auch insofern dürfe der Verbraucher nicht irreführt werden. Erwägungsgrund 50 nimmt ferner ausdrücklich die Information über Tierschutzbelange in Bezug.

Daher dürfen Lebensmittel, bei deren Erzeugung Verstöße gegen Tierschutzvorschriften erfolgt sind, nicht in den Verkehr gebracht werden, wenn sie eine Kennzeichnung tragen, die die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards ausweist. Solche Lebensmittel sind aufgrund der Kennzeichnung verkehrsunfähig. Es reicht dabei jeder nicht nur völlig unerhebliche Verstoß bei der Aufzucht und Haltung der Tiere, um die Verkehrsunfähigkeit des Lebensmittels zu verursachen.

Das bedeutet etwa, dass Schweinefleisch, das von Tieren stammt, die keinen ausreichenden Sichtkontakt zu anderen Tieren hatten, sich nicht ungehindert hinlegen und aufstehen konnten oder mehr als vermeidbar mit Kot in Berührung kommen mussten (§ 22 Tier-SchNutzV), keinen ausreichenden Zugang zu frischem Trinkwasser hatten oder nicht hinreichend medizinisch versorgt wurden etc. nicht unter dem Label verkauft werden darf. Für die weiteren Stufen der Kennzeichnung gilt dies analog, so dass Fleisch von einem Masthähnchen nicht mit der Kennzeichnung „Nachhaltige Stallhaltung“ verkauft werden darf, wenn das Tier nicht mindestens „10 % mehr Platz als gesetzlich vorgeschrieben“ oder kein „organisches Beschäftigungsmaterial“ zur Verfügung hatte. Für die Kennzeichnung der ITW für Geflügelfleisch, die ihre Kriterien auf ihrer Inter-

netseite¹¹ zur Verfügung gestellt hat, gilt die Bewertung vergleichbar: Ein Lebensmittel, das mit dem Label der ITW gekennzeichnet ist, diesen Anforderungen aber nicht entspricht, ist verkehrsunfähig. Es darf weder beworben, noch verkauft werden. Verstöße gegen Tierschutzhaltungsvorschriften werden damit zu Verstößen gegen das Kennzeichnungsrecht.

Offen bleiben soll an dieser Stelle, ob auch nicht mit einem Tierwohllabel versehene Produkte dadurch, dass sie im Sortiment eines Unternehmers neben gekennzeichneten Produkten stehen, durch den Kontrast zu der „besseren Tierwohlkennzeichnung“ die Verbrauchererwartung vermitteln, dass hier zumindest die gesetzlichen Minimalstandards eingehalten wurden. Damit wäre jedes Produkt, das von Tieren gewonnen wurde, die nicht unter den gesetzlichen Mindestbedingungen gehalten wurden, zwangsläufig und absolut verkehrsunfähig. Ob das reicht, um eine Irreführung anzunehmen, soll hier ebenso dahinstehen wie die Frage, nach einer Anwendung von § 11 Abs. 2 Nr. 1 LFGB (sog. Ekelfälle) bei schweren Verstößen gegen das Tierschutzrecht.

Strafrechtliche Folgen des Verkehrsverbots

Die strafrechtlichen Folgen des Verkehrsverbots für falsch gekennzeichnete Produkte sind weitreichend. Wer als Lebensmittelunternehmer ein Lebensmittel in das Regal stellen lässt oder bewirbt, bei dessen Erzeugung Tierschutzrecht über die Nutztierhaltung verletzt worden ist, macht sich bei vorsätzlichem Handeln strafbar (§ 59 Abs. 1 Nr. 7 LFGB). Dazu genügt es, wenn er ernsthaft mit der Möglichkeit rechnet, dass in dem fraglichen Betrieb die auf seinem Label angegebenen Bedingungen nicht erfüllt sind, er sich damit jedoch abfindet, etwa weil er den Kontrollaufwand scheut. Auf die strafrechtliche Relevanz der Rechtsverstöße bei der Tierhaltung, kommt es nicht an.

¹¹ <https://initiative-tierwohl.de/die-kriterien-der-initiative-tierwohl>.

Bei Fahrlässigkeit kann ein Bußgeld nach § 60 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 59 Abs. 1 Nr. 7 LFGB von bis zu 50.000 Euro verhängt werden. Hinzu kommt die Möglichkeit der Abschöpfung der vollständigen Erlöse aus dem Verkauf der Lebensmittel (§ 61 LFGB i. V. m. §§ 73 ff. StGB). Juristische Personen können zusätzlich mit einem Bußgeld von bis zu zehn Millionen Euro belegt werden (§ 30 Abs. 1, 2 OWiG).

Damit tut jeder Lebensmittelunternehmer gut daran, die Produkte eines Lieferanten für Fleisch sofort vollständig aus dem Sortiment zu nehmen, wenn auch nur der Verdacht besteht, die konkreten Waren seien unter Verstoß gegen Tierschutzrecht bei der Haltung erzeugt worden. Der Unternehmer muss umgehend kontrollieren, ob die gelieferten Lebensmittel inkriminiert sind und darf die Erzeugnisse ggf. nicht mehr unter dem Tierwohllabel verkaufen. Andernfalls riskiert er den Totalverlust des Erlöses, Geldbuße oder Kriminalstrafe.

Aber auch auf der Seite des Lieferanten ergeben sich erhebliche Strafbarkeitsrisiken. Wer Tiere verkauft, die unter Verstoß gegen die gesetzlichen Mindestbedingungen gehalten wurden, kann sich wegen Betruges strafbar machen, wenn er die Verstöße seinem Abnehmer gegenüber nicht offenbart, obwohl er weiß, dass für genau diese Erzeugnisse ein Tierwohllabel verwendet werden soll.

Verstöße gegen Tierschutzrecht als strafbare Verbrauchertäuschung

Welchen Beitrag die Kennzeichnung von Fleisch durch ein (freiwilliges) „Tierwohllabel“ für die Erhöhung der Tierschutzstandards tatsächlich leisten kann, ist schwer abzusehen. Es gibt gute Gründe, insbesondere hinter der TWI mehr Industrieschutz als Tierschutz zu vermuten, sind doch die Erleichterungen für die Nutztierhaltung gering. Aber auch kleine Fortschritte sind zu begrüßen, soweit sie nicht zukünftiger Untätigkeit Vorschub leisten.

Erhebliche strafrechtliche Bedeutung hat das Tierwohllabel als Konkretisierung täuschungsrelevanter Verbrauchererwartung dennoch. Wer mit einem Tierwohllabel die Einhaltung von Tierschutzstandards verspricht, muss sich daran festhalten lassen. Er hat dem Verbraucher nach den Grundsätzen differenzierter Stufenverantwortung ein Produkt zu liefern, das unter diesen Mindestbedingungen erzeugt wurde: unter penibler Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben für die Tierhaltung. Der Lebensmittelunternehmer darf daher aus Compliance-Gesichtspunkten bei keinem Agrarunternehmer einkaufen, der in dem Verdacht steht, Tierschutzrecht zu verletzen. Strenge Kontrollen der Lieferanten und Legalitätsstandards sind Grundbedingungen des effektiven Schutzes vor Bußgeldern, Kriminalstrafen und Abschöpfungen, wenn schon Fahrlässigkeit sanktioniert werden kann. Zudem kann sich der Agrarunternehmer wegen Betruges strafbar machen, wenn er Tiere verkauft, die unter rechtswidrigen Bedingungen gehalten wurden. Bleibt nur zu hoffen, dass Behörden und Justiz geltendes Strafrecht auch anwenden werden ...