

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1468

Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht

Von

Bert Herbrich



Duncker & Humblot · Berlin

BERT HERBRICH

Das System Massentierhaltung
im Verfassungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1468

Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht

Von

Bert Herbrich



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Technischen Universität Dresden
hat diese Arbeit im Jahr 2021
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18396-8 (Print)
ISBN 978-3-428-58396-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

„Das Recht hat in erster Linie die Aufgabe, den Schwachen zu schützen.“

(Ferdinand von Schirach)

Vorwort

Diese Arbeit entstand von 2017 bis 2020 während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Technik- und Umweltrecht an der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden. Im März 2021 wurde sie als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Mai 2021 berücksichtigt werden.

Ich danke Herrn Prof. Dr. Martin Schulte, meinem Doktorvater und Lehrer. Grundlage für das Gelingen dieser Arbeit war die vertrauensvolle wissenschaftliche und persönliche Zusammenarbeit an seinem Lehrstuhl, die ich mir besser nicht vorstellen könnte und für die ich sehr dankbar bin. Herrn Privatdozent Dr. habil. Athanasios Gromitsaris danke ich herzlich für die Bereitschaft zur Übernahme des Zweitgutachtens und dessen zügige Erstellung.

Ich habe das große Glück, in meinem privaten Umfeld von lieben Menschen umgeben zu sein, die bedingungslos an mich glauben. Ihre Aufrichtigkeit, ihr Anstandsgefühl und ihre Hilfsbereitschaft, die sich insbesondere auch in der Zeit der Fertigstellung unter den extremen Bedingungen einer Pandemie zeigten, sind beispielhaft und erfüllen mich mit Dankbarkeit. Ihnen widme ich diese Arbeit. Ganz besonderer Dank gilt dabei meiner Frau Sophia Karner-Herbrich, die durch ihre Unterstützung wesentlich zur Entstehung dieser Arbeit beigetragen hat.

Dresden, Juni 2021

Bert Herbrich

Inhalt

A. Einleitung und Gang der Untersuchung	15
B. Begriffsbildung	18
I. Bisherige Umschreibungen des Begriffs Massentierhaltung	18
II. Eigener Definitionsansatz	21
1. Vorgaben des Gesetzgebers	21
2. Umschreibung der Massentierhaltung durch das BMEL	23
3. Zahlen und Fakten zur Massentierhaltung	25
4. Definition Massentierhaltung	27
5. Das System Massentierhaltung	27
C. Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht	28
I. Die Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG	28
1. Begriff Menschenwürde	28
a) Positive Begriffsbestimmung	29
b) Negative Begriffsbestimmung	30
c) Stellungnahme	31
d) Ergebnis: Begriff Menschenwürde	35
2. Verletzung der Menschenwürde durch das System Massentierhaltung	35
a) Würdeverletzung durch Selbstentwürdigung	37
b) Würdeverletzung durch Verletzung der Menschenwürde zugrundeliegender Werte	37
c) Würdeverletzung bei zwangswise Verstrickung in menschenunwürdiges Verhalten Dritter	38
d) Würdeverletzung infolge eines gewandelten Menschenwürdeverständnisses	39
e) Keine Würdeverletzung durch Massentierhaltung	41
f) Stellungnahme	42
3. Ergebnis: Verletzung der Menschenwürde durch das System Massentierhaltung	47
II. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	47
1. Schutzbereich	48
2. Abwehrcharakter	49

3. Staatliche Schutzpflichten	49
a) Gesundheitliche Auswirkungen des Verzehrs von Nahrungsmitteln tierischer Herkunft im Allgemeinen	52
aa) Fleisch und Lebensmittel tierischen Ursprungs	52
bb) Milch und Milcherzeugnisse	54
cc) Die Hauptzivilisationskrankheiten: Herz-Kreislauferkrankung und Krebs	55
dd) Zusammenhang zwischen Ernährung und Krankheit	56
(1) Umweltfaktoren und Krebsneuerkrankungen sowie Sterblichkeit in verschiedenen Ländern (1975)	57
(2) China Study (2004)	57
(a) Brustkrebs	59
(b) Prostatakrebs	60
(c) Herzkrankheiten	61
(3) Fleischaufnahme und Sterblichkeit (2009)	63
(4) Konsum von rotem und verarbeitetem Fleisch und die Gefahr der Neuerkrankung an koronaren Herzkrankheiten, Schlaganfall und Diabetes Typ II (2010)	64
(5) Karzinogenität des Konsums von rotem und verarbeitetem Fleisch (2015)	66
(6) Milchkonsum und Prostatakrebs (2016/2017)	67
(7) NutriRECS-Publikationen (2019)	68
ee) Zusammenfassung der Ergebnisse	73
b) Gesundheitliche Auswirkungen des Verzehrs von Nahrungsmitteln tierischer Herkunft aus Massentierhaltung im Besonderen	74
aa) Antibiotikaeinsatz in der Massentierhaltung im Allgemeinen	75
bb) Antibiotikaeinsatz in der Milchproduktion im Besonderen	77
cc) Auswirkungen des Antibiotikaeinsatzes auf die menschliche Gesundheit	78
c) Zusammenfassung: Gesundheitliche Auswirkungen des Verzehrs von Nahrungsmitteln tierischer Herkunft aus dem System Massentierhaltung	80
d) Ergebnis: Das System Massentierhaltung und die körperliche Unversehrtlichkeit	81
e) Umfang und Grenzen staatlicher Schutzpflichten bei dem System Massentierhaltung	81
aa) Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	82
(1) BVerfGE 49, 89 – Kalkar I (8. 8. 1978 – 2 BvL 8/77)	82
(2) BVerfGE 53, 30 – Mülheim-Kärlich (20. 12. 1979 – 1 BvR 385/77)	83
(3) BVerfGE 56, 54 – Fluglärm (14. 1. 1981 – 1 BvR 612/72)	86
(4) BVerfGE 77, 170 – Lagerung chemischer Waffen (29. 10. 1987 – 2 BvR 624, 1080, 2029/83)	91

(5) BVerfGE 77, 381 – Gorleben (26.1.1988 – 1 BvR 1561/82)	92
(6) BVerfGE 79, 174 – Verkehrslärm (30.11.1988 – 1 BvR 1301/84)	94
bb) Linie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	95
(1) Grundlagen der Schutzpflichtenrechtsprechung	96
(2) Konkreter Maßstab zur Schutzpflichtenauslösung	96
(a) Risikoebene Restrisiko	97
(b) Risikoebene Gefahrenabwehr und Risikovorsorge	97
(3) Anwendung des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstabs auf das System Massentierhaltung	98
(a) Kriterium 1 – Regelungsrahmen zur Gefahrenabwehr	99
(b) Kriterium 2 – Staatliche Beteiligung an der Gefahrschaffung und Mitverantwortung	101
(aa) Staatliche Beteiligung durch Schaffung des Rechtsrahmens	103
(bb) Staatliche Beteiligung durch Subventionierung	104
(cc) Ergebnis: Staatliche Beteiligung	113
(dd) Staatliche Mitverantwortung für Gefährdungen	114
(c) Kriterium 3 – Prüf- und Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers	116
(aa) Lebensmittelrechtliches Instrument zum Schutz vor Gesundheitsgefahren – Die Information durch den Lebensmittelunternehmer	117
(bb) Lebensmittelrechtliches Instrument zum Schutz vor Gesundheitsgefahren – Die Information durch die Behörde	126
(cc) Ergebnis: Lebensmittelrechtliche Instrumente zum Schutz vor Gesundheitsgefahren	130
(d) Ergebnis: Vorliegen der Kriterien des Bundesverfassungsgerichts	130
(4) Ergebnis: Anwendung des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstabs auf das System Massentierhaltung	131
cc) Zusammenfassung: Staatliche Schutzpflichten im System Massentierhaltung	131
f) Staatliche Handlungsmöglichkeiten	132
aa) Normierung einer zusätzlichen Lebensmittelkennzeichnungspflicht	132
(1) Normerlass zur Umsetzung eines Kennzeichnungsgebots	133
(a) Erlass eines nationalen Gesetzes zur verpflichtenden Kennzeichnung	134
(aa) Rechtfertigung zusätzlicher Angaben für Nahrungsmittel tierischen Ursprungs insgesamt	135
(bb) Rechtfertigung zusätzlicher Angaben für Nahrungsmittel aus dem System Massentierhaltung	137

(cc) Nationales Gesetz über verpflichtende Angaben für Nah-	
rungsmittel aus dem System Massentierhaltung	139
(b) Ergänzung der LMIV um zusätzliche verpflichtende Lebens-	
mittelkennzeichnungen	142
(2) Gesetzesänderung durch Ergänzung der LMIV – Kompetenz ..	144
(3) Gesetzesänderung durch Ergänzung der LMIV – Standort und	
Wortlaut	145
bb) Vereinbarkeit der verpflichtenden Lebensmittelkennzeichnung mit dem	
Grundgesetz	149
(1) Vereinbarkeit der Lebensmittelkennzeichnungspflicht mit der Eigen-	
tumsgarantie, Art. 14 Abs. 1 GG	149
(2) Vereinbarkeit der Lebensmittelkennzeichnungspflicht mit der Be-	
rufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	149
cc) Ergebnis: Vereinbarkeit der verpflichtenden Lebensmittelkennzeich-	
nung mit dem Grundgesetz	154
g) Zusammenfassung: Staatliche Handlungsmöglichkeiten	154
4. Ergebnis: Verletzung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2	
S. 1 GG	155
III. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere, Art. 20a GG	155
1. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	157
a) Treibhausgasemissionen	160
b) Stickstoff und Nitrat	163
c) Ammoniak-Emissionen	166
d) Umwelteffekte durch Antibiotikaeinsatz	167
e) Verlust von Biodiversität	168
f) Zusammenfassung und Ergebnis: Schutz der natürlichen Lebensgrund-	
lagen	169
2. Schutz der Tiere	171
a) Hühner	173
aa) Die natürliche Art der Hühner	173
bb) Hühner in der Massentierhaltung	177
b) Schweine	187
aa) Die natürliche Art der Schweine	187
bb) Schweine in der Massentierhaltung	191
c) Kühe	202
aa) Die natürliche Art der Kühle	203
bb) Kühle in der Massentierhaltung	206
d) Zusammenfassung: Schutz der Tiere	215
aa) Artgerechtigkeit und Massentierhaltung	215

Inhalt	13
bb) Unvermeidbarkeit des Leides	221
e) Ergebnis: Schutz der Tiere	222
3. Ergebnis: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere	222
4. Staatliche Handlungspflichten	222
a) Nachbesserung des Rechtsrahmens zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	223
b) Nachbesserung des Rechtsrahmens zum Schutz der Tiere	226
aa) Qualzuchtverbot und Änderung der Zuchtziele	226
bb) Veränderung der Tierhaltung, des Transports und der Schlachtung ..	236
c) Flankierende Maßnahmen	239
d) Vereinbarkeit der Gesetzesänderung mit den Grundrechten der Tierhalter	240
aa) Vereinbarkeit der Gesetzesänderung mit Art. 14 Abs. 1 GG	240
bb) Vereinbarkeit der Gesetzesänderung mit Art. 12 Abs. 1 GG	247
cc) Ergebnis: Vereinbarkeit der Gesetzesänderung mit den Grundrechten der Tierhalter	249
IV. Zoonosen, insbesondere COVID-19, und Massentierhaltung	250
V. Durchsetzung der Maßnahmen zur Verwirklichung der Staatszielbestimmungen	255
D. Zusammenfassung und Fazit	258
Literaturverzeichnis	262
Sachwortverzeichnis	273

A. Einleitung und Gang der Untersuchung

Die Nutztierhaltung dient in erster Linie der Gewinnung von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs. Der Slogan „Fleisch ist ein Stück Lebenskraft“ der Centralen Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) von 1967 hat sich in den Köpfen der Menschen als Tatsache verankert, deren Bedeutung durch Werbeaussagen wie „Fleisch. Tu Dir was Gutes“ oder „Isst du kein Fleisch, dann fehlt dir was“¹, gewachsen ist. Genauso bekannt ist die CMA-Werbeaussage „Die Milch macht“². Da historisch betrachtet Fleisch und Milch nur dann zur Verfügung standen, wenn ein bestimmter gesellschaftlicher Status erreicht war, wurde der Konsum dieser Nahrungsmittel zu einem Symbol von Wohlstand.³ Tatsächlich hat insbesondere der Fleischkonsum in Deutschland Tradition. Fleischgerichte verschiedenster Art lassen sich Feiertagen und Jahreszeiten zuordnen, erlesene Weine werden der Farbe und dem Geschmack des Fleisches der Mahlzeit angepasst.

Im Europa der beginnenden 1960er Jahre wurde der überwiegende Teil der Nutztiere in kleinen bis mittleren Herden gehalten, eigens angebautes Getreide und selbst gemähtes Heu dienten den Tieren als Futter.⁴ Die Fleisch- und Milchproduktion war regional angesiedelt, geschlachtet und gewurstet wurde am Hof oder in der örtlichen Schlachterei. Die Tierhaltung förderte die Landwirtschaft dadurch, dass durch sie Flächen genutzt werden konnten, die sich wegen minderer Bodenqualität oder topografischer Lage nicht für den Ackerbau eigneten.⁵

Ende der 1960er Jahre wuchs der Wohlstand in den Mittelschichten der Industrieländer und mit ihm das Verlangen nach Fleisch. Schnell hatte die Agrarindustrie das enorme finanzielle Potential dieses Bedürfnisses erkannt und die Nachfrage durch Einsatz von Kapital und Technik bedient.⁶ Dadurch hat sich in den letzten Jahrzehnten die Art und Weise der Nahrungsmittelproduktion grundlegend verändert. Die traditionelle bäuerliche Nutztierhaltung ist fast vollständig der industriellen Massentierhaltung gewichen. Der „Hunger nach Fleisch“ sowie die wirtschaft-

¹ Warnung der CMA von 1990, vgl. dazu das Focus Magazin Nr. 34 (2010), Focus online vom 23. 8. 2010: http://www.focus.de/gesundheit/ernaehrung/gesundessen/tid-19874/medizin-vom-fleisch-gefallen,_aid_544107.html, zuletzt abgerufen am 4. 6. 2021.

² Siehe nur den Werbespot aus den 1990er Jahren: <https://www.youtube.com/watch?v=f3OOMY8RFFU>, zuletzt abgerufen am 4. 6. 2021.

³ Vgl. dazu bspw. den Beitrag auf der Homepage der WELT: <https://www.welt.de/gesundheit/article155485702/Der-neue-Ernaehrungswahn-der-deutschen-Oberschicht.html>, zuletzt abgerufen am 4. 6. 2021.

⁴ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND, Fleischatlas, 3. Aufl. 2013, S. 12.

⁵ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND, Fleischatlas, 3. Aufl. 2013, S. 12.

⁶ Vgl. Heinrich-Böll-Stiftung/BUND, Fleischatlas Neue Themen, 1. Aufl. 2014, S. 10.

lichen Erwägungen der Lebensmittelindustrie und ihrer Subventionsgeber führten dazu, dass vor allem in nordwestlichen und östlichen Bundesländern nahezu flächendeckend ländliche Räume in Standorte der industriellen Tierproduktion mit immer größer werdenden Stallanlagen umgewandelt wurden.⁷ Hintergrund dieser Entwicklung ist die Absicht, die Haltungssysteme dadurch wirtschaftlicher zu gestalten, dass eine immer größere Anzahl von Tieren mit immer weniger Arbeitskräften gehalten, geschlachtet und letztlich die Erzeugnisse tierischen Ursprungs besonders kostengünstig verkauft werden können.⁸

Der Marktdruck steigt. Der Mäster muss in der mit dem jeweiligen Vermarkter vereinbarten Zeit das vertraglich bestimmte Schlachtgewicht der Tiere zum festgesetzten Schlachtermin erreichen, es geht in diesem Geschäft um „Wirtschaften im Centbereich“.⁹ Diese wirtschaftliche Zwangssituation schlägt sich zwangsläufig auf die Haltebedingungen der Tiere nieder. Schlachthöfe und „Tierfabriken“ sind hermetisch gegen Einblicke von außen abgeriegelt. Der Fleischindustrie ist bewusst, dass die Menschen weniger Fleisch essen würden, wenn sie wüssten, was in den Schlachthöfen geschieht.¹⁰

Durch jahrzehntelange Recherchearbeit von Tierschutzorganisationen konnten die tatsächlichen Umstände der Massentierhaltung sichtbar und über Nachrichtenverbreitung durch modernen Medien für die Verbraucher nachvollziehbar gemacht werden. Darauf folgte die nunmehr überwiegende Ablehnung der Massentierhaltung in der Bevölkerung,¹¹ wobei die Fleisch- und Milchindustrie durch wiederkehrende Lebensmitteskandale ihren eigenen Beitrag leistet.¹²

Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung sind ausschließlich die *rechtlichen Aspekte* der Massentierhaltung, so dass politische, ethisch-moralische und religiöse Erwägungen diesbezüglich außer Betracht bleiben. Die Arbeit beschränkt sich dabei auf die rechtliche Analyse der Massentierhaltung von Säugetieren¹³ und Vögeln¹⁴.

⁷ Altmann/Altmann-Brewe, Dokumentation Massentierhaltung, 2012, S. 7.

⁸ Vgl. Altmann/Altmann-Brewe, Dokumentation Massentierhaltung, 2012, S. 11; mit aktuellen Zahlen zur Beschleunigung des Konzentrationsprozesses im Bundesland Nordrhein-Westfalen vgl. Arnold, NVwZ 2017, 497.

⁹ Altmann/Altmann-Brewe, Dokumentation Massentierhaltung, 2012, S. 11 m. w. N.

¹⁰ Vgl. Foer, Tiere essen, 6. Aufl. 2019, S. 261; Untersuchungen belegen, dass vor allem „Fleischesser“ sich aus diesem Grund nicht mit der Tierhaltung auseinandersetzen wollen, vgl. dazu Simons/Luy/Vierboom u. a., SocialLab – Nutztierhaltung im Spiegel der Gesellschaft, 2018, S. 152.

¹¹ So bereits in den 1980er und 1990er Jahren, vgl. dazu Schink, AUR 2012, 285; siehe auch den Tagungsbericht von Hagedorn, AUR 2012, 166 ff.; Christoph-Schulz/Hartmann/Kenning u. a., SocialLab – Nutztierhaltung im Spiegel der Gesellschaft 2018, S. 145.

¹² Vgl. Weiger/Wenz, Kritischer Agrarbericht 2020, 25, 26 f.; Überblick auf der Homepage der Süddeutschen Zeitung unter <http://www.sueddeutsche.de/panorama/interaktive-grafik-zu-lebensmittelskandalen-die-kurze-karriere-der-skandale-1.1613976>, zuletzt aufgerufen am 4.6.2021.

¹³ Hier Schweine und Rinder.

¹⁴ Hühner und Truthühner (letztgenannte werden im Handel als Puter vermarktet).

In einem ersten Schritt wird eine Definition für den Begriff *Massentierhaltung* entwickelt und klargestellt, was unter dem *System Massentierhaltung* zu verstehen ist. Daran anschließend – und dies bildet den Kern der vorliegenden Arbeit – wird untersucht, ob das System Massentierhaltung mit dem Grundgesetz in Einklang steht. In Betracht kommt die Verletzung der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) sowie Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG (körperliche Unversehrtheit). Weiterhin wird herausgearbeitet, ob das System Massentierhaltung mit den Staatszielbestimmungen des Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere) zu vereinbaren ist und welche verfassungsrechtlich relevanten Auswirkungen es auf die Entstehung und Verbreitung von Zoonosen hat.