



Gemeinsame Stellungnahme

zum

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) einer Siebten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (Neuregelung Haltung von Sauen in Kastenständen, Höhenregelung Haltungseinrichtungen für Legehennen); Entwurfsstand: 28.05.2019

28.06.2019

Der vorliegende Referentenentwurf des BMEL zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) sieht vor, die Haltung von Jungsaunen und Sauen in Kastenständen neu zu regeln. Zudem sind auch Änderungen zur Mindesthöhenregelung für Haltungseinrichtungen für Legehennen vorgesehen.

Inhaltlich schlägt das BMEL vor, dass nach einer 15 bzw. 17-jährigen Übergangsfrist die Fixationszeit von Sauen verkürzt, sowie Breiten und Längen für Kastenstände vorgeschrieben werden. Zudem soll eine Mindestgröße für Abferkelbuchten festgelegt werden. Gleichzeitig soll die Anforderung in der TierSchNutzTV gestrichen werden, wonach Kastenstände so beschaffen sein müssen, dass jedes Schwein in Seitenlage die Gliedmaßen ausstrecken kann.

Dieser angestrebte „Deal“ – einem Mix aus scheinbaren Verbesserungen und rechtswidrigen Verschlechterungen der TierSchNutzTV, ist nicht nur tierschutz- und verfassungsrechtlich unhaltbar, sondern gleicht einem tierschutzpolitischen Offenbarungseid.

Die unterzeichnenden Verbände lehnen den Referentenentwurf ab. Die Änderungsvorschläge zur Kastenstandhaltung missachten nicht nur die höchstrichterliche Rechtsprechung, sie verstoßen vor allem gegen die Verfassung (Art. 20a und Art. 80 GG) und gegen das Tierschutzgesetz. Sie würden die ohnehin mit dem Tierschutzgesetz unvereinbare Haltung im Kastenstand dauerhaft fortsetzen, wie nachfolgend ausgeführt wird.

Aus Sicht der unterzeichnenden Tierschutzverbände ist der Gesetzgeber vielmehr aufgefordert, die Einhaltung geltenden Tierschutzrechtes bei der Haltung von Schweinen sicherzustellen und systematische Verstöße nicht weiter zu ignorieren. Eine routinemäßige Fixierung von Sauen ist sowohl im Deckzentrum als auch im Abferkelbereich grundsätzlich zu verbieten. Ein Verbot der tierschutzwidrigen Kastenstandhaltung von Sauen ist daher zwingend anzustreben, wie es bereits in anderen Ländern existiert.

Die Verbände fordern darüber hinaus eine umfassende Überprüfung bzw. Überarbeitung der tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen an die Haltung von Schweinen in der TierSchNutzTV, wobei aktuelle ethologische Erkenntnisse hinreichend zu berücksichtigen sind. Derzeit bestehen erhebliche Zweifel, dass die geltenden Vorschriften der Schweinehaltung in der TierSchNutzTV mit dem Tierschutzgesetz vereinbar sind, so dass folgerichtig im Januar 2019 vom Berliner Senat beim Bundesverfassungsgericht eine Normenkontrollklage eingereicht wurde.

Rechtliche Regelungen wurden seit 1988 ignoriert

Auslöser für die geplante Änderung der TierSchNutzTV ist der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 8. November 2016 (3 B11/16) in Verbindung mit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 24. November 2015 (3 L 386/14) in Bezug auf die Kastenstandhaltung von Sauen im Deckzentrum.

So stellt das Bundesverwaltungsgericht im Urteil klar, dass gemäß § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV die Anforderungen an die Beschaffenheit von Kastenständen gegenüber jedem einzelnen in einem Kastenstand gehaltenen Schwein zu erfüllen sind. Dabei muss die Möglichkeit jedes Schweins, sich in einem Kastenstand hinzulegen und in Seitenlage die Gliedmaßen auszustrecken, jederzeit ungehindert gegeben sein. Das OVG in Sachsen-Anhalt hatte in sehr ähnlicher Weise argumentiert, dass den in einem Kastenstand gehaltenen Jungsauen und Sauen die Möglichkeit eröffnet sein müsse, jederzeit eine Liegeposition in beiden Seitenlagen einzunehmen, bei der ihre Gliedmaßen auch an dem vom Körper entferntesten Punkt nicht an Hindernisse stoßen. Dazu müsse der Kastenstand entweder breit genug sein, und zwar mindestens so breit sein wie das Stockmaß, d.h. die Widerristhöhe des stehenden Schweins, oder ermöglichen, die Gliedmaßen ohne Behinderung in benachbarte leere Kastenstände oder beidseits bestehende Lücken durchzustecken.

Diese Anforderung bezüglich der Kastenstandabmessungen geht auf die im Wesentlichen wortgleiche Regelung des § 7 Abs. 1 Nr. 2 der Schweinehaltungsverordnung vom 30. Mai 1988 (BGBl. I S. 673) zurück. Seinerzeit wurden diese Anforderungen mit einer 4-jährigen Übergangsfrist versehen, gelten also bereits seit 1992.

Tatsache ist jedoch, dass die tierschutzrechtlich vorgeschriebenen Anforderungen an die minimale Breite des Kastenstandes in der Praxis fast flächendeckend ignoriert wurden. So weist auch das BMEL darauf in der Begründung des Entwurfes hin: *„Kastenstände, die der Auslegung des geltenden § 24 Absatz 4 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung durch das Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in seinem Urteil vom 24.11.2015 (3 L 386/14) entsprechen, sind kaum anzutreffen.“* Das Bundesverwaltungsgericht und das OVG offenbaren mit ihrer rechtlichen Klarstellung somit massive und systematische Rechtsverstöße, die bis heute von der Politik und den zuständigen Behörden geduldet werden.

Legalisierungstaktik des BMEL ist rechtswidrig

Vor diesem Hintergrund schlägt das BMEL im vorliegenden Entwurf vor, diese illegale Praxis im Bereich des Deckzentrums nun zukünftig für die nächsten 15 bzw. 17 Jahre zu legalisieren. **Dazu soll der Passus in der TierSchNutzTV § 24 Absatz 4 Nr. 2 dauerhaft gestrichen werden, wonach es den Tieren im Kastenstand möglich sein soll, die Gliedmaßen in Seitenlage ausstrecken zu können.**

Damit soll erreicht werden, dass die in der Praxis derzeit verwendeten Kastenstandbreiten von 65 Zentimetern für Jungsauen und 70 Zentimetern für Sauen für die nächsten 15 bis 17 Jahre als

rechtskonform gelten (siehe Begründung, S. 15 Ref.entwurf), obwohl sie dem Urteil zufolge für nicht rechtskonform erklärt wurden. Auch nach Ablauf der Übergangsfrist sieht der Referentenentwurf nur eine minimale Verbreiterung der Kastenstände vor: 65 cm für Jungsauen, 75 cm für Sauen mit einer Schulterhöhe bis zu 90 cm und 85 cm für Sauen mit einer Schulterhöhe über 90 cm. Diese Breiten entsprechen nicht - wie vom Oberverwaltungsgericht gefordert – mindestens den Widerristhöhen der Sauen, sondern liegen darunter. **Ein Ausstrecken der Gliedmaßen bliebe also auch nach Ablauf der 17-jährigen Übergangsfrist unmöglich.** Mit zu bedenken ist auch, dass die verwendeten Sauenlinien in den letzten Jahren stetig größer wurden und vermutlich auch weiterhin an Größe zunehmen werden, die Kastenstände also zukünftig sowieso auch wieder zu klein wären. **Somit bleibt auch nach dieser langen Übergangsfrist der Entwurf selbst hinter den minimalen Vorgaben der Schweinehaltungsverordnung von 1988 zurück, die als Mindestbedingungen gelten und die Vorgaben des Tierschutzgesetzes konkretisieren sollten.**¹

Straffrei gehen nach diesem Verordnungsentwurf somit die Tierhalter aus, die aus rein ökonomischen Gründen seit vielen Jahren ihre Kastenstandbreiten nicht gemäß den Erfordernissen nach § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutztV ausgelegt haben. Tierhalter, die durch finanzielle Aufwendungen ihre Sauenhaltung hingegen rechtskonform gestaltet haben, müssen für ihre Rechtstreue ökonomische Einbußen hinnehmen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, welches Vertrauen die Gesellschaft in den Gesetz- und Verordnungsgeber setzen kann, der rechts- und tierwidrige Praktiken in geltendes Recht deshalb überführen will, weil dieses Recht in der Praxis aus wirtschaftlichen Gründen nicht umgesetzt wurde und Verstöße behördlich nicht sanktioniert wurden.

Der Referentenentwurf ist in Bezug auf die Regelungen der Kastenstandabmessungen mit dem geltenden Tierschutzgesetz und der Verfassung unvereinbar:

1. **Der Entwurf verstößt gegen das Verschlechterungsverbot des Art. 20a GG.** Die geplante Streichung des Erfordernisses nach § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutztV stellt eine Verschlechterung der Haltungssituation für die Sauen dar. Das BMEL weist in seiner Begründung selbst darauf hin, dass die Anforderungen des vorgelegten Verordnungsentwurfes „weniger weitreichend als die bisher geltenden, vom Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt ausgelegten Regelungen sind, da die Forderung nach der Möglichkeit des ungehinderten Ausstreckens der Gliedmaßen nicht mehr erhoben wird“. Dieses Verschlechterungsverbot des Art 20a GG resultiert daraus, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber zur Begründung des Staatsziels Tierschutz ausgeführt hat, der bereits einfachgesetzlich normierte Tierschutz solle gestärkt und die Wirksamkeit tierschützerischer Bestimmungen sichergestellt werden. **Damit verfügt Art. 20a GG über einen verbindlichen Zielkern, der der Disposition des Gesetzgebers grundsätzlich entzogen ist.** Es handelt sich dabei um das **ethische Mindestmaß** im Umgang mit Tieren. Den Zielkern bildet der bei Ergänzung des Art. 20a GG um das Staatsziel Tierschutz vorgefundene Standard an Wertentscheidungen und Abwägungsergebnissen des Tierschutzgesetzes. **Ein Herabsenken eines dieser Kerngehalte bedeutet grundsätzlich einen Verstoß gegen Art. 20a GG.**² Da mit den Anforderungen an den Kastenstand das elementare Grundbedürfnis der Sauen nach artgerechtem Ruhen und Bewegung in Rede steht, ist hier ein solcher Zielkern berührt.

¹ vgl. hierzu BVerwG, BR-Dr. 159/88, S. 1, 19

² vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Art. 20a GG Rn. 11

2. **Der Entwurf verstößt gegen das Optimierungsgebot des Art. 20a GG.** Es besagt, dass das durch Art. 20a GG umrissene Ziel (d.h. insbesondere die Vermeidung von Schmerzen, Leiden oder Schäden durch Intensivtierhaltung (...)) in Bezug auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten in einem **möglichst hohen Maß** zu realisieren ist. Dabei handelt es sich um einen **permanenten Konkretisierungsauftrag**.³
3. **Der Entwurf verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 GG. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, der bestimmt, dass ein zur Verordnungen ermächtigendes Gesetz, hier § 2a TierSchG, so bestimmt ist, dass der mögliche Inhalt der zu erlassenden Verordnung vorauszusehen ist.** In § 2a TierSchG wird das BMEL ermächtigt, „*durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats, soweit es zum Schutze der Tiere erforderlich ist, die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 näher zu bestimmen*“, u.a. hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit. Eine Bewegungseinschränkung von Schweinen in den extrem engen und den mit dem Tierschutzgesetz unvereinbaren Kastenständen, die die Tiere zur fast völligen Bewegungslosigkeit verdammen, kann nicht den Anspruch erheben, dem Schutz der Tiere dienlich zu sein. Der § 2a TierSchG ermächtigt lediglich zum Erlass von Regelungen, welche die Vorgaben nach dem Tierschutzgesetz konkretisieren, nicht aber zu einer Einschränkung eben dieser Vorgaben.⁴ „Dem Ordnungsgeber ist aufgegeben, einen Ausgleich zwischen den Belangen des Tierschutzes und den rechtlich geschützten Interessen der Tierhalter durch untergesetzliche Bestimmungen zu erreichen. Dabei darf er aber nicht irgendeinen Kompromiss anstreben, der ihm zweckmäßig erscheinen mag; vielmehr muss er denjenigen Interessensausgleich nachzeichnen, der ihm vom Gesetzgeber in den §§ 1,2 TierSchG vorgezeichnet worden ist (BVerfGE 101,1).“⁵ „*Die inhaltliche Regelungsbefugnis des Ordnungsgebers hat dort ihre Grenze erreicht, wo die Räume, Käfige oder anderen Behältnisse und sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren (§ 2a Abs. 1 Nr. 2 TierSchG) nicht mehr verhaltensgerecht sind, da die Verhaltensgerechtigkeit insoweit von § 2 Nr. 1 TierSchG vorgegeben wird und wo die Bewegungsmöglichkeit oder das Gemeinschaftsbedürfnis der Tiere (§ 2a Abs. 1 Nr. 1 TierSchG) so eingeschränkt werden, dass bei den betreffenden Tieren Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden (vgl. § 2 Nr. 2 TierSchG) durch diese Haltung eintreten.*“⁶ Eine Vertiefung dieser tierschutzwidrigen Haltung durch die geplante Streichung der Worte „und in Seitenlage die Gliedmaßen“ bewegt sich – so Felde (2019) – weit außerhalb des inhaltlichen Rahmens, der dem Ordnungsgeber nach §§ 2a, 2 TierSchG übertragen worden ist.
4. **Der Entwurf verstößt gegen das Tierschutzgesetz.** Bei dem durch § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutztV geregelten Bedürfnis zum artgemäßen Ruhen handelt es sich um ein durch § 2 Nr. 1 TierSchG geschütztes Grundbedürfnis, dem das BVerfG in seinem Legehennenurteil vom 6.7.1999 besonderes Gewicht beigemessen hat und das immer dann gesetzeswidrig zurückgedrängt wird, wenn es beim Ruhen zu Störungen kommt. Eine Tierhaltung, in der den Tieren nicht ermöglicht wird, jederzeit in Seitenlage mit ausgestreckten Gliedmaßen zu ruhen, ohne an Hindernisse zu stoßen, ermöglicht kein artgemäßes, ungestörtes Ruhen und verstößt deswegen gegen § 2 Nr. 1 TierSchG.

³ vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Art. 20a GG Rn. 12

⁴ Quelle: Bruhn (2018): Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit der geplanten Neuregelung von Sauen im Deckzentrum mit dem Tierschutzgesetz; erstellt im Auftrag von VIER PFOTEN

⁵ vgl. Hirt/Moritz/Maisack, S. 215, Rn 9

⁶ Vgl. Felde (2019): Rechtsgutachten zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zu einer Siebten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Ein Verbot der Kastenstandhaltung ist zwingend erforderlich

Bislang dürfen nach den Regelungen der TierSchNutzV Sauen im Kastenstand während eines Zeitraumes von ca. zehn Wochen pro Gebärzyklus gehalten werden, so dass die Tiere trotz der grundsätzlich vorgeschriebenen Gruppenhaltung knapp sechs Monate im Jahr einzeln gehalten werden dürfen. In diesen Metallkäfigen sind die Tiere zu fast völliger Bewegungslosigkeit verurteilt. Es besteht keine Möglichkeit für die Tiere sich umzudrehen, nur Aufstehen und Niederlegen sind eingeschränkt ausführbar.

Diese massiven Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit führen zu erheblichen Einschränkungen weiterer ethologischer Grundbedürfnisse wie etwa das ungestörte Ruhen, die Trennung von Kot- und Liegebereich, das Nahrungserwerbs- und Erkundungsverhalten sowie der Möglichkeit, ein Nest zu bauen. Diese Einschränkungen sind so eklatant, dass von einem Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG auszugehen ist.

Der Nationale Bewertungsrahmen bewertet den Kastenstand vor dem Hintergrund der o.g. Einschränkungen des Tierverhaltens folgerichtig mit der (ungünstigsten) Bewertungsstufe „C“. Der Wissenschaftliche Veterinärausschuss der Europäischen Union hat die sichtbaren Folgen einer länger andauernden Kastenstandhaltung u.a. wie folgt beschrieben: *„ausgeprägte Stereotypien (insbesondere Stangenbeißen und Leerkauen), Aggression gefolgt von Inaktivität und Reaktionslosigkeit, schwache Knochen und Muskeln, Herz-Kreislauf-Schwäche, Harnwegs-, Gesäuge- und Gebärmutterinfektionen. All das sind Zeichen von Leiden und Schäden.“* Auch das Bundesministerium weist in seiner Begründung des Verordnungsentwurfes darauf hin, dass diese Haltungsform die Möglichkeit zur Ausübung wesentlicher Grundbedürfnisse der Tiere stark einschränkt und daher im Hinblick auf den Tierschutz *„kritisch zu bewerten“* ist.

Der Verstoß gegen das Tierschutzgesetz soll mit den geplanten Änderungen aber nicht behoben werden, sondern wird vielmehr durch das Streichen der Vorgabe, dass eine Sau in Seitenlage die Gliedmaßen ausstrecken können muss sowie durch lange Übergangsfristen vertieft (vgl. Felde, 2019). Auch nach Ablauf der Übergangsfrist soll eine Fixierung der Tiere im Kastenstand über mehrere Tage weiterhin erlaubt sein und dies ebenfalls ohne die Anforderung, dass die Sauen die Gliedmaßen ausstrecken können müssen. Die im Referentenentwurf angegebene Reduzierung der Fixierungsdauer auf ein unvermeidliches Maß ist darüber hinaus ein Widerspruch in sich. Eine routinemäßige Fixierung der Sauen im Deckstall für 8 Tage und im Abferkelbereich für 5 Tage ist kein Mindestmaß. Dies widerlegen die Länder, welche vollkommen ohne Fixierung auskommen, wie bspw. Schweden. Eine Haltung von Sauen ohne Fixierung ist möglich und unter gewissen Haltungsbedingungen gut umsetzbar.

Felde (2019) schlussfolgert: „Nach alldem ist durch die Haltung von Sauen im Kastenstand, wenn eine Fixation mehr als einige Stunden erfolgt, ein Verstoß gegen § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG sowie – mangels vernünftigen Grund – ein Verstoß gegen § 1 Satz 2 TierSchG und – wie durchaus vertreten wird – eine Straftat nach § 17 Nr. 2 TierSchG.“

Gestaltung des Bodens muss tiergerecht erfolgen

Auch die Neu-Regelung im Referentenentwurf zur Perforation des Liegebereiches in Kastenständen (§ 24 Absatz 3 TierSchNutzV) ist ebenfalls als Verschlechterung der bisherigen Rechtslage zu werten. Bisher darf nur ein Teil des Liegebereiches im Kastenstand der Sau perforiert sein. Laut BMEL *„hat sich [das] nicht bewährt“*, da austretende Milch nicht abfließen könne und zu Verunreinigungen führe. Daher soll diese Eingrenzung gestrichen werden und stattdessen ein *„geringer“* Perforationsgrad ermöglicht werden, d.h. auch der Liegebereich darf vollständig perforiert sein. Perforierte Böden bergen

jedoch die Gefahr, Technopathien wie Klauen- und Gelenksveränderungen oder Hautveränderungen zu verursachen. **Da Verunreinigungen durch austretende Milch im Liegebereich durch regelmäßiges Einstreuen verhindert oder zumindest gemindert werden kann, ist dieser Passus zu streichen.**

Keine Ausnahmen für Betriebe mit weniger als zehn Sauen

Auch die in §30 TierSchNutzTV geltende Ausnahme für Betriebe mit weniger als zehn Sauen, muss gestrichen werden. Denn sie bedeutet, dass solche Betriebe ihre Sauen praktisch unbegrenzt einzeln halten dürften. Eine Ausnahme der Gruppenpflicht ist nicht mit dem Tierschutzgesetz vereinbar.

Übergangsfristen von 48 Jahren sind in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig

Festzustellen ist, dass den betroffenen Betrieben extrem lange Fristen für die Umstellung auf die neu geregelten Anforderungen eingeräumt werden (vgl. Vorschläge § 45). Erst nach 12 Jahren (das entspräche drei Legislaturperioden des Bundestages) sollen die Betriebe entsprechende Betriebs- und Umbaukonzepte vorlegen und erst weitere drei Jahre danach, im Härtefall auch fünf Jahre, sollen die neuen Regelungen greifen. **Angesichts der Tatsache, dass bereits für die Umsetzung der jetzigen Regelungen eine Zeit von 31 Jahren ohne Umsetzung gewährt wurde und das BVerwG in seinem Urteil 2016 bereits Forderungen nach erneuten Übergangsfristen bezüglich der Einhaltung der vorgeschriebenen Kastenstandabmessungen zurückgewiesen hat (!), ist der jetzige Versuch, einen Umsetzungszeitraum auf dann insgesamt 48 Jahre zu verlängern, mit dem Staatsziel Tierschutz völlig unvereinbar.** Zudem sind Übergangsregelungen bei Rechtssetzungsverfahren dadurch definiert, dass sie eine vorläufige Regelung für den Übergang von einem alten Rechtszustand in einen neuen umfassen. Sie können aber sicher nicht dafür verwendet werden, rechtswidrige Zustände zu legalisieren. **Somit wird das vom Verordnungsgeber verwendete Instrument der Übergangsregelung hier missbräuchlich verwendet.**

Regelungen für den Abferkelbereich unzureichend

Der Vorschlag zur Neuregelung der Abferkelbuchten (vgl. § 24 Absatz 5 TierSchNutzTV) sieht Mindestmaße vor, die für freie Abferkelsysteme ungeeignet, da zu klein, sind. Fünf Quadratmeter haben sich in zahlreichen Forschungsversuchen als unzureichend erwiesen, mindestens müssen allein für Sauen Größen von 7,5 qm und eine Gesamtbuchtengröße inklusive Ferkelnest von insgesamt 9-10 qm vorgesehen werden. Hinsichtlich der Tatsache, dass die Tierhalter Planungssicherheit benötigen, ist eine Neuregelung anzustreben, die schon jetzt auf zukunftsweisende Systeme setzt und nicht Minimal- und Kompromisslösungen anstrebt, die nachweislich nicht funktionieren. Insbesondere für großrahmige Sauen sind fünf Quadratmeter viel zu wenig, um sich gezielt abzulegen und machen eine Strukturierung der Bucht für die Sau unmöglich. Einhergehend mit einer zukunftsweisenden Neuregelung sind auch geeignete Genetiken für freie Abferkelsysteme einzusetzen sowie Vorgaben zur Ausgestaltung der Abferkelbuchten mit einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere eine Regelung zu schaffen, die es der Sau ermöglicht, ein Nest zu bauen, so dass die Vorgabe, Nestbaumaterial anzubieten, auch sinnvoll umgesetzt werden kann. Aus ethologischer Sicht wäre es notwendig, eine erfolgreiche Endhandlung der Handlungskette zu ermöglichen. So sollte in einer geräumigen Abferkelbucht mit Einstreu und Nestbaumaterial die Sau tatsächlich die Möglichkeit erhalten, ein Nest oder eine Mulde zu bauen. Sich darauf zu beschränken einen Jutesack oder Ähnliches anzubieten ist somit nicht ausreichend. Nestbauverhalten setzt einen gewissen Bewegungsspielraum voraus, der in Kastenständen nicht umgesetzt werden kann. In der Praxis gibt es mittlerweile zahlreiche Beispiele für gut

funktionierende, freie Abferkelbuchten. Sie bieten planbefestigte, eingestreute Liegebereiche für Sauen und Ferkel und ermöglichen der Sau, ein Nest zu bauen.

Darüber hinaus lassen die Änderungen der TierSchNutzTV grundsätzliche Vorgaben zur Ausgestaltung der Sauenhaltung vermissen. Aus Tierschutzsicht ist neben den oben genannten Vorgaben für den Abferkelbereich auch eine genauere Ausgestaltung der Gruppenhaltung der Sauen durch entsprechende Vorgaben, wie die Strukturierung der Ställe, planbefestigte Flächen, Einstreu sowie mehr Platz, dringend notwendig und seit Langem überfällig.

Bruhn (2018) kommt zu dem Schluss, dass für die Abschaffung des Kastenstandes im Abferkelbereich Übergangsfristen von maximal fünf Jahren gelten dürften. Außerdem müssen die Betriebe zur Vorlage von Umstellungsplänen und zur Durchführung von Sofortmaßnahmen verpflichtet werden, um während der Übergangszeit das Leid der Sauen im Abferkelbereich möglichst zu reduzieren.

Zusammenfassend sind die geplanten Anforderungen aus Tierschutzsicht völlig unzureichend. Die Chance der Neufassung der TierSchNutzTV sollte genutzt werden, die Haltung von Schweinen nachhaltig und tierschutzkonform zu gestalten und nicht nach jahrelangen Übergangsfristen auf eine Kompromisslösung zu setzen, die sich schon heute aus Tierschutzsicht als untragbar darstellt. Der Kastenstand muss abgeschafft werden.

Zu den geplanten Änderungen für Haltungseinrichtungen für Legehennen

Hintergrund der Neuregelung sind uneinheitliche behördliche Auslegungen der bisherigen Anforderung des § 13 a Absatz 1 Nr. 2, nach der die Höhe des Haltungssystems mindestens zwei Meter betragen muss.

Da vor allem kleinere Mobilställe aufgrund ihrer Schrägdach-Bauweise nicht an jeder Stelle über die geforderten zwei Meter Höhe verfügen, haben Behörden z.B. in Baden-Württemberg Mobilställen eine Genehmigung trotz bestehender Ausnahmemöglichkeit versagt, obwohl eine Kontrolle der Tiere sowohl im Mobilstall als auch auf der Weide uneingeschränkt möglich wäre und gerade diese Haltungssysteme mit Auslauf den Tieren viele Vorteile bieten.

Mindesthöhe von zwei Metern beibehalten und Regelungen für Mobilställe ergänzen

Im Verordnungsentwurf ist darauf verzichtet worden, die Mobilstallhaltung mit konkretisierenden Anforderungen zu regeln. Er sieht demgegenüber vor, die bislang für alle Haltungssysteme geltende Regelung einer Mindesthöhe von zwei Metern zu streichen und die Mindesthöhe durch eine qualitative Vorgabe zu ersetzen, nach der die Haltungseinrichtung durch eine Kontrollperson uneingeschränkt betreten werden kann und auf jedes Tier zum Zweck der Kontrolle zugegriffen werden muss.

Allerdings besteht mit der Formulierung in §13a Absatz 1, Nr. 2c), wonach Haltungssysteme eine Höhe aufweisen müssen, die sicherstellt, dass „*Legehennen über ausreichende Möglichkeiten zum erhöhten Sitzen, Flattern und Aufbaumen verfügen, die auch durch einen entsprechenden Auslauf gewährleistet werden können*“ die Gefahr, dass auch Ställe genehmigt werden, die zwar uneingeschränkt betreten werden können, aber raumgreifende Bewegungen der Legehennen und das Ausführen der Grundbedürfnisse wie Flattern, Aufbaumen, gleichzeitiges Ruhen und erhöhtes Sitzen tagsüber sowie in der Nacht nicht ermöglichen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass gerade in den Boden- und Freilandhaltungen im Vergleich zu den Mobilställen ein Überblick und eine Kontrolle aller Tiere erschwert sind, wenn keine Mindesthöhe festgelegt ist. Den Behörden wird auf diese Weise in der Genehmigungspraxis mehr Beurteilungsspielraum gegeben. Ob damit eine einheitliche Genehmigungspraxis befördert wird, ist zweifelhaft.

Aus der Sicht der unterzeichnenden Organisationen wäre deshalb unter Beibehaltung der bisherigen Höhengabe für alle Haltungseinrichtungen eine spezielle Vorgabe für Mobilställe erforderlich, die deren bauliche Voraussetzungen zur Höhe berücksichtigt.

Erhöhtes Ruhen muss im Stall möglich sein

Die Möglichkeit zum erhöhten Sitzen, Flattern und Aufbaumen einzig in einem Auslauf zur Verfügung zu stellen, lässt außer Acht, dass die Tiere den Auslauf witterungsabhängig nutzen und die Auslaufklappen nachts zum Schutz vor Beutegreifern verschlossen werden sollen. **Das Ausleben dieser Grundbedürfnisse, insbesondere des ungestörten Ruhens, muss also grundsätzlich auch in Ställen gewährleistet werden können.** Folglich ist die eröffnete Möglichkeit abzulehnen, erhöhtes Sitzen alternativ im Auslauf zu gewährleisten. Auch in Ställen mit Auslauf dient insbesondere der Stall ruhenden Tieren tagsüber und nachts als Rückzugsort. **Für ein tiergerechtes Ruhen sind deshalb zum Aufbaumen Sitzstangen im Stall zwingend erforderlich.** Entsprechend sind nach §13 Absatz 5 und §13a Abs. 6 der Verordnung in Haltungseinrichtungen Sitzstangen vorgeschrieben. Laut § 2 Nr. 2 sind Haltungseinrichtungen als Gebäude und Räume (Ställe), Behältnisse oder sonstige Einrichtungen zur dauerhaften Unterbringung von Tieren definiert.

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

VIER PFOTEN - Stiftung für Tierschutz
Schomburgstr. 120
22767 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

24.06.2019

00347/19 /H /DB/st

Mitarbeiterin: Sabine Stefanato

Durchwahl: 040-278494-16

Email: stefanato@rae-guenther.de

Kurzexpertise

zum Referentenentwurf der Siebten Verordnung zur Änderung der Tier- schutz-Nutztierhaltungsverordnung

**erstellt im Auftrag von VIER PFOTEN - Stiftung für Tierschutz,
Schomburgstr. 120, 22767 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

Die vom BMEL angestrebte Siebte Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung soll - so das BMEL - zu einer Verbesserung im Tierschutz führen. Die Neuregelung betrifft vornehmlich die Haltung von Sauen im sogenannten Kastenstand.

„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.“(Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 30 TierSchNutzV, Rn. 1.)

Beabsichtigt ist zum einen eine Verkürzung der Fixationsdauer in den Kastenständen. Zugleich soll der Passus in der TierSchNutzV gestrichen werden, wonach es den Tieren im Kastenstand möglich sein soll, die Gliedmaßen in Seitenlage ausstrecken zu können.

Entsprechende Vorschriften zur Kastenstandhaltung bei Sauen finden sich in der TierSchNutzV. Diese Form der Haltung von Sauen in sogenannten Kastenständen ist seit Jahren immer lauter werdender Kritik ausgesetzt, denn - selbst über einen Zeitraum von wenigen Tagen - begegnet sie durchgreifenden tierschutzrechtlichen Bedenken.

Die überwiegende Literatur erblickt in der Kastenstandhaltung einen Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG und gegen die in der Verfassung verankerte Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a GG (*Wollenteit/Lemke*, Die Vereinbarkeit der Haltung von abferkelnden Sauen in Kastenständen mit dem Tierschutzrecht und die Zulässigkeit eines Verbots dieser Haltungsform, NuR 2013, 177; *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; *Felde*, Anforderungen bei der Schweinehaltung in so genannten Kastenständen, NVwZ 2017, 368).

Gefordert wird daher seit langem ein grundsätzliches Verbot der Kastenstandhaltung, wie es auch in anderen Ländern, bereits existiert (vgl. hierzu Übersicht der gesetzlichen Anforderungen einzelner Länder in: *IGN Nutztierhaltung Spezial*, 2012, Informationen über aktuelle Ergebnisse aus der Forschung zum freien Abferkeln von Muttersauen, S. 6).

Insbesondere das Grundbedürfnis der Sauen nach Sozial- und Körperkontakt wird im Kastenstand vollständig zurückgedrängt. Die Fixierung durch die aus Stahlrohren bestehenden Käfige für den Zeitraum des Eingesperrtseins stellt eine strikte physische Beschränkung der betroffenen Tiere dar. Auch andere Grundbedürfnisse, wie etwa die Eigenkörperpflege und das Mutter-Kind-Verhalten sowie das Nahrungserwerbsverhalten der Tiere sind in starkem Ausmaß eingeschränkt. Eine

Trennung von Kot- und Liegeplatz, die gerade für Schweine von essentieller Bedeutung ist, ist den Tieren aufgrund der Enge kaum möglich (vgl. hierzu *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 30 TierSchNutzV, Rn. 5 mwN). Da die Tiere keine arttypische Schlaf- und Liegeposition einnehmen können, sofern sie sich nicht ungehindert in Seitenlage ausstrecken können, ist in der Kastenstandhaltung zudem eine gravierende Einschränkung des Ruheverhaltens zu erblicken (*Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutzV, Rn. 6).

Bisher war demensprechend auch in der TierSchNutzV geregelt, dass den Tieren zumindest ein solches, ungehindertes Ausstrecken möglich sein muss. Im Jahr 2016 hat das BVerwG sodann in seinem Beschluss vom 08.11.2016, Az.: 3 B 11/16, bezüglich der Seitenlage unmissverständlich klargestellt, dass

„Kastenstände so beschaffen sein [müssen], dass 1. die Schweine sich nicht verletzen können und 2. jedes Schwein ungehindert aufstehen, sich hinlegen sowie den Kopf und in Seitenlage die Gliedmaßen ausstrecken kann.“

Die Einhaltung dieser Vorschrift sei gerichtlich voll überprüfbar und gewähre der Behörde keinen Beurteilungsspielraum, so das Gericht. Weiter heißt es in der Entscheidung, dass durch § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV die Pflichten des Tierhalters aus § 2 TierSchG konkretisiert würden, unter anderem die Pflicht aus § 2 Nr.1 TierSchG, das Tier verhaltensgerecht unterzubringen sowie die Pflicht, die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einzuschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden, vgl. § 2 Nr. 2 TierSchG (ausführlich zu der Entscheidung des BVerwG siehe *Felde*, Anforderungen bei der Schweinehaltung in so genannten Kastenständen, NVwZ 2017, 368).

In der Praxis ist diese Vorschrift weit überwiegend ignoriert worden. Auf die Frage, wie viele Kastenstandhaltungen nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem Jahr 1992 mit einer Breite von nicht mehr als 70 cm genehmigt wurden, konnten keine konkreten Zahlen genannt werden. Das „Handbuch Nutztierkontrollen“, welches in Genehmigungsverfahren zur Auslegung herangezogen wurde, habe aber bis 2016 die Auslegung enthalten, dass in Neubauten die Kastenstände 65 bzw. 70 cm breit sein sollen (BT-Drs. 19/8685, S. 4). Folglich ist davon auszugehen, dass der weit überwiegende Teil der 1,8 Mio. in Deutschland gehaltenen Sauen (BT-Drs. 19/8685) in zu engen Kastenständen gehalten werden, in denen es den Tieren nicht möglich ist, ihre Gliedmaßen ungehindert auszustrecken.

Kastenstände, die der Auslegung des geltenden § 24 Absatz 4 der TierSchNutzV durch das OVG Sachsen-Anhalt entsprechen, seien kaum anzutreffen, so das BMEL (vgl. Referentenentwurf vom 28.05.2019, Zu Nummer 3 (§24) zu Buchstabe a), S. 12).

Mit der geplanten Neuregelung soll diese seit Jahren praktizierte und rechtswidrige Haltung der Tiere in zu engen Kastenständen nun für die nächsten 15 und in Ausnahmefällen sogar 17 Jahre erlaubt sein. Das BMEL will den Passus, wonach ein Ausstrecken der Gliedmaßen möglich sein muss, aus der Verordnung streichen. 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).

Doch auch nach Ablauf der Übergangsfrist strebt der Referentenentwurf nicht etwa an, den Tieren jederzeit ein ungehindertes Ausstrecken der Gliedmaßen in Seitenlage und damit arttypisches Ruhen zu ermöglichen. Die Neuregelung sieht weiterhin eine Haltung vor, die ein ungehindertes Ausstrecken der Gliedmaßen nicht ermöglichen. Tiere mit einer Schulterhöhe von bis zu 90 cm dürfen weiterhin in 75 cm breiten Kastenständen untergebracht werden, vgl. 24 Abs. 4 Nr. 3 TierSchNutzV-E. Tiere mit einer Schulterhöhe von über 90 cm dürfen in Kastenständen mit einer Breite von 85 cm untergebracht werden. Der Umstand, dass die Tiere in den letzten Jahren aufgrund der verwendeten Genetiken immer großrahmiger werden, wurde bei Festlegung dieser starren Maße offensichtlich nicht berücksichtigt.

Man kann die Vorgehensweise des BMEL als geradezu perfide bezeichnen: Eine Handlungspraxis, die seit Jahren gegen die TierSchNutzV verstößt, soll nun durch eine Änderung der Verordnung für die nächsten 15-17 Jahre legalisiert werden. Doch auch danach bleibt der Entwurf weit hinter dem jetzigen Stand der Verordnung zurück: Es soll eine Haltung legalisiert werden, die nicht einmal mehr dem entspricht, was in der Schweinehaltungsverordnung bereits 1988 als Mindestbedingung gelten und die Vorgaben des Tierschutzgesetzes konkretisieren sollte (vgl. hierzu BVerwG, BR-Dr. 159/88, S. 1, 19).

Caspar/Schröter gehen davon aus, dass die aus Art. 20a GG folgende generelle Verpflichtung des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers, wirksame Regelungen für den Tierschutz zu erlassen, die dem Anliegen des ethischen Tierschutzes verpflichtet sind, sich auch in einem Verschlechterungsverbot des Tierschutzrechts niederschlägt (*Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 44 m.w.N.). Für diese Auffassung spricht die Begründung des verfassungsändernden Gesetzgebers, der bei der geplanten Einführung des Staatsziels Tierschutz betont hat, dass der normierte Tierschutz gestärkt und die Wirksamkeit tierschützender Bestimmungen sichergestellt werden soll (BT-Drs. 14/8860, S.3). Die angestrebte Verböserung steht demnach nicht im Einklang mit der Staatszielbestimmung Tierschutz. „Ausgleichen“ will das BMEL diesen Rückschritt im Tierschutz mit einer Verkürzung der Fixationsdauer im Kastenstand im Deckzentrum und im Abferkelbereich.

De facto bleibt aber weiterhin eine aus den oben bereits genannten Gründen tierschutzwidrige, mehrtägige Fixation der Tiere erlaubt, sodass von einem Verstoß gegen das TierSchG und die Verfassung auszugehen ist. Auch hier sind Übergangsfristen von bis zu 17 Jahren vorgesehen.

Soweit es um die Regelungen geht, die die Breite der Kastenstände betreffen, hat das Bundesverwaltungsgericht der Forderung nach Übergangsfristen in seiner Entscheidung 2016 bereits eine klare Absage erteilt: So würde „§ 24 Abs. 4 TierSchNutzV auf die Schweinehaltungsverordnung vom 30. Mai 1988 zurückgehen, die eine Übergangsfrist enthielt“. Es sei nicht ersichtlich, so das BVerwG, „warum der Verordnungsgeber (...) trotz dieses Umstandes gehalten gewesen sein könnte, für die Anwendung von § 24 Abs. 4 TierSchNutzV zwingend eine Übergangsfrist vorzusehen.“

Die Implementierung von Übergangsfristen bezüglich der Umbauten der zu schmalen Kastenstände ist daher keinesfalls angezeigt.

Allenfalls bezüglich der Umbaumaßnahmen, die aufgrund der übrigen Neuregelungen im Zusammenhang mit der Fixationsdauer stehen, könnte daher über die Implementierung von Übergangsfristen nachgedacht werden. Insbesondere unter Berücksichtigung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG kann allenfalls eine Übergangsfrist von 2 – 5 Jahren als angemessen angesehen werden. Schließlich kommt der Staatszielbestimmung des Tierschutzes auch bei der Bemessung von Übergangsfristen eine Leitfunktion zu. Gerade vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht und dem in der Gesellschaft zu beobachtenden Wertewandel kommen erhebliche Gefährdungen von Tieren unter Umständen einem akuten Missstand gleich, der aufgrund seiner Dringlichkeit sogar ein unvermitteltes Handeln des Gesetzgebers vorschreiben kann (*Ciftci*, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Verordnungsänderungen, 2011, S. 190).

Insgesamt ist der Referentenentwurf in der jetzigen Form als Verstoß gegen das Tierschutzgesetz und die Verfassung zu bewerten. Rechtsverstöße wurden über Jahre hinweg toleriert. Anstatt dem Tierschutz zu mehr Geltung zu verhelfen und die Rechtsprechung vom OVG und dem BVerwG zum Anlass zu nehmen, nun endlich die offensichtlichen Vollzugsdefizite zu beseitigen, soll die Verordnung von Seiten des BMEL an eine rechtswidrige Praxis angepasst werden. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu der Staatszielbestimmung Tierschutz; eine normative Antwort auf den Wandel ethischer Wertvorstellungen der Bevölkerung bleibt der Verordnungsgeber weiterhin schuldig.

Mit freundlichen Grüßen

Rechtsanwältin
Dr. Davina Bruhn