



Albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt



Erna-Graff-Stiftung
für Tierschutz

Stellungnahme der Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt und der Erna-Graff-Stiftung für Tierschutz

zum Referentenentwurf des BMEL zur Siebten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Entwurfsstand: 28.05.2019

Vorbemerkung

Der aktuelle Prozess zur Erarbeitung der Siebten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) überdeckt wesentliche rechtliche Voraussetzungen der TierSchNutzTV, die jedoch nicht vorliegen. Suggestiert wird, die gegenständlich behandelten drängenden Probleme des Tierschutzes durch die angestrebten Änderungen rechtskonform lösen zu können. Das Gegenteil ist allerdings der Fall, weil vorrangig zu behandelnde Grundsatzfragen wie die generelle Vereinbarkeit der Kastenstandhaltung mit dem der TierSchNutzTV übergeordneten Tierschutzgesetz (TierSchG) schlicht außen vor gelassen werden. Damit sowie auch mit den bislang angedachten Änderungen des Referentenentwurfs läuft das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Gefahr, seine Regelungsmacht als Verordnungsgeber zu überschreiten und die TierSchNutzTV verfassungswidrig zur Relativierung des TierSchG zu missbrauchen.

Aufgrund des hier Angedeuteten und unten weiter Ausgeführten schließt die Vorbemerkung mit der Anregung, den aktuellen Referentenentwurf des BMEL zur rechtlichen Prüfung auch dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) sowie dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) als „Verfassungsministerien“ vorzulegen.

Stellungnahme

1. Generelles

Primäre Ausgangspunkte für die aktuell angestrebten Änderungen der TierSchNutzTV sind ein Urteil und ein Beschluss des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt (OVG) bzw. des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zur Kastenstandhaltung. Hierzu einige Bemerkungen:

1.1 OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 24.11.2015 (3 L 386/14)

Geprüft und bewertet wurde in dem Verfahren des OVG Sachsen-Anhalt allein der Verstoß der vor Gericht in Rede stehenden Anlage gegen die TierSchNutzTV. Einen solchen Verstoß hat das Gericht dann auch festgestellt. Die Kastenstandhaltung als solche und ihre Vereinbarkeit mit dem TierSchG musste vom Gericht deshalb nicht überprüft werden.

1.2 BVerwG, Beschluss vom 08.11.2016 (3 B11/16)

Auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) prüfte demnach in seinem Beschluss, in dem die vom Tierhalter beantragte Zulassung der Revision des Urteils des OVG Sachsen-Anhalt abgelehnt wurde, nicht die generelle Vereinbarkeit der TierSchNutzV mit dem TierSchG. Daher wurde auch hier nicht die generelle Vereinbarkeit der Kastenstandhaltung mit dem Tierschutzgesetz untersucht.

1.3 Aktueller Prozess der Erarbeitung einer Änderung der TierSchNutzV

Die offenbar vom BMEL aus dem Urteil und Beschluss des OVG bzw. des BVerwG abgeleitete Berechtigung, im Sinne der gerichtlichen Ausführungen als Ordnungsgeber allein eine Änderung der TierSchNutzV herbeizuführen, um einen rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen, besteht nicht. Unter Berücksichtigung des nach Art. 20 Abs. 3 GG geltenden Vorrangs des TierSchG vor der TierSchNutzV und der damit von der Verfassung vorausgesetzten und zwingenden Vereinbarkeit von Rechtsverordnungen mit höherrangigem Recht sowie der von der Wissenschaft immer eindeutiger und einhelliger erfolgenden negativen Beurteilung der Kastenstandhaltung ist diese nicht mit dem TierSchG vereinbar. Das Ministerium darf also einer generellen Überprüfung der Vereinbarkeit von Kastenstandhaltung mit dem TierSchG nicht ausweichen. Riskiert wird andernfalls eine Relativierung des TierSchG durch die TierSchNutzV und damit ein klarer Verstoß gegen das Verfassungsrecht.

1.4 Zur Vereinbarkeit von Rechtsverordnung mit höherrangigem Recht

Unter welchen ausschließlichen Voraussetzungen eine Rechtsverordnung wie die TierSchNutzV in Übereinstimmung mit dem Tierschutzgesetz steht, geht aus einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 06.07.1999 zur Hennenhaltungsverordnung hervor. Das BVerfG führte dort aus, dass Zweck der Verordnungskompetenz zugunsten der Bundesregierung allein eine am Maßstab der Gebots- und Verbotstatbestände des § 2 TierSchG ausgerichtete, tierschutzgerechte Tierhaltung sei. Die Verordnungsgewalt der Bundesregierung reicht demnach nur soweit, wie dies „zum Schutz der Tiere erforderlich ist“ (BVerfG, Urteil vom 06. Juli 1999 – 2 BvF 3/90 –, BVerfGE 101, 1-45, Rn 121 - 122). Das bedeutet: Ausgehend von der einhellig aus Tierschutzsicht geteilten Prämisse (s. u.), dass jedwede Kastenstandhaltung tierschutzwidrig ist, kann deren Aufrechterhaltung – in welcher Form auch immer – nicht „zum Schutz der Tiere erforderlich“ sein. Damit sind Regelungen nichtig, die sich lediglich mit der Ausgestaltung der Kastenstandhaltung befassen und damit ihren Fortbestand sichern (vgl. § 2a Abs. 1 TierSchG: „Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Bundesministerium) 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 näher zu bestimmen und ...“). Denn sie verstoßen gegen das höherrangige TierSchG.

2. Neuregelung der Kastenstandhaltung von Sauen im Deckzentrum und im Abferkelbereich sowie Neuregelung der geltenden Anforderungen an Kastenstände

Mit der Siebten Verordnung zur Änderung der TierSchNutzV sollen Neuregelungen zu Kastenständen und zur Kastenstandhaltung erfolgen. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen muss dieses Vorhaben jedoch als rechts- und verfassungswidrig gelten, wenn aufgezeigt werden kann, dass Sauen und Jungsaue in der Kastenstandhaltung im Besamungs- und Abferkelbereich nicht ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechend verhaltensgerecht untergebracht sind und die Möglichkeit zu artgemäßer Bewegung so eingeschränkt wird, dass ihnen Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden (§ 2 TierSchG). Dass dem so, ist zeigen bereits Rechtsgutachten mit den dort zitierten aktuellen naturwissenschaftlichen Studien.¹ Auch der wissenschaftlich fundierte Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren stuft den Kastenstand bereits seit Jahren mit der schlechtesten Bewertungsstufe ein.² Nicht zuletzt heißt es im aktuellen Verordnungsentwurf des BMEL selbst: „Diese Haltungsform schränkt die Möglichkeit zur Ausübung wesentlicher Grundbedürfnisse der Tiere stark ein und ist daher im Hinblick auf den Tierschutz kritisch zu bewerten.“

Mit diesen Bewertungen sind und wären jedwede Regelungen in der TierSchNutzV, die einen wie auch immer ausgestalteten Kastenstand legitimieren, wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht (TierSchG) nichtig.

2.1 Verschlechterung der geltenden Rechtslage

Schließlich muss noch darauf hingewiesen werden, dass der aktuelle Referentenentwurf des BMEL selbst dann rechtswidrig ist, wenn die Kastenstandhaltung nicht prinzipiell gegen das TierSchG verstoßen würde: Das Vorhaben, die bislang vorhandene Möglichkeit des Ausstreckens der Sauen in Seitenlage (§ 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV) aus der Verordnung zu streichen und damit ein Herabsenken des aktuellen Tierschutzniveaus in Kauf zu nehmen, verstößt gegen das aus Art. 20a GG ableitbare Verschlechterungsverbot im Bereich des Tierschutzrechts (vgl. grds. zur Thematik: Christian Calliess, Tierschutz zwischen Europa- und Verfassungsrecht – Überlegungen am Beispiel der Tierversuchsrichtlinie, NuR (2012) 34: 819–829).

3. Neuregelung der Mindesthöhe für Haltungseinrichtungen für Legehennen

Der Verordnungsentwurf sieht eine Anpassung der Mindesthöhenregelung für Haltungseinrichtungen für Legehennen vor, da sich die bisherige Regelung „in bestimmten Fällen als problematisch erwiesen“ habe, ohne diese Fälle jedoch weiter zu spezifizieren. Das BMEL sieht vor, die bisher geltende konkrete Regelung einer Mindesthöhe von 2 Metern zu streichen. Diese Änderung ist abzulehnen, da sie die Möglichkeit eröffnet, dass Haltungseinrichtungen genehmigt werden, die den Hennen raumgreifende Bewegungen wie Flattern, erhöhtes Sitzen und Aufbaumen verwehren. Damit wären die Neuregelungen potenziell auf alle Haltungseinrichtungen anwendbar und nicht etwa nur auf die angedeuteten „bestimmten Fälle“.

Der Referentenentwurf beinhaltet außerdem die Vorgabe, dass eine Haltungseinrichtung über Möglichkeiten zum erhöhten Sitzen, Flattern und Aufbaumen verfügen muss, die auch durch einen entsprechenden Auslauf gewährleistet werden können. Dies entspricht nicht den Anforderungen des Tierschutzes und ethologischen Erkenntnissen, wonach Hennen ihre Grundbedürfnisse wie erhöhtes Sitzen, Flattern und Aufbaumen uneingeschränkt ausführen können müssen, d. h. dass Sitzstangen in den Ställen in jedem Fall vorhanden sein müssen.³ Ein Angebot dieser Möglichkeiten einzig im Auslauf würde zwangsläufig mit Einschränkungen einhergehen, da die Hennen keinen zeitlich uneingeschränkten Zugang zum Auslauf erhalten.

Das Aufbaumen zum Ruhen, insbesondere während der Nacht (eine Lichtreduktion löst das Aufsuchen von bevorzugt erhöhten Ruheplätzen auf)⁴ aber auch über den Tag verteilt als Teil des Rückzugverhaltens, ist ein artgemäßes Grundbedürfnis, das nicht durch eine Neuregelung der dem TierSchG untergeordneten TierSchNutzV unangemessen zurückgedrängt werden darf. Vielmehr müssen Legehennen, da geschützt durch § 2 S. 1 TierSchG, ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechend verhaltensgerecht untergebracht werden. Von Möglichkeiten zum erhöhten Sitzen, Flattern und Aufbaumen einzig im Auslauf ist folglich abzusehen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass mit den im Referentenentwurf vorgesehenen Neuregelungen zur Haltung von Legehennen ebenfalls Verschlechterungen der aktuell geltenden Rechtslage einhergehen würden.

Endnoten

- 1 Bruhn (2018) - Zur Vereinbarkeit der geplanten Neuregelung der Kastenstandhaltung mit dem Tierschutzgesetz: https://media.4-paws.org/0/5/e/6/05e623246d5a31bc57a9b32be86b140088e4d090/180416_Rechtsgutachten-Kastenstand_2018.pdf
- 2 Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren: <https://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html?jsessionid=A9454E97F4728ACDAA66ADDCC886352C#start>
- 3 EFSA (2015) - Scientific Opinion on welfare aspects of the use of perches for laying hens: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2015.4131>
- 4 EFSA (2015) - Scientific Opinion on welfare aspects of the use of perches for laying hens: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2015.4131>