



RECHTSGUTACHTEN 2018

zur Frage der Vereinbarkeit der
geplanten Neuregelung der Haltung
von Sauen im Deckzentrum mit dem Tierschutzgesetz



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)

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

22.03.2018

00132/18 /H /DB/st

Mitarbeiterin: Sabine Stefanato

Durchwahl: 040-278494-16

Email: stefanato@rae-guenther.de

Kurzexpertise

Zur Vereinbarkeit der geplanten Neuregelung der Kasten- standhaltung mit dem Tierschutzgesetz

**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

Gliederung

I.	Einleitung	2
II.	Derzeitige Rechtslage.....	3
A.	Kastenstandhaltung und ihre Unvereinbarkeit mit dem Tierschutzgesetz	3
B.	Aktuelle Rechtsprechung zum Kastenstand	5
III.	Geplante Neufassung	6
A.	Das Eckpunktepapier des BMEL	6
B.	Unvereinbarkeit mit dem Tierschutzgesetz / Art. 20 a GG.....	8
C.	Vergleich mit anderen Ländern.....	10
IV.	Forderungen:.....	11
A.	Abschaffung des Kastenstandes.....	11
B.	Implementierung allenfalls kurzer Übergangsfristen.....	11
C.	Finanzielle Förderung von Stallumbauten	13
V.	Fazit.....	14

I. Einleitung

Ein wachsender Teil der Bevölkerung in Deutschland steht der Tierhaltung, insbesondere den konventionellen Haltungsformen von Tieren, kritisch gegenüber und verlangt einen besseren Schutz dieser Tiere (BT-DRS.: 18/4812, Seite 1.). Angesichts sinkender gesellschaftlicher Akzeptanz bzw. steigender ethischer Ansprüche an den Tierschutz wird zunehmend eine konsequente Änderung tierschutzrechtlicher Vorgaben durch die Politik gefordert (*Betz*, Der Trend geht hin zu einem sensibleren Umgang mit Tieren, in: Der kritische Agrarbericht 2018, S. 233). Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik resümiert, dass „die derzeitigen Haltungsbedingungen eines Großteils der Nutztiere vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels und neuer wissenschaftlicher Bewertungsansätze nicht zukunftsfähig sind“ (vgl. hierzu Protokoll der 103. Sitzung des Bundestages am 07. Mai 2015, S. 9883; vgl. hierzu auch Greenpeace, Kursbuch Agrarwende 2050, 2017, S. 21 f.). Doch gestaltet sich dieser Änderungsprozess mehr als zäh, was nicht zuletzt dem Einfluss wirtschaftlicher Akteure geschuldet sein dürfte.

Eines der größten Problemfelder liegt im Bereich der konventionellen Schweinemast bzw. Schweinehaltung. Jährlich werden in Deutschland etwa 60 Millionen Schweine geschlachtet (Quelle: destatis, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFische-rei/TiereundtierischeErzeugung/Tabellen/GewerbSchlachtJahr.html>), die überwiegend unter tierschutzwidrigen Bedingungen gezüchtet und gemästet wurden. Maßgebliche Regelungen zur Schweinehaltung finden sich in der Tierschutznutztierhaltungsverordnung.

Im September 2017 hat der Berliner Senat beschlossen, die Vorgaben zur Haltung von Mastschweinen im Zuge einer Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen. Hintergrund war auch ein von Greenpeace in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, welches zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die praktizierte konventionelle Tierhaltung gegen das Tierschutzgesetz und das im Grundgesetz verankerte Staatsziel Tierschutz verstößt (*Bruhn/Wollenteit*, Rechtsgutachten zur Vereinbarkeit der Haltungsvorgaben für Mastschweine mit dem Tierschutzgesetz sowie zur Zulässigkeit einer Verschärfung der Haltungsvorgaben, erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V. v. 24. April 2017).

Von einem solchen Verstoß ist ebenfalls bei den Vorschriften zur Kastenstandhaltung auszugehen. Bereits im Jahr 2012 hat die Tierschutzorganisation VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz ein Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit der Kastenstände für abferkelnde Sauen mit dem Tierschutzrecht sowie zur Zulässigkeit des Verbots der Haltung von Sauen in Kastenständen in Auftrag gegeben (Rechtsgutachten vom 14.06.2012, erstellt durch Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit; siehe auch *Wollenteit/ Lemke*, NuR 2013, 177). Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Rechtsgutachtens, die im Folgenden noch einmal zusammengefasst werden sollen (II., A.), wird sodann untersucht, ob die geplante Neuregelung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft mit dem Tierschutzgesetz und der Verfassung vereinbar ist (III., A., B.,) und inwieweit in benachbarten Ländern bereits ein Verbot der Kastenstandhaltung existiert (III., C.).

II. Derzeitige Rechtslage

A. Kastenstandhaltung und ihre Unvereinbarkeit mit dem Tierschutzgesetz

Die Anforderungen an die Haltungseinrichtungen für Jungsauen und Sauen finden sich in der TierSchNutzV. Hiernach dürfen Sauen für etwa sechs Monate im Jahr in Kastenstände, d.h. körpergroße Metallkäfige eingesperrt werden (*Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 30 TierSchNutzV, Rn. 1). In diesen Käfigen ist die Sau zu fast völliger Bewegungslosigkeit verurteilt, nur Aufstehen und Nie-

derlegen sind eingeschränkt ausführbar. Zahlreiche Grundbedürfnisse, etwa das ungestörte Ruhen, die Trennung von Kot- und Liegebereich, das Nahrungserwerbsverhalten sowie das Nestbauverhalten sind in so starkem Ausmaß eingeschränkt, dass von einem Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG auszugehen ist.

Das von VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz in Auftrag gegebene Gutachten kommt zu folgenden Ergebnissen:

1.
Die in § 24 Abs. 4 TierSchNutztV zugelassene Haltung von Zuchtsauen in Kastenständen wird der Art und den Bedürfnissen der Sauen nicht gerecht und verstößt damit gegen die in § 2 Nr. 1 TierSchG verankerte Pflicht zu einer angemessenen Ernährung, Pflege und verhaltensgerechten Unterbringung.
2.
Die in § 24 Abs. 4 TierSchNutztV zugelassene Haltung von Zuchtsauen in Kastenständen fügt den Tieren aufgrund der massiven Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit Schmerzen, Leiden und Schäden zu, indem ihnen ein Lebensraum vorenthalten wird, der ihren physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist und verstößt damit auch gegen § 2 Nr. 2 TierSchG.
3.
Die nach der TierSchNutztV geltenden Bestimmungen bzgl. der Haltung von abferkelnden Sauen in Kastenständen stehen somit im Widerspruch zu den Vorgaben des TierSchG und sind daher bundesrechtswidrig. Eine Änderung ist damit aus Rechtsgründen zwingend geboten.
4.
Die nach der TierSchNutztV geltenden Bestimmungen bzgl. der Haltung von abferkelnden Sauen, soweit diese die Kastenhaltung zulassen, sind zugleich auch wegen Verstoßes gegen Art. 20a GG verfassungswidrig.
5.
Ein Verbot des Kastenstands als Haltungsform für abferkelnde Sauen verstößt nicht gegen Unionsrecht. Die aktuellen gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien zur Schweinehaltung statuieren lediglich Mindestnormen, die durch den nationalstaatlichen Gesetz- oder Verordnungsgeber verschärft werden dürfen. Auch eine mögliche Verletzung von Gemeinschaftsgrundrechten scheidet aus.
6.
Grundrechte der Schweinehalter werden durch eine Verbotsregelung nicht verletzt. Die Berufsfreiheit in Art. 12 GG ist nicht verletzt, da das Verbot des Kastenstandes in Ansehung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG, die auch den Tierschutz umfasst, durch vernünftige Gründe des Gemeinwohls gedeckt ist, die den Berufstätigen nicht übermäßig oder unzumutbar belasten. Unter dem

Aspekt des Vertrauensschutzes könnte es sich allerdings empfehlen, bei der konkreten Umsetzung einer Änderung der TierSchNutzV Übergangsfristen vorzusehen. Hinsichtlich der Länge der Übergangsfristen kommt dem Verordnungsgeber ein erheblicher Entscheidungsspielraum zu.

7.

Auch ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG ist nicht zu erkennen. Die allein in Betracht kommende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist jedenfalls bei angemessener Übergangsfrist von den betroffenen Haltern entschädigungslos hinzunehmen.

8.

§ 24 Abs. 4 TierSchNutzV kann mangels Verbandsklagerecht nicht durch eine Tierschutzorganisation angegriffen werden. Die Vorschrift unterliegt aber prinzipiell der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff BVerfGG. Auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit, § 24 Abs. 4 TierSchNutzV für nichtig zu erklären.

Ogleich dieser Erkenntnisse hat das BMEL bisher keine ernsthaften Bestrebungen gezeigt, die Regelungen in der TierSchNutzV grundlegend zu überarbeiten.

B. Aktuelle Rechtsprechung zum Kastenstand

Erst das Urteil des OVG Magdeburg vom 24.11.2015 hat das BMEL sowie einzelne Bundesländer veranlasst, eine dringend erforderliche Überarbeitung der Haltungsvorgaben zu erarbeiten. Das Gericht hat entschieden, dass eine Sau sich im Kastenstand austrecken können muss:

1. Aus § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV ergibt sich zwingend, dass den in einem Kastenstand gehaltenen (Jung)Sauen die Möglichkeit eröffnet sein muss, jederzeit in dem Kastenstand eine Liegeposition in beiden Seitenlagen einzunehmen, bei der ihre Gliedmaßen auch an dem vom Körper entferntesten Punkt nicht an Hindernisse stoßen. (amtlicher Leitsatz)

2. Die Vorgaben des § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV erfüllen nur Kastenstände, deren Breite mindestens dem Stockmaß (d. h. der Widerristhöhe bzw. der Entfernung vom Boden zum höchsten Punkt des stehenden Schweins) des darin untergebrachten Schweins entspricht oder Kastenstände, welche dem Tier die Möglichkeit eröffnen, die Gliedmaßen ohne Behinderung in die beiden benachbarten leeren Kastenstände

oder beidseitige (unbelegte) Lücken durchzustecken. (amtlicher Leitsatz)

(OVG Magdeburg Urt. v. 24.11.2015 – 3 L 386/14, BeckRS 2016, 42630, beck-online)

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Anschluss nicht nur die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision mit Beschluss vom 8.11.2016 zurückgewiesen. Es hat darüber hinaus auch hinsichtlich der geforderten Übergangsfristen der Schweinehalter für die zu schmalen Kastenstände konstatiert, dass eine solche Frist bereits für die Vorgängervorschrift von § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV bestimmt worden war und diese bereits am 01.01.1992 geendet habe. Vor diesem Hintergrund lasse sich die Notwendigkeit einer weiteren Übergangsfrist nicht aufzeigen (BVerwG, NVwZ 2017, 404).

Das Urteil wurde als bahnbrechend bezeichnet, obwohl es aus tierschutzrechtlicher Sicht den rechtlich gebotenen Sprung eines Rückgriffs auf die tierschutzrechtliche Grundnorm des § 2 TierSchG nicht gemacht und sich stattdessen auf bauliche Vorgaben einer Rechtsverordnung zurückgezogen hat, die ihrer Ermächtigungsgrundlage nicht genügt (*Felde*, Anforderungen bei der Schweinehaltung in so genannten Kastenständen, NVwZ 2017, 368, beck-online).

Zu Recht wird daher die Frage aufgeworfen, warum weder die Eingangs- noch die Berufungsinstanz und schließlich auch das BVerwG erkannt haben, dass die Vorschrift des § 24 Abs. 4 TierSchNutzV nicht nur gegen § 2 TierSchG und damit gegen höherrangiges (einfaches) Recht, sondern auch gegen die Verfassung, namentlich gegen Art. 20 a GG, verstößt und deshalb sogar als nichtig anzusehen ist. Allein das vorliegende Rechtsgutachten lässt erkennen, dass zahlreiche Hinweise in der Literatur für diese Ansicht vorliegen. Somit hätte eine mögliche Nichtigkeit jedenfalls von den Gerichten angesprochen und bewertet werden müssen (*Felde*, Anforderungen bei der Schweinehaltung in so genannten Kastenständen NVwZ 2017, 368, beck-online).

Gleichwohl haben sich das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie ein Großteil der einzelnen Länder offenbar auf Änderungen der Tierschutznutztierhaltungsverordnung verständigt, die eine Minimierung der zeitlichen Fixierung von Sauen im Deckzentrum vorsehen.

III. Geplante Neufassung

A. Das Eckpunktepapier des BMEL

Dem BMEL-Eckpunktepapier zur Neuregelung der Haltung von Sauen im Deckzentrum lässt sich entnehmen, dass jedenfalls im Deckzentrum Jungsauen

und Sauen künftig in der Gruppe zu halten sein sollen und allenfalls eine Fixierung von kurzer Dauer zulässig sein soll (vgl. hierzu BMEL-Eckpunktepapier zur Neuregelung der Haltung von Sauen im Deckzentrum, Stand: August 2017, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/EckpunkteKastennstand.html>).

Ausnahmen gelten nur in Betrieben mit weniger als 10 Sauen, weiterhin soll nur noch eine Fixierung der jungen Sauen und Sauen im Zeitraum von einer Woche vor dem voraussichtlichen Abferkeltermin bis zum Absetzen der Ferkel sowie für die Dauer von 8 Tagen bis zum Ende der Rausche zulässig sein. Weiterhin sieht das Eckpunktepapier vor, dass Kastenstände so beschaffen sein müssen, dass die Schweine sich nicht verletzen können, jedes Schwein ungehindert aufstehen, sich hinlegen sowie den Kopf ausstrecken kann und jedem Schwein entsprechend seiner Schulterhöhe eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche zur Verfügung stehen soll, die mindestens die folgenden Abmessungen aufweist:

Schulterhöhe Schwein in Zentimetern	Breite in Zentimetern	Länge in Zentimetern
Bis 70	60	220
71-80	68	220
81-90	75	220
91-100	85	220
über 100	90	220

Die Übergangsfrist für Bestandsbetriebe soll 15 Jahre betragen, soweit der zuständigen Behörde vor Ablauf von 10 Jahren ein verbindliches Betriebs- und Umbaukonzept zur Umstellung der vorhandenen Haltungseinrichtungen auf Haltungseinrichtungen nach den neuen Anforderungen und der Nachweis über ein zur Umsetzung des Konzepts bei der zuständigen Baugenehmigungsbehörde gestellter Bauantrag, soweit zur Umsetzung des Umbaukonzepts nach Landesrecht eine Baugenehmigung erforderlich ist, vorgelegt wurde. Auf Antrag des Tierhalters kann die zuständige Behörde eine Verlängerung um längstens 2 Jahre genehmigen, soweit dies im Einzelfall zur Vermeidung einer unbilligen Härte erforderlich ist und zum Zeitpunkt der Entscheidungsgründe des Tierschutzes, die nicht in der Haltung begründet sind, nicht entgegenstehen. Für die Übergangsfrist sind lediglich folgende Anforderungen an Kastenstände normiert: Kastenstände müssen so beschaffen sein, dass die Schweine sich nicht verletzen können und jedes Schwein ungehindert aufstehen, sich hinlegen sowie den Kopf ausstrecken kann. Diesbezüglich kann - ausgehend von der durchschnittlichen Größe der üblicherweise verwendeten Genetiken - als Orientierung eine Kastenstandbreite von mindestens 65 cm für Jungensauen und 70 cm für Sauen angenommen werden, wobei bei besonders kleinen oder großen Tieren andere Breiten angemessen bzw. erforderlich sein können.

B. Unvereinbarkeit mit dem Tierschutzgesetz / Art. 20 a GG

Das Eckpunktepapier enthält aus tierschutzrechtlicher Sicht sicherlich positive Veränderungen, soweit es eine Einführung der Gruppenhaltung im Deckbereich vorsieht und Kastenstände weitgehend abgeschafft werden sollen. Dennoch verstoßen die geplanten Regelungen weiterhin gegen § 2 und gegen § 17 Nr. 2b TierSchG und damit auch gegen die Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a GG. Im Ergebnis wären die geänderten Vorschriften aufgrund einer Überschreitung der Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung aus § 2 Abs. 1 i.V.m. § 2a TierSchG ebenfalls nichtig. Denn § 2a TierSchG ermächtigt lediglich zum Erlass von Regelungen, welche die Vorgaben nach dem Tierschutzgesetz konkretisieren, nicht aber zu einer Einschränkung eben dieser Vorgaben (*Hirt/Moritz/Maisack*, § 2a TierSchG, Rn. 9.).

Ausweislich des Eckpunktepapiers soll weiterhin eine wochenlange Fixierung von Sauen im Abferkelbereich (Fixierung in der Zeit von einer Woche vor dem Abferkeln bis zum Absetzen der Ferkel zulässig sein. Dies stellt, wie oben bereits dargelegt, einen Verstoß gegen § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG und § 17 Nr. 2b TierSchG dar. Gerade bei einer wochenlang andauernden Fixierung, ist von erheblichen Leiden bei den Sauen im Sinne von § 17 Nr. 2b TierSchG auszugehen.

Diese Verstöße hat das seitens VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz beauftragte Rechtsgutachten eindrücklich belegt. Ergänzend zu den zahlreichen in dem Gutachten angeführten wissenschaftlichen Quellen, die eine nahezu vollständige Unterdrückung der Bedürfnisse der Sauen im Kastenstand belegen, bestätigt aber auch die neuerliche Entwicklung des Tierschutzrechts in anderen Bereichen diese Erkenntnisse.

Dass eine derartige wochenlange Fixierung erhebliche Leiden verursacht, hat sich nunmehr auch in einem verwandten Regulierungsrahmen, nämlich in der EU-Tierversuchslinie (2010/63/EU) niedergeschlagen. Ausweislich des Anhangs VIII Abschnitt III Nr. 2 lit. h und Nr. 3 lit. i der EU-Tierversuchsrichtlinie ist eine Unterbringung eines Tieres in einem Stoffwechselskäfig für mehr als 5 Tage bereits für sich allein als schwer belastend anzusehen. Es ist davon auszugehen, dass durch die Fixierung in der Abferkelbucht die Grundbedürfnisse der Sauen mindestens ebenso stark eingeschränkt werden, wie bei der Unterbringung eines Versuchstieres in einem Stoffwechselskäfig.

Im Ergebnis dürfte damit feststehen, dass die weitergehend geplante Fixierung von Sauen über einen längeren Zeitraum im Kastenstand, wie sie der neue

Entwurf der Tierschutznutztierhaltungsverordnung vorsieht, sowohl gegen § 17 Nr. 2b TierSchG und gegen § 2 TierSchG als auch gegen Art. 20a GG verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Legehennen-Urteil vom 6.7.1999 (2 BvF 3/90) zur Auslegung der §§ 2, 2a TierSchG bereits festgestellt, dass bereits bei der Unterdrückung bzw. starken Zurückdrängung zweier Grundbedürfnisse (in dem konkreten Fall das artgemäße Ruhen und das gleichzeitige Fressen) von einer Überschreitung der Ermächtigungsgrundlage in § 2a TierSchG auszugehen ist. Die Hennenhaltungsverordnung war in der Konsequenz als nichtig anzusehen.

Wenn man die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts auf die Haltung bei Sauen im Kastenstand überträgt und berücksichtigt, dass hier sogar noch mehr Grundbedürfnisse stark eingeschränkt werden als dies bei den Legehennen der Fall war, so würde die Neuregelung einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhalten, zumal nach der Legehennen-Entscheidung des BVerfG das Staatsziel Tierschutz in die Verfassung aufgenommen wurde.

Daher ist das BMEL gefordert, eine Neufassung der TierSchNutzV auszuarbeiten, die den Vorgaben der §§ 2 und 17 Nr. 2b TierSchG sowie den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 20a GG entspricht.

Eine Erklärung, warum die Kastenstandhaltung im Abferkelbereich uneingeschränkt bestehen bleiben soll, bleibt der Entwurf schuldig. Das oft seitens der Lobby und Seitens des BMEL angeführte Argument, zur Reduzierung einer etwaigen Fixationsdauer im Abferkelbereich müssten noch verschiedenste fachliche Fragen geklärt werden, ist unzutreffend. Eine Fixation ist nicht zur Reduzierung der Ferkelverluste durch Erdrücken notwendig. Bei einer freien Abferkelung in tiergerecht gestalteten Buchten müssen keine höheren Ferkelverluste hingenommen werden (*Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 30 TierSchNutzV, Rn. 4). Eine solche tiergerechtere Gestaltung der Bucht, wozu ausreichende Einstreu sowie eine ausreichend große Fläche gehören, ist jedoch auch zwingend erforderlich, da man bei einem bloßen Weglassen des Kastenstandes in der derzeitigen Ausgestaltung der Buchten allenfalls von einem sogenannten dead-end-System sprechen könnte (*Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 30 TierSchNutzV, Rn. 4). Offensichtlich spielen dementsprechend allein wirtschaftliche Gesichtspunkte die ausschlaggebende Rolle, weiterhin eine Abschaffung der Kastenstandhaltung zu verhindern.

In vielen anderen Ländern wird das freie Abferkeln schließlich bereits erfolgreich praktiziert, ohne dass eine signifikant höhere Ferkelsterblichkeit als in Deutschland festzustellen wäre (vgl. etwa Schweden, Norwegen, Schweiz).

Darüber hinaus übersieht die geplante Neuregelung offenbar auch den weiteren dringenden Änderungsbedarf im Bereich der Sauenhaltung. Bei einer Umset-

zung des Eckpunktepapiers würde weiterhin das Nahrungserwerbs- und Nahrungsbearbeitungsverhalten der Sauen sowie das Nestbau- und Geburtsverhalten nicht hinreichend berücksichtigt. Weder findet sich ein Ansatz, den Tieren beispielsweise ausreichend veränderbares Substrat zur Befriedigung des Nahrungserwerbsverhaltens zur Verfügung zu stellen, noch finden sich Vorgaben, wie es den Tieren ermöglicht werden soll, das arteigene Nestbauverhalten zumindest ansatzweise auszuüben. Das Normalverhalten wäre in diesen Bereichen selbst bei einer teilweisen Abschaffung der Kastenstände weiterhin nur stark eingeschränkt ausführbar.

Als völlig unverständlich und als klare Verschlechterung muss weiterhin die geplante Streichung des Erfordernisses nach § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV angesehen werden, wonach Schweine auch in Seitenlage die Gliedmaßen ausstrecken können müssen. Hiermit wird augenscheinlich in Verbindung mit den geplanten Übergangsfristen der Versuch unternommen, eine derzeit praktizierte, aber rechtswidrige Praxis für weitere 17 Jahre zu legalisieren. Wenn man bedenkt, dass bereits für die Umsetzung der jetzigen Regelungen eine Übergangsfrist von 25 Jahren gewährt wurde und das BVerwG bereits die Forderung nach erneuten Übergangsfristen zurückgewiesen hat, so konterkariert der Versuch, eine Übergangsfrist auf 42 Jahre zu verlängern, das Staatsziel Tierschutz.

Den Sauen würde nicht mehr zugestanden, ungestört in Seitenlage zu ruhen, wie es die TierSchNutzTV bisher – so das OVG Magdeburg – vorgesehen hat. Das BMEL erkennt dabei auch, dass sich das Erfordernis des ungestörten Ruhens nicht nur aus der gegenwärtigen Fassung der TierSchNutzTV ergibt, sondern auch unmittelbar aus § 2 Nr. 1 TierSchG folgt. Es wurde bereits auf die Legehennenentscheidung des BVerfG Bezug genommen. In dieser für den Tierschutz wegweisenden Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht unmissverständlich klargestellt, dass ein ungestörtes Ruhen in arttypischer Körperhaltung zu den gesetzlich geschützten Grundbedürfnissen von Tieren gehört. Wenn einem Tier – wie hier vom BMEL vorgesehen – nicht einmal mehr die Bodenfläche zur Verfügung gestellt wird, die es benötigt, um eben arttypisch und ungestört ruhen zu können, so ist dies als klarer Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG zu sehen.

Es liegt deshalb hier der Verdacht nahe, dass das BMEL offenbar mit der Neuregelung der Verordnung versucht, zu enge Kastenstände noch weitere 17 Jahre zuzulassen, obgleich diese Haltung nach wie vor einen Verstoß gegen das Tierschutzgesetz darstellen würde.

C. Vergleich mit anderen Ländern

In vielen anderen europäischen Ländern wurde bereits ein grundsätzliches Verbot der Kastenstandhaltung etabliert. In Norwegen etwa darf von dem

grundsätzlichen Verbot der Kastenstandhaltung nur in Einzelfällen eine Ausnahme gemacht werden. Sofern die Sau nach der Geburt besonders unruhig und aggressiv ist, darf sie für maximal 7 Tage fixiert werden. Ähnlich verhält es sich in Schweden. Auch hier ist das Fixieren in der Abferkelbucht verboten, außer die Sau verhält sich in den ersten Tagen nach der Geburt auffällig bzw. aggressiv. Großbritannien hat die klassische Haltung in Kastenständen insoweit verboten, als dort nur noch eine Haltung in Einzelständen erlaubt ist, in denen die Sau sich umdrehen kann. Ein weiteres Nachbarland, in dem nunmehr ein gesetzliches Verbot der Kastenstandhaltung verankert wurde, ist Österreich. Ab dem 01.01.2033 müssen die Abferkelbuchten von mind. 5,5 qm so gestaltet sein, dass die Sau sich frei bewegen kann. In der Schweiz wurde die Gruppenhaltung 1997 mit einer Übergangsfrist bis 2007 vorgeschrieben. Eine Fixierung im Abferkelbereich ist grundsätzlich verboten.

Dieser Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt deutlich, dass die angestrebte Neuregelung weit hinter den Tierschutzstandards in diesen Ländern zurückbleibt. Vor diesem Hintergrund ist eine Überarbeitung der Neuregelungen zu fordern, die der von Deutschland angestrebten Rolle eines „Vorreiters“ im Umgang mit Nutztieren gerecht wird (BMEL- Nutztierhaltungsstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland, S. 7, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Nutztierhaltungsstrategie.html>).

IV. Forderungen:

A. Abschaffung des Kastenstandes

Aus tierschutzrechtlicher Sicht ist eine Abschaffung der Kastenstandhaltung zwingend erforderlich. Eine dauerhafte Fixierung der Sauen ist sowohl im Deckzentrum als auch im Abferkelbereich zu verbieten.

B. Implementierung allenfalls kurzer Übergangsfristen

Die vorgesehenen Übergangsfristen von 15 Jahren sind ersichtlich zu lang.

Grundsätzlich stellt sich die Implementation von Übergangsfristen in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung als ein typisches Instrument der Herstellung von Verhältnismäßigkeit bei intensiven Grundrechtseingriffen (hier vornehmlich in die Berufsfreiheit der Schweinehalter, Art. 12 GG sowie das Grundrecht der Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG) dar.

Allerdings gilt das Erfordernis eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs nicht ausnahmslos. So hat bereits das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass eine sofortige, unter Umständen sogar ersatzlose, Beseitigung bestehender Berech-

tigungen im Gewährleistungsbereich von Art. 14 GG unter „besonderen Voraussetzungen“ verhältnismäßig sein kann (BVerfGE 83, 201, 203). Für die Berufsfreiheit lässt sich der höchstrichterlichen Rechtsprechung ebenfalls entnehmen, dass das Erfordernis eines Verhältnismäßigkeitsausgleichs dann entbehrlich sein könnte, wenn eine bisher ausgeübte Tätigkeit bereits in der Vergangenheit nicht in zulässiger Weise ausgeübt wurde.

Vorliegend gilt es somit zu berücksichtigen, dass die derzeit praktizierte Form der Kastenstandhaltung nach hiesiger Auffassung bereits nach geltendem Recht strafbar ist (*Wollenteit/Lemke*, Die Vereinbarkeit der Haltung von abferkelnden Sauen in Kastenständen mit dem Tierschutzrecht und die Zulässigkeit eines Verbots dieser Haltungsform, NuR 2013, 177). Nach hiesiger Auffassung wäre aufgrund des anzunehmenden Verstoßes gegen § 17 Nr. 2b TierSchG demnach eine Regelung von Übergangsfristen entbehrlich, da der Beruf schon in der Vergangenheit nicht „zulässig“ ausgeübt wurde. Dies muss erst recht für diejenigen Kastenstände gelten, die nicht einmal den Anforderungen des § 24 Abs. 4 TierSchNutztV entsprechen, d.h. nach der Rechtsprechung des OVG Magdeburg als zu schmal anzusehen sind.

Die Forderung nach Übergangsfristen ist beim BVerwG hinsichtlich der im jetzigen Zeitpunkt bereits zu schmalen Kastenstände bereits auf Unverständnis gestoßen. Es gab bereits entsprechende Übergangsfristen, die längst abgelaufen sind.

Daher kann allenfalls in den Fällen unter Vertrauensschutzgesichtspunkten über die Implementierung von Übergangsfristen nachgedacht werden, in denen die Kastenstände den jetzigen Anforderungen der TierSchNutztV entsprechen. Soweit in diesen Fällen unterstellt wird, dass die Tätigkeit bisher zulässig ausgeübt wurde, wäre jedoch insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 20a GG eine Normierung deutlich kürzerer Übergangsfristen von zwei bis maximal fünf Jahren angemessen. Schließlich kommt der Staatszielbestimmung des Tierschutzes auch bei der Bemessung der Übergangsfrist eine Leitfunktion zu, sodass unter tierschutzrechtlichen Gesichtspunkten eine zehnjährige Übergangsfrist deutlich zu lang bemessen ist (vgl. hierzu VGH Mannheim, Urteil vom 19.03.2007, Az.: 1 S 1041/05, juris).

Bei Berücksichtigung der rechtlich schützenswerten Interessen der Schweinezüchter darf bereits nicht verkannt werden, dass sich aus dem Vertrauensschutz kein Bestandsschutz auf Ewigkeit herleiten lässt. Ebenso wenig können die Betroffenen darauf vertrauen, solange von Neuregelungen verschont zu bleiben, bis sich getätigte Investitionen amortisiert haben (siehe hierzu *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, GewArch 2012, 377 ff.). Es wurde seitens der Rechtsprechung in vergleichbaren Fällen bereits festgestellt, dass Übergangsregelungen, sofern diese erforderlich sind,

nicht alle Härten, die sich für die Betroffenen ergeben, auffangen können oder müssen (BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 7 C 14/08, juris).

Abgesehen davon mussten die Schweinezüchter aufgrund der geführten Debatten um eine Verschärfung und Änderung der Vorgaben zur Schweinehaltung seit längerem mit einer solchen Änderung rechnen. Die Kastenstandhaltung steht seitdem im Fokus tierschutzrechtlicher Kritik, welche im Laufe der Jahre deutlich zugenommen hat und bereits im damaligen Zeitpunkt als strafrechtlich relevant eingestuft wurde.

Zudem ist es legitim, wenn der Gesetzgeber die bekannten Missstände bei der Bemessung der Übergangsfristen berücksichtigt. Wie oben bereits dargelegt, stellt die Kastenstandhaltung einen unter keinem Gesichtspunkt mit Art. 20a GG zu vereinbarenden Zustand dar, welcher dringend der Abänderung bedarf. Auch muss berücksichtigt werden, dass die Schweinehalter in vielen Fällen nicht einmal Bestrebungen gezeigt haben, die Haltungsvorgaben der TierSchNutzV umzusetzen.

Sollte nun eine monatelange Haltung der Sauen in Kastenständen noch fünfzehn Jahre erlaubt sein, stünde zu befürchten, dass die betreffenden Tiere weiterhin unter Bedingungen gehalten würden, die nicht einmal ein tierschutzrechtliches Minimum garantierten.

Im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe ist somit eine deutlich kürzere Übergangsfrist vorzusehen. Das verfassungsrechtliche Gewicht der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG rechtfertigt und gebietet es, eine Abschaffung der Kastenstandhaltung in einem überschaubaren Zeitraum zu verlangen.

C. Finanzielle Förderung von Stallumbauten

Oftmals wird der geforderten Änderung und Abschaffung der Kastenstandhaltung entgegengehalten, dass eine solche aus wirtschaftlicher Sicht für die Landwirte kaum tragfähig sei. Hierbei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass die derzeitige Form der Schweinehaltung und insbesondere die Kastenstandhaltung immer weniger auf gesellschaftliche Akzeptanz stößt. Vielmehr wird schon seit langem die Forderung nach einer Abschaffung dieser Haltungsform und grundsätzlichen Verbesserung der Haltungsbedingungen laut. Aufgrund der darüber hinaus von den Verbrauchern geforderten Transparenz und entsprechenden Kennzeichnung der Produkte lässt sich kaum mehr verbergen, unter welchen Haltungsbedingungen die Tiere aufgewachsen sind. Dabei spielen bei der Kaufentscheidung des Verbrauchers mehr und mehr ethische Gesichtspunkte eine Rolle.

Sollte das BMEL daher wie vorgesehen die angestrebten Änderungen allein auf den Deckbereich beschränken, liefen die betroffenen Landwirte Gefahr, zweimal in neue Stallumbauten investieren zu müssen. Zunächst müsste der Deckbereich entsprechend umgerüstet und zu einem späteren Zeitpunkt nochmals eine Genehmigung zur Umrüstung für den Abferkelbereich eingeholt werden.

Hier gilt es, ein Szenario, wie es damals bei der Neuregelung der Legehennenhaltung zu beobachten gab, zu vermeiden. Zunächst investierten betroffene Betriebe in Käfigsysteme der sogenannten Kleingruppenhaltung. Da in der Folge jedoch vom Handel die Eier mit der Kennzeichnung „3“ (Käfig) nicht mehr abgenommen wurden, waren die Betriebe gezwungen, ein weiteres Mal zu investieren, um auf die sogenannte Boden- bzw. Freilandhaltung umzustellen.

Vor diesem Hintergrund sollte die Neuregelung bereits jetzt eine ganzheitliche Abschaffung des Kastenstandes – sowohl im Abferkelbereich, als auch im Deckbereich – beinhalten.

Darüber hinaus ist eine finanzielle Unterstützung der betroffenen Landwirte zu fordern, wie in den Agrarinvestitionsförderprogrammen der Länder vorgesehen.

V. Fazit

In Ansehung des Staatsziels Tierschutz und daraus resultierenden Optimierungsgebots ist das BMEL als Verordnungsgeber gehalten, einen Entwurf für eine Neuregelung vorzulegen, die den Anforderungen des Tierschutzgesetzes entspricht und im Einklang mit der Verfassung steht. Das BMEL sieht sich selbst als Vorreiter in Sachen Tierschutz – dieser Rolle gilt es gerecht zu werden.

Rechtsanwältin
Dr. Davina Bruhn



VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz
Schomburgstraße 120
22767 Hamburg

Tel: +49 (0)40 399 249-0
Mail: office@vier-pfoten.de