

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Vier Pfoten - Stiftung für Tierschutz
Schomburgstraße 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
André Horenburg

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

02.06.2020
00762/11 /H /DB/st
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato
Durchwahl: 040-278494-16
Email: stefanato@rae-guenther.de

Anmerkung

zum Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zur 990. Sitzung des Bundesrates am 05. Juni 2020 zur Siebten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

sowie der

„Übersicht über alle Änderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung die aus Sicht von AgriKontakt, HSA-Rechtsanwälte und den Unterstützern zu einer Klage führen würden“

erstellt im Auftrag von **VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz**,
Schomburgstraße 120, 22767 Hamburg,

von Rechtsanwältin Dr. Davina Bruhn,

Rechtsanwälte Günther - Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße¹ Fern- und S-Bahnhof Dammtor¹ 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

1. Der Änderungsantrag des Landes NRW

Nach monatelanger Debatte über die Siebte Verordnung zur Änderung der Tier-schutz-Nutztierhaltungsverordnung (7. ÄVO), in deren Fokus im Wesentlichen die Frage der Haltung von Sauen in Kastenständen stand, hat das Land Nord-rhein-Westfalen im Rahmen des Antrages vom 19. Mai 2020 eine Position bezo-gen, die weder mit dem TierSchG, noch mit der Verfassung in Einklang zu brin-gen ist.

In dem Antrag heißt es u.a. bezüglich der Kastenstandhaltung:

(...) *Die Nummern 2 und 3 sind wie folgt zu fassen:*

- „2. *die Kastenstände so beschaffen sind, dass*
- a) die Schweine sich nicht verletzen können,*
 - b) jedes Schwein ungehindert aufstehen, sich in Seitenlage hinlegen sowie den Kopf ausstrecken kann und*
 - c) jedes Schwein seine Gliedmaßen in Seitenlage ausstrecken kann, ohne dass dem ein bauliches Hindernis entgegensteht.*

De facto bedeutet dies, wie auch aus der Begründung hervorgeht, dass sich an der derzeit praktizierten Kastenstandhaltung nichts ändern soll. Die seit 1992 gelten-den Mindestvorgaben der TierSchNutzV, die bereits in der jetzigen Ausgestal-tung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, wurden über Jahrzehnte hinweg ignoriert und die Tiere überwiegend in zu engen Kastenständen gehalten. Genau diese, derzeit praktizierte Kastenstandhaltung, die den Tieren nicht einmal ein ungestörtes Ruhen in Seitenlage ermöglicht, soll nun – mit der Einfügung des o.g. Passus - zementiert werden. Schließlich steht ausweislich der Begründung

„einer Erfüllung dieser Voraussetzung (...) nicht entgegen, dass sich im angrenzenden Kastenstand ebenfalls ein Schwein befindet.“ (vgl. S. 5 des Antrages)

Es soll den Sauen lediglich die Möglichkeit eröffnet sein, die Gliedmaßen „ir-gendwie“ in den benachbarten Kastenstand zu strecken, sofern nicht gerade eine dort befindliche Sau den Liegeplatz beansprucht.

2. Nichtbeachtung der Rechtsprechung zum Kastenstand

Die anvisierten Regelungen in dem o.g. Antrag erstaunen insbesondere mit Blick auf die bisherigen Entscheidungen zum Kastenstand und dessen Ausgestaltung.

Das Oberverwaltungsgericht Magdeburg und das Bundesverwaltungsgericht haben bezüglich der Frage des Ausstreckens der Gliedmaßen im Kastenstand klargestellt, dass jedes im Kastenstand gehaltene Schwein jederzeit die Möglichkeit haben muss, sich hinzulegen und in Seitenlage die Gliedmaßen ungehindert auszustrecken.¹

§ 24 IV Nr. 2 TierSchNutzV findet seine Ermächtigungsgrundlage in § 2 a I Nrn. 1 und 2 TierSchG und konkretisiert die Verpflichtungen des Tierhalters, das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend verhaltensgerecht unterzubringen sowie die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einzuschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden (§ 2 Nr. 1 und 2 TierSchG). Diese Verpflichtungen gelten für jedes Tier. (...)

(...)

Folglich ist mit § 24 IV Nr. 2 TierSchNutzV nicht vereinbar, dass ein Schwein deshalb mit der Bauchlage vorlieb nehmen muss, weil ein Tier im Nachbarstand seinen Platz selbst beansprucht und es daher seine Gliedmaßen nicht zu diesem durchstrecken kann (vgl. Bockholt/Hoppenbrock, Schweinezucht und Schweinemast 1999, 8 [10]). (NVwZ 2017, 404 Rn. 18, 19, beck-online)

Hinter diesen Vorgaben, die eigentlich seit 1992 umzusetzen waren, bleibt der Änderungsvorschlag auf nicht akzeptable Weise zurück, indem diese Mindestvoraussetzungen nun wieder „zurückgedreht“ werden sollen. Die Rechtsprechung des OVG Magdeburg und des BVerwG zum Kastenstand wird mit den jetzigen Anstrengungen des Landes NRW ausgehöhlt.

3. Unvereinbarkeit mit der Staatszielbestimmung Tierschutz sowie dem Tierschutzgesetz

Es kann konstatiert werden, dass das Grundbedürfnis der Schweine nach Schlaf und Ruhe durch die zu geringen Platzvorgaben unangemessen zurückgedrängt wird. Die geplante Ausgestaltung der Kastenstände macht es den Tieren unmöglich, gleichzeitig zu Ruhen, wozu insbesondere auch die für den Tiefschlaf erforder-

¹ Vgl. der Leitsatz des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 08.11.2016 (3 B 11/16).

derliche gestreckte Seitenlage gehört. Davon, dass eben diese Seitenlage für ein ungestörtes Ruhen unabdingbar ist, schien der Ordnungsgeber im Übrigen bei Schaffung der Regelungen zum Kastenstand selbst auszugehen, wie sich aus der unlängst erfolgten Auslegung von § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzV ergeben hat.²

Maßgebliches Kriterium zur Feststellung, inwieweit ein ungestörtes Ruhen möglich ist, ist der Platzbedarf der Tiere, wie das BVerfG schon 1999 konstatiert hat.³ Unter Berücksichtigung dieser vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze ist es den Schweinen nicht möglich, ihr Schlafbedürfnis angemessen zu befriedigen, da der Platzbedarf hierzu (insbesondere zum Ausstrecken der Gliedmaßen in Seitenlage) höher ist als das, was ihnen gem. der TierSchNutzV zugestanden werden soll.

Abgesehen davon wurde in diversen Rechtsgutachten dargelegt, dass die Kastenstandhaltung an sich bereits aufgrund der damit einhergehenden massiven Einschränkung fast aller Grundbedürfnisse der Tiere gegen die Vorgaben des Tierschutzgesetzes sowie Art. 20a GG verstößt.⁴

4. Verschärfung der Haltungsvorgaben zugunsten des Tierschutzes – keine Anknüpfungspunkte für Klagen der Landwirte ersichtlich

Äußerst irritierend ist im Rahmen der Debatte um die Kastenstandhaltung auch eine jüngst von Seiten der HSA-Rechtsanwälte und AgriKontakt in Umlauf gebrachte tabellarische „Übersicht über alle Änderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung die aus Sicht von AgriKontakt, HSA-Rechtsanwälte und den Unterstützern zu einer Klage führen würden“.⁵ Offensichtlich soll hiermit Druck erzeugt werden, den Forderungen der Landwirte nachzukommen und von einer Verbesserung der Haltungsvorgaben abzusehen.

² BVerwG, Beschluss vom 08.11.2016, Az.: 3 B 11/16; OVG Magdeburg, Urteil vom 24.11.2015, Az.: 3 L 386/14.

³ „Schon ein Vergleich der durchschnittlichen Körpermaße einer ausgewachsenen Legehennen (47,6 x 14,5 x 38 cm) mit der in § 2 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 HHVO vorgesehenen Käfigbodenfläche von 450 qcm zeigt, daß in mit vier, fünf oder auch sechs Hennen besetzten Käfigen, (...) ein ungestörtes gleichzeitiges Ruhen der Hennen, d.h. eine Befriedigung ihres Schlafbedürfnisses nicht möglich ist. Aus dem Produkt von Länge und Breite der Tiere ergibt sich nämlich ein Flächenbedarf für jede Henne in der Ruhelage, der die vorgesehene Mindestbodenfläche überschreitet. Es ist auch nichts dafür ersichtlich, daß es etwa dem artgemäßen Ruhebedürfnis einer Henne entsprechen könnte, gemeinsam mit anderen Artgenossinnen auf- oder übereinander zu schlafen. (...) Allein diese Kontrolle anhand numerischer Größen ergibt bereits, daß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Satz 1 und Nr. 7 Satz 1, 1. Halbsatz HHVO der Ermächtigung des § 2a Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Nr. 1 TierSchG nicht genügt.“ BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, Az.: 2 BvF 3/90.

⁴ Bruhn, Davina (2019): „Kurzexpertise zum Referentenentwurf der Siebten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung“, erstellt im Auftrag von VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz. Online abrufbar unter URL: <https://tinyurl.com/yy4vs3uk>, m.w.N.

⁵ https://www.topagrar.com/dl/3/7/3/7/8/2/9/Klagegrenze_Agrikontakt.pdf

Zunächst verkennen die Verfasser dieses Papiers offensichtlich, dass der Verordnungsgeber gehalten ist, die Regelungen der TierSchNutzV nach den Vorgaben des Tierschutzgesetzes anzupassen. Es wurde bereits ausführlich dargelegt, dass die jetzt geplanten Änderungen – insbesondere die Zementierung des Kastenstandes – weder im Einklang mit dem TierSchG, noch im Einklang mit der Verfassung stehen. Gleiches gilt für die in dem Papier angeführten Punkte, wie etwa die Vergrößerung der Abferkelbucht auf über 6 qm anzuheben oder eine Fixierung von Zuchtläufern nicht zuzulassen.

Abgesehen davon, dass keine Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der angestrebten Verschärfungen der Haltungsvorgaben ersichtlich sind, könnte die Frage der Rechtswidrigkeit ohnehin nicht ohne weiteres zum Gegenstand einer juristischen Auseinandersetzung gemacht werden.

Bei realistischer Betrachtung erweisen sich die Möglichkeiten hierzu unter den derzeitigen Bedingungen als äußerst beschränkt. Das Papier der HSA-Rechtsanwälte bleibt eine Antwort auf die Frage schuldig, auf welcher Basis den Landwirten als natürliche Personen ein Klagerecht unmittelbar gegen die Verordnung zustehen soll. Man kann nur spekulieren, was mit der Formulierung „Anknüpfungspunkte für eine Klage“ gemeint sein soll. Natürliche Personen können nicht unmittelbar gegen eine Verordnung klagen.

In Betracht käme eine prinzipale Normenkontrolle, wie sie auch in den bekannten verfassungsgerichtlichen Prozessen im Zusammenhang mit der Hennenhaltungsverordnung stattgefunden hat. Die Vorschriften der TierSchNutzV könnten zum Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff BVerfGG gemacht werden. Antragsberechtigt beim Bundesverfassungsgericht sind nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und § 76 Abs. 1 BVerfGG die Bundesregierung, eine Landesregierung sowie ein Viertel der Mitglieder des Bundestages – nicht aber die Landwirte.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass zwar Jedermann mit der Behauptung Verfassungsbeschwerde erheben kann, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt zu sein. Die Hürden sind hier allerdings sehr hoch. Auch ist nicht ersichtlich, inwieweit die angestrebten Änderungen der TierSchNutzV einen ungerechtfertigten Eingriff in die Grundrechte der Landwirte darstellen würden.

Unabhängig davon sind die im Rahmen des Papiers angeführten Argumente aus juristischer Sicht bereits nicht tragfähig. Wenn es beispielsweise heißt, dass mit der Empfehlung des Bundesrates nach ungehindertem Ausstrecken der Gliedmaßen eine unverhältnismäßige Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz der Unternehmen einhergehe, und dies als „Anknüpfungspunkt für eine Klage“ angesehen wird, so vermag diese Argumentation nicht zu überzeugen. Die derzeit praktizierte Haltung in den zu engen Kastenständen ist seit 1992 rechtswidrig. Daher

ist nicht etwa der großzügige Vertrauensschutz nach der Rechtsprechung zu rückwirkenden Gesetzesänderungen zu gewähren. Vielmehr handelt es sich um eine Situation, entsprechend einer Rechtsprechungsänderung, die lediglich einer „Willkürkontrolle“ unterliegt.⁶ Diese in solchen Konstellationen geltenden strengen Anforderungen an die Schutzbedürftigkeit sind hier bei Weitem nicht erfüllt.

5. Fazit

Der Änderungsvorschlag des Landes NRW trägt den Vorgaben des Tierschutzgesetzes nicht angemessen Rechnung und begegnet durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist unter Beachtung der Staatszielbestimmung Tierschutz, Art. 20a GG, dringend eine Verbesserung der Haltungsvorgaben und Abschaffung der Kastenstandhaltung geboten. Die „Übersicht über alle Änderungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung die aus Sicht von AgriKontakt, HSA-Rechtsanwälte und den Unterstützern zu einer Klage führen würden“, muss mangels fundierter juristischer Argumente als bloße Drohgebärde eingeordnet werden.

Rechtsanwältin
Dr. Davina Bruhn

⁶ Vgl. hierzu etwa BVerfGE 75, 246, 279 f., 126, 112, 155 f. , *Ciftci*, Übergangsfristen bei gesetz- und Verordnungsänderungen, 2010, S. 55.