

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

---

VIER PFOTEN - Stiftung für Tierschutz  
Schomburgstr. 120  
22767 Hamburg

Michael Günther \*  
Hans-Gerd Heidel \*<sup>1</sup>  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>2</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>2</sup>  
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

<sup>1</sup> Fachanwalt für Familienrecht

<sup>2</sup> 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