Rechtsgutachten

zur Frage der Vereinbarkeit der Haltungsvorgaben für Mastschweine mit dem Tierschutzgesetz sowie zur Zulässigkeit einer Verschärfung der Haltungsvorgaben

www.greenpeace.de

GREENPEACE

Rechtsanwälte Günther
Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 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

24.04.2017
16/0887V/H/db
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato
Durchwahl: 040-278494-16
Email: stefanato@rae-guenther.de

RECHTSGUTACHTEN

zur Frage der Vereinbarkeit der Haltungsvorgaben für Mastschweine mit dem Tierschutzgesetz sowie zur Zulässigkeit einer Verschärfung der Haltungsvorgaben

erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., Hongkongstr. 10, 20457 Hamburg

von Rechtsanwältin Dr. Davina Bruhn und Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **2**

1 Anlass der Untersuchung **3**

1.1 Die konventionelle Schweinemast in der Kritik 3

1.2 Historische Entwicklung 4

1.3 Auswirkungen auf die Gesundheit und das Verhalten der Tiere 6

1.4 Bestimmungen in anderen Ländern 6

2 Gutachtenfrage **8**

3 Rechtliche Beurteilung: Vereinbarkeit der Vorgaben der TierSchNutzV mit dem Tierschutzgesetz **8**

3.1 Einleitung 8

3.2 Verstoß gegen das Tierschutzgesetz 10

3.3 Relevante Vorschriften im TierSchG 10

3.4 Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG 16

3.5 Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG 22

3.6 Zwischenergebnis 27

4 Vereinbarkeit der Haltungskriterien der Initiative Tierwohl mit dem Tierschutzgesetz **27**

4.1 Hintergrund 27

4.2 Definition „Tierwohl“ 29

4.3 Anforderungen an die Haltung 30

5 Exkurs: Eingriffe an den Tieren **32**

5.1 Betäubungslose Ferkelkastration 32

5.2 Das Kürzen der Ferkelschwänze 34

6 Verfassungs- und Europarecht **36**

6.1 Verfassungswidrigkeit der Regelungen: Staatsziel Tierschutz 36

6.2 EU-Regelungen: Kein Hindernis für eine Verschärfung von Haltungsvorgaben 38

6.3 Zwischenergebnis: Erforderliche Neureglung der Haltungsbedingungen 39

7 Keine Verletzung der Grundrechte von Tierhaltern **40**

7.1 Berufsfreiheit Art. 12 GG 40

7.2 Eigentumsfreiheit Art. 14 GG 49

8 Rechtsschutzmöglichkeiten bezüglich der Regelungen zur Schweinemast **51**

8.1 Verbandsklage durch Tierschutzorganisationen 51

8.2 Klagerecht natürlicher Personen 52

8.3 Prinzipale Normenkontrolle 52

9 Zusammenfassung und Ergebnisse **53**

10 Anhang **56**

1 Anlass der Untersuchung

1.1 Die konventionelle Schweinemast in der Kritik

Die konventionelle Schweinemast gilt als eine der umstrittensten agrarischen Tierhaltungsformen in Deutschland. Mit dem Ausdruck „konventionell“ ist im Folgenden eine Form der Haltung gemeint, die sich stark oder ausschließlich an den Vorgaben der Tierschutznutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) orientiert:

Nachdem die intelligenten und agilen Tiere in sogenannten Abferkelbuchten zur Welt gekommen sind, in denen Sauen in Kastenständen auf nur einer Seite liegen und sich nicht drehen können, werden sie kurz nach ihrer Geburt ohne Betäubung kastriert, um dem späteren „Ebergeruch" im Fleisch vorzubeugen. Ein sogenanntes Mastschwein aus den verbreiteten Hybridlinien lebt dann nur noch 6-7 Monate, bevor es die Schlachtreife von 120 Kilo erreicht. Eine Folge langer, extremer Leistungszucht. Die Zeit bis zur Schlachtreife verbringt das Tier in engen Ställen vor allem mit Fressen und Liegen, ohne anspruchsvolle Betätigungen, ohne freudvolle Bewegung, ohne stabile und gesunde Sozialverbände. Unter derartig strapaziösen Haltungsbedingungen kommt es zu Aggressionen zwischen Artgenossen, weswegen den Tieren wiederum oft der Schwanz ohne Betäubung gekürzt und die Zähne abgeschliffen werden. Auf diese Weise wurden in Deutschland Millionen von Schweinen gehalten und letztlich für den in- und ausländischen Markt 59,3 Millionen Schweine im Jahr 2016 geschlachtet.[1]

Sogar der agrarpolitische Beirat beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) – der bislang nicht für einen besonders engagierten Einsatz für Tierschutzanliegen bekannt war – hält einen Großteil der konventionellen Haltungsformen von Schweinen für “nicht zukunftsfähig”.[2] Der Beirat begründet das mit der mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz der Schweinehaltung in der Bevölkerung, also zumindest indirekt auch mit verbreiteten ethischen Ansprüchen an den Tierschutz.[3] Dennoch reagierte das BMEL darauf bislang nicht.

---

[1] Quelle: Statistisches Bundesamt, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/TiereundtierischeErzeugung/AktuellSchlachtungen.html

[2] Zum Strukturwandel im Bereich der Schweineproduktion vgl. auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. I und 24; vgl. hierzu auch Greenpeace, Kursbuch Agrarwende 2050 – ökologisierte Landwirtschaft in Deutschland, S. 21, 88, 89.

[3] Vgl. hierzu *Betz*, Mehr gesellschaftliche Akzeptanz für den Tierschutz, in: Kritischer Agrarbericht 2016, S. 229 ff.

Verstörende Bilder, die die Realität in deutschen Schweinemastanlagen abbilden und regelmäßig in den Medien zu sehen sind, zeigen beides: sowohl Verstöße gegen geltendes Recht als auch eine Haltung, die empört, obwohl oder gerade weil sie vom geltenden Recht geduldet wird.

©Greenpeace

In jüngster Zeit wird zunehmend ein Paradigmenwechsel in der Mensch-Tier-Beziehung diskutiert, in den Geisteswissenschaften ist vom "animal-turn" die Rede. Auch geltende rechtliche und politische Voraussetzungen für den Tierschutz werden auf den Prüfstand gestellt und kritisiert.[4] Die Rechtswissenschaft als gesellschaftsbezogene Wissenschaft ist gefragt, ihren Beitrag zur Beantwortung diesbezüglicher Fragen zu leisten. Ein komplexes Feld wie die rechtlichen Legitimierungen bzw. Verbote umstrittener Schweinehaltungsformen bedarf des Einsatzes rechtlicher Instrumente sowie umfassender Analysen.

1.2 Historische Entwicklung

Die heutigen Regelungen in der TierSchNutztV zur Schweinehaltung sind durch die Zweite Verordnung zur Änderung der Tierschutznutztierhaltungsverordnung (2. ÄndVO) erlassen worden und am 04.08.2006 in Kraft getreten.[5]

Obwohl das TierSchG bereits seit 1972 die Verabschiedung einer entsprechenden Verordnung erlaubt, wurde die erste Verordnung zum Schutz von Schweinen bei der Stallhaltung erst 1988 erlassen.[6] Aufgrund einer 1991 erlassenen

---

[4] Siehe hierzu *Peters*, Vom Tierschutzrecht zu Legal Animal Studies: Forschungsdesiderate und –perspektiven, in Rechtswissenschaft 3/2016, S. 325; *Donaldson/Kymlicka*, 2014, Von der Polis zur Zoopolis. Eine politische Theorie der Tierrechte. In: Schmitz, F. (Hg.): Tierethik. Grundlagentexte. Suhrkamp: Berlin, S. 548-583.; *Niesen*, "Kooperation und Unterwerfung. Vorüberlegungen zur politischen Theorie des Mensch/Nutztier-Verhältnisses", Mittelweg 36. Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung, Jg. 23, 2014, 45-58.

[5] BGBl. I S. 1804, BR-Drs. 119/06; dies waren damals die §§ 16-25 TierSchNutztV.

[6] BGBl. I S. 673; BR-Drs. 159/88.

EU-Richtlinie zur Schweinehaltung[7] waren jedoch Änderungen erforderlich, die mit der Ersten Änderungsverordnung vom 01.03.1994[8] sowie der Zweiten Änderungsverordnung vom 02.08.1995[9] umgesetzt wurden.

Weitere Änderungen auf EU-Ebene folgten 2001 (RL 2001/88/EG) sowie 2008 (RL 2008/120/EG). 2001 wurde unter anderem die zeitliche Beschränkung der Kastenstandhaltung von Sauen geregelt. Die Flächenvorgaben für die Haltung von Mastschweinen stehen gegenwärtig noch weitgehend den Bestimmungen der Schweinehaltungsverordnung von 1994/1995 gleich.

2003 zeichnete sich zwar zunächst eine aus tierschutzrechtlicher Sicht positive Entwicklung ab. So sah der Entwurf für eine Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung/Schweine vom 13.08.2003[10] deutliche Verbesserungen vor, etwa Abkühlvorrichtungen im Aufenthaltsbereich der Schweine, verringerte Spaltenbreiten für Saugferkel und Mastschweine, eine Beschränkung des Perforationsgrads im Liegebereich auf max. 10 %, ständigen Zugang zu mindestens zwei Beschäftigungsmöglichkeiten sowie eine Vergrößerung der Mindestbodenfläche für Mastschweine. Der Bundesrat lehnte die meisten dieser Änderungen jedoch mit Beschluss vom 17.12.2004 ab.[11]

Die heute gültigen Bestimmungen setzen größtenteils den besagten Beschluss des Bundesrates von 2004 um. Zusätzlich zu dem, was der Bundesrat bereits an tierschutzrechtlichen Verbesserungen gestrichen hatte, erfolgte allerdings eine weitere Verschlechterung: So hatte der Bundesrat beschlossen, dass die Fensterflächen der Neubauten 3 % der Stallgrundfläche entsprechen sollen. Nun können schon 1,5 % ausreichen, wenn Gründe der Bautechnik entgegenstehen. Das vorgesehene Beschäftigungsmaterial sollte dazu geeignet sein, das Erkundungsverhalten und Wühlbedürfnis der Tiere zu befriedigen, in der jetzigen Fassung wird in § 26 Abs. 1 TierSchNutztV[12] das Wühlbedürfnis nicht mehr erwähnt. Darüber hinaus sollte zweimal täglich eine Kontrolle der Tiere stattfinden. Eine solche Regelung findet sich in den §§ 21-30 nicht, sodass lediglich die in § 4 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehene tägliche Kontrolle durchgeführt werden muss.

Eine solche Entwicklung ist bezeichnend. Immer wieder konterkarieren wirtschaftliche Interessen die Belange des ethisch begründeten Tierschutzes.

---

[7] RL 91/630/EWG, ABl. Nr. L 340 S. 33.
[8] BGBl. I S. 312, BR-Drs. 784/93.
[9] BGBl. I S. 1016.
[10] BR-Drs. 574/03.
[11] BR-Drs. 482/04.
[12] alle nachfolgenden §§ ohne nähere Bezeichnung sind solche der TierSchNutztV.

1.3 Auswirkungen auf die Gesundheit und das Verhalten der Tiere

Die Vorschriften der TierSchNutztV legalisieren eine Form der Haltung von Mastschweinen, die sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen lässt: Die Schweine werden in einer sogenannten Einflächenbucht mit perforiertem Boden in einer Gruppe gehalten, wobei jedem der Tiere - abhängig vom Gewicht - regelhaft nur 1 m² Platz zusteht.[13] Es fehlen eine Unterteilung der Buchten in separate Funktionsbereiche bzw. Klimazonen sowie Einstreu und adäquates Beschäftigungsmaterial. Oftmals befindet sich in den Buchten lediglich eine am Rand angebrachte Eisenkette als Spielmaterial. Das Futter wird zumeist mittels eines Breifutterautomaten verabreicht, Wasser bekommen die Tiere durch Nippeltränken und Tageslicht ist nicht zwingend vorgeschrieben.

Diese Haltungsform führt durchweg zu einer Einschränkung, teilweise auch zu einer gänzlichen Unterdrückung der verschiedenen Verhaltensbedürfnisse der Schweine, wozu insbesondere das Nahrungserwerbsverhalten, das Ruhe- und Schlafverhalten, die Eigenkörperpflege, das Sozialverhalten, das Erkundungsverhalten sowie die Fortbewegung zählen.

Es dürfte mittlerweile als erwiesen gelten, dass diese Haltungsbedingungen als eklatant tierschutzwidrig zu bezeichnen sind.[14]

1.4 Bestimmungen in anderen Ländern

Bei einer Betrachtung der in Deutschland geltenden Haltungsvorgaben und den jeweiligen Verordnungen zur Schweinehaltung in anderen Ländern wird deutlich, dass die deutsche Verordnung im Vergleich deutliche tierschutzrechtliche Defizite aufweist. Exemplarisch soll dies an folgenden Beispielen aufgezeigt werden:

So dürfen etwa die Böden im Liegebereich von Schweinen in der Schweiz gem. Art. 47 TSchV lediglich einen geringen Perforationsanteil aufweisen. In Norwegen sind sogar planbefestigte Liegeflächen vorgeschrieben, die so groß

---

[13] Vgl. hierzu BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 92: „Danach standen mehr als 90 % aller Schweine (zumindest zum größten Teil) auf perforierten Böden (…).“

[14] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 22 ff.; vgl. hierzu auch die Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren, BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 92, S. 104; vgl. KTBL, Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, abrufbar unter http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis; *Wollenteit/Lemke*, NuR 2013, 177, Die Vereinbarkeit der Haltung von abferkelnden Sauen in Kastenständen mit dem Tierschutzrecht und die Zulässigkeit eines Verbots dieser Haltungsform; vgl. hierzu auch EFSA Journal 2014; 12(5):3702, Scientific Opinion concerning a Multifactorial approach on the use of animal and non-animal-based measures to assess the welfare of pigs.

sein müssen, dass in jedem Gewichtsabschnitt alle Tiere gleichzeitig auf ihnen liegen können.[15] In Deutschland darf der Perforationsgrad hingegen gem. § 22 Abs. 3 Nr. 8 im Liegebereich 15 % betragen. In Schweden muss in allen Haltungsformen eine Trennung in einen Liege-, einen Fress- und einen Kotbereich sichergestellt sein.[16]

In der österreichischen Verordnung[17] sollen gem. Punkt 2.5 der Anlage 1 Fenster, sonstige offene oder transparente Flächen, durch die Tageslicht einfallen kann, mindestens eine Größe von 3 % der Stallgrundfläche aufweisen. Ein Schlupfloch wie in Deutschland, wonach gem. § 22 Abs. 4 S. 2 die Fläche auch auf 1,5 % der Stallgrundfläche verkleinert werden kann, ist nicht vorgesehen. Ohnehin ist in Deutschland genau genommen Tageslicht nicht vorgeschrieben, da lediglich Ställe, die nach August 2006 in Benutzung genommen wurden, überhaupt der o.g. 3%-Regelung unterfallen.

Gem. Art. 44 der Schweizer Tierhaltungsverordnung müssen Schweine sich jederzeit mit Stroh, Raufutter oder anderem gleichwertigen Material beschäftigen können. Diese Vorgaben sind wesentlich enger gefasst als es in § 26 Abs. 1 Nr. 1 der Fall ist. Offenbar dient diese Norm nur der „Mindest"-Umsetzung von Anh. 1 Kap. I Nr. 4 RL 2008/120/EG, wobei die EU-Kommission bereits bemängelt hat, dass § 26 Abs. 1 Nr. 1 zu allgemein gefasst sei und die angeführten Beispiele wie Stroh, Torf oder Holz nicht aufgenommen wurden.[18]

Dem Bedürfnis nach Einstreu muss in Deutschland selbst bei Muttersauen nur dann Rechnung getragen werden, wenn dies mit dem Stand der Technik der Stallanlage vereinbar ist (vgl. § 30 Abs. 7 S. 2, 3). Nach schweizerischem Recht muss der Sau vor und bis zum ersten Tag nach der Geburt geeignetes Nestbaumaterial zur Verfügung gestellt werden, ab dem zweiten Tag nach der Geburt muss der Liegebereich der Sau und der Ferkel täglich mit Langstroh o.ä. eingestreut werden (vgl. Art. 26 der Schweizer Tierhaltungsverordnung).

Abkühlungsmöglichkeiten für die Tiere sieht der deutsche Verordnungsgeber nicht vor; in der Schweiz müssen in neu eingerichteten Ställen bei Hitze für Schweine ab 25 kg in Gruppenhaltung sowie Eber Abkühlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (vgl. Art. 46 TSchV).

---

[15] vgl. hierzu Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Erfahrungsbericht über die Schweinehaltung in Norwegen, abrufbar unter http://www.laves.niedersachsen.de/tiere/tierschutz/tierhaltung/schweine/erfahrungsbericht-ueber-die-schweinehaltung-in-norwegen---november-2014-138839.html.
[16] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 20 TierSchNutztV, Rn. 25.
[17] Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung) StF: BGBl. II Nr. 485/2004.
[18] zit. nach *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 26 TierSchNutztV, Rn. 1.

Auch wenn die Kastenstandhaltung bei Sauen nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist, sei der Hinweis gestattet, dass die Kastenstandhaltung von Sauen, wie sie in Deutschland zugelassen ist, weder in der Schweiz noch in Österreich zugelassen ist, und Sauen dort allenfalls kurzzeitig fixiert werden dürfen (vgl. Art. 48 der Schweizerischen Verordnung). Eine Fixierung während der Geburt bedarf einer der in Art. 50 genannten Gründe.

Es lässt sich im Ergebnis festhalten, dass die in Ländern wie etwa Schweden, Norwegen, der Schweiz und in Österreich zur Haltung von Mastscheinen geltenden Regelungen deutlich über die in Deutschland geltenden Vorschriften hinausgehen.[19]

2 Gutachtenfrage

Das vorliegende Gutachten geht anlässlich der aktuell geführten Diskussion den Fragen nach,

- ob die in Deutschland praktizierte und durch die TierSchNutztV legitimierte Praxis der Haltung von Mastschweinen gegen das Tierschutzgesetz verstößt,
- ob eine Verschärfung der Haltungsvorgaben gegen europäisches Recht oder die Grundrechte der Tierhalter verstoßen würde und
- inwieweit die Möglichkeit besteht, die Praxis der Haltung von Mastschweinen einer gerichtlichen Prüfung zu unterziehen.

3 Rechtliche Beurteilung: Vereinbarkeit der Vorgaben der TierSchNutzV mit dem Tierschutzgesetz

3.1 Einleitung

Wie oben bereits ausgeführt wurde, enthalten die §§ 21-30 TierSchNutzV Anforderungen an die Haltung von Schweinen, die deutlich weniger Tierschutz gewährleisten als in anderen Ländern und deren praktische Implikationen tiefgreifende Bedenken aus tierschutzrechtlicher Sicht hervorrufen.

Unter **(3)** wird untersucht, ob die Vorschriften der §§ 21-30 TierSchNutztV, welche vorgeblich die heute verbreiteten Tierhaltungsformen legitimieren, tat-

[19] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 21TierSchNutztV, Rn. 25.

sächlich im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben des Tierschutzgesetzes (insbesondere § 2) stehen. Es würde den Rahmen des Gutachtens sprengen, jede einzelne Vorschrift zu untersuchen. Daher soll – unter Bezugnahme auf einzelne Vorschriften – eine Gesamtbetrachtung erfolgen, denn schließlich beruht die derzeit praktizierte Form der Mastschweinehaltung auf einer Vielzahl von Vorschriften, die u.a. das Platzangebot, die Beschaffenheit der Böden, das Zur-Verfügung-Stellen von Beschäftigungsmaterial, das Vorhalten von Abkühlungsmöglichkeiten usw. regeln.

Kurzfristig verursacht die Einführung höherer Tierschutzstandards bei Landwirten meist finanzielle Kosten, sieht man von den externen Kosten der Landwirtschaft (Kosten von Umwelt- und Gesundheitsproblemen, die von der Gesellschaft getragen werden müssen) einmal ab. Es ist unter den heutigen ökonomischen Anreiz- und Wettbewerbsstrukturen davon auszugehen, dass der weit überwiegende Teil der Schweinehalter die Vorgaben der TierschNutztV 1:1 abbildet, d.h. sich nicht ohne weiteres über die Anforderungen hinaus bewegt. So war bisher nicht zu beobachten, dass im Bereich der konventionellen Schweinemast auf freiwilliger Basis ernsthafte Bestrebungen vorhanden sind, die Haltungsbedingungen der Tiere zu verbessern und ihnen „mehr“ zuzugestehen, als die TierSchNutztV vorsieht.

Wohl um diesem Problem entgegenzutreten, wurden in jüngster Zeit ökonomische Anreiz-Initiativen für mehr Tierschutz ins Leben gerufen. Im Rahmen des Gutachtens soll daher auch der Frage nachgegangen werden, ob die unlängst gegründete sogenannte Tierwohlinitiative des Handels auf die Anforderungen des Tierschutzgesetzes zumindest auf freiwilliger Basis hinwirken kann und somit eine aus Tierschutzsicht zukunftsfähige Alternative darstellt bzw. hierin eine tragfähige Neukonzeption erblickt werden kann **(4)**. Im Anschluss widmet sich das Gutachten in einem Exkurs zwei weiteren tierschutzrechtlichen Problemfeldern im Zusammenhang mit der konventionellen Schweinemast: Die betäubungslose Ferkelkastration sowie das Kupieren der Ringelschwänze, **(5).**

Abgesehen davon soll die Frage erörtert werden, welche Konsequenzen sich für die geltende Rechtslage aufgrund der in 2002 im Grundgesetz verankerten Staatszielbestimmung Tierschutz ergeben **(6).** Klärungsbedürftig ist auch die Frage, ob neue, über die EU-Mindeststandards hinausgehende Regelungen mit dem EU-Recht vereinbar sind und ob diese möglicherweise eine Verletzung der Grundrechte der Tierhalter darstellen **(7)**.

Zuletzt soll eruiert werden, inwieweit ein möglicher Verstoß der §§ 21-30 TierSchNutztV gegen Bundesrecht gerichtlich geltend gemacht werden kann **(8).**

3.2 Verstoß gegen das Tierschutzgesetz

Die §§ 21-30 legalisieren eine Haltung von Mastschweinen, die zu einer massiven Einschränkung und zum Teil zu einer Unterdrückung der Verhaltensbedürfnisse der Tiere führt. Eine solche Haltungsform lässt sich in keiner Weise mit den Vorgaben des Tierschutzgesetzes in Einklang bringen, wie im Folgenden näher ausgeführt wird.

3.3 Relevante Vorschriften im TierSchG

Zum weiteren Verständnis des Tierschutzgesetzes soll zunächst kurz auf die zentrale Grundsatznorm des Tierschutzgesetzes eingegangen werden:

3.3.1 **Zweck und Grundsatz des Gesetzes (§ 1 TierSchG)**

Zweck dieses Gesetzes ist es, aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.

§ 1 S. 1 TierSchG ist kein unverbindlicher Programmsatz, sondern (als Auslegungsgrundsatz) geltendes Recht. Zweck des Gesetzes ist hiernach die umfassende Bewahrung des Lebens und des Wohlbefindens des Tieres.[20] Tierschutz im Sinne des Gesetzes ist folglich nicht mehr der anthropozentrische Tierschutz, sondern der ethische Tierschutz. Die Tiere sind als empfindungsfähige Mitgeschöpfe um ihrer selbst willen zu schützen. [21]

Das Gesetz legt augenscheinlich den Fokus auf den Schutz des Tieres vor dem Menschen bzw. dessen beeinträchtigendem Verhalten. Gleichwohl dient es insbesondere dazu, die Nutzung der Tiere durch den Menschen aufrechtzuerhalten.[22]

---

[20] *Hirt/Maisack/Moritz, 2016*, § 1 TierSchG, Rn. 1.
[21] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 1 TierSchG, Rn. 1; siehe hierzu auch *Stucki*, Die Nutzung kommt vor dem Schutz, in: RW-Heft 3 2016, S. 521.
[22] Dies wird belegt durch die Entstehungsgeschichte des TierSchG. In der offiziellen Begründung aus dem Jahr 1971 heißt es, dass die industrielle Tierhaltung durch den Tierschutz nicht in ihrer Existenz bedroht werden sollte, vgl. hierzu *von Gall*, Tierschutz als Agrarpolitik, 2016, S. 101.

3.3.2 Die „Tierhaltergeneralklausel“ (§ 2 TierSchG)

Neben § 1 TierSchG ist vorliegend insbesondere die sogenannte „Grundvorschrift über die Tierhaltung“[23] von Relevanz.

> ***§ 2 [Allgemeine Bestimmungen]***
>
> ***Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat,***
>
> ***1. muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen,***
>
> ***2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden,***
> ***(…)***

Diese Norm wurde bei der Verabschiedung 1972 als „Kernstück des Gesetzes“ angesehen[24]; alle untergesetzlichen Regelungen zur agrarischen Tierhaltung sind daran auszurichten. Aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe war die Regelung von jeher deutlicher Kritik ausgesetzt. Insbesondere bestand schon bei Einführung des Gesetzes die Befürchtung, dass es diesbezüglich auf Seiten des Verordnungsgebers zu Unsicherheiten und einer damit einhergehenden Zurückhaltung führen würde. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner „Legehennenentscheidung“ 1999 eindeutige Feststellungen zu § 2 Nr. 1 und Nr. 2 getroffen.

Intention des Gesetzgebers: Wissenschaftliche Grundlage

1986 hat § 2 TierSchG eine bedeutsame Änderung erfahren: War gem. § 2 Nr. 2 TierSchG bis zu diesem Zeitpunkt jede dauernde Einschränkung des Bewegungsbedürfnisses untersagt, so sind diese Einschränkungen in der heutigen Fassung erst dann verboten, wenn sie zu Schmerzen, vermeidbaren Leiden oder Schäden führen.[25] § 2 Abs. 1 TierSchG wurde um die „Bedürfnisse“ ergänzt. Hiermit sollte gewährleistet werden, dass neueste Erkenntnisse der Verhaltensforschung fortan Berücksichtigung finden, denn:[26]

---

[23] *Lorz*, NuR 1986, 237.
[24] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 1.
[25] In der amtlichen Begründung wurde diese Änderung jedoch lediglich als „Richtigstellung hinsichtlich des vom Gesetzgeber Gewollten“ angesehen, BT-Drs. 10/3158, S. 18.
[26] BT-Drs. 10/3158, S. 18; dieser Ansatz scheint zunächst konstruktiv, es wurde jedoch bereits im Zusammenhang mit der Gesetzreform 1972 dahingehende Kritik geübt, dass „sämtliche moderne Hochintensivhaltungen“ die Forderungen nach einer verhaltensgerechten Unterbrin-

> *„In Absatz 1 Nr. 1 wurde bisher hinsichtlich der Gewährung angemessener artgemäßer Nahrung und Pflege sowie verhaltensgerechter Unterbringung nicht präzise genug auf die Bedürfnisse der Tiere eingegangen. Dies scheint aber nach den neuesten Erkenntnissen der Verhaltensforschung geboten.“*[27]

Obwohl auch die Konzepte „artgemäß“ und „verhaltensgerecht“ auf „Bedürfnisse“ abzielen, war es hilfreich, den Begriff explizit zu erwähnen. In der amtlichen Begründung nimmt der Gesetzgeber Bezug auf das damals neue Bedarfsdeckungs-und Schadensvermeidungskonzept des Schweizer Ethologen Tschanz[28]. Das Konzept geht von einer tiergerechten Haltungsform aus, wenn dem Tier ermöglicht wird, in Morphologie, Physiologie und Ethologie all diejenigen Merkmale auszubilden und zu erhalten, die von Tieren der gleichen Art und Rasse unter natürlichen Bedingungen (bei Wildtieren) bzw. unter naturnahen Bedingungen (bei Haustieren) gezeigt werden. Alleiniger Maßstab sei das Normalverhalten, das von Tieren der betreffenden Art unter naturnahen Haltungsbedingungen bei freier Beweglichkeit und vollem Organgebrauch gezeigt werde. [29] Es dürfte klar sein, dass sich dieses Konzept nicht für alle Fragen der Tierhaltung anwenden lässt, denn Tiere in menschlicher Obhut und in Freiheit verhalten sich grundlegend unterschiedlich und nicht jedes Verhalten von Wölfen ist etwa für eine tierschutzgerechte Hundehaltung erforderlich.

Insgesamt muss aber die Beurteilungskompetenz, inwieweit ein Haltungssystem tiergerecht ist, vorrangig bei der Ethologie und nicht etwa bei der Agrarwissenschaft liegen.[30]

Problematik: „Sachverstand“ und unbestimmte Rechtsbegriffe

Obwohl der Gesetzgeber augenscheinlich um eine umfassende Klarstellung bemüht war, bleibt die Klärung der in § 2 TierSchG enthaltenen Rechtsbegriffe, darunter „artgemäß“, „verhaltensgerecht“ und „vermeidbar“ anspruchsvoll und teilweise umstritten. Mit dem Verweis, dass diese Begriffe Sachverstand erfordern, wurde in der Reform von 1972 der Umstand gerechtfertigt, dass der Bundestag fortwährend von den letztlich relevanten Konkretisierungen des rechtlichen Tierschutzes (siehe Verordnungsermächtigung) ausgegrenzt wurde.

---

gung und artgemäßen Bewegungsmöglichkeit „in keiner Weise mit ihnen auch nur annähernd in Einklang zu bringen“ seien. Solle das Gesetz nicht zu einer „Farce“ werden, seien insbesondere die sogenannte Mastkalbbox, die intensive Schweinehaltung und die Batteriehaltung von Legehennen „ausdrücklich zu verbieten“, vgl. Stellungnahme von *Paul Leyhausen*, Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Verhaltensphysiologie in Wuppertal, in BA Koblenz, B116/38822.

[27] BT-DRs. 10/3185, S. 18.

[28] BT-DRs. 10/3185, S. 18.

[29] VG Düsseldorf, Urteil vom 18.08.2014, Az.: 23 K 5500/12.

[30] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn 8.

Es kann heute aber nicht mehr von der Homogenität eines Tierschutz-Sachverstandes ausgegangen werden, vielmehr ist deutlich geworden, dass auch unterschiedliche Interessen und Ansätze miteinander abgewogen werden müssen. Wie problematisch die Abhängigkeit von einem homogen verstandenen Sachverstand sein kann, zeigt das Verbot der Legehennenhaltung: Bereits in einem Entwurf für ein neues Tierschutzgesetz aus dem Jahr 1961 sollte die Haltung von Hennen in engen Käfigen verboten werden. Damals gab es noch kaum umfangreiche Gutachten über „artgemäße" Haltung, das Verbot basierte auf dem Tatbestand der unnötigen Tierquälerei. Unter den Voraussetzungen des Gesetzes von 1972 sollte es sodann 40 Jahre dauern, bis es schließlich zu einem Verbot dieser Haltungsform kam. Die Frage, ob Legebatterien eine gem. § 2 TierSchG artgemäße bzw. verhaltensgerechte Unterkunft und Haltung darstellen, bereitete den vom Agrarministerium beauftragten Sachverständigen also offenbar über Jahrzehnte große Probleme, was aus heutiger Sicht unverständlich erscheinen muss.[31]

Das „Legehennenurteil" des Bundesverfassungsgerichts

Die im Rahmen dieses Urteils vom Bundesverfassungsgericht entwickelten höchstrichterlichen Grundsätze waren wegweisend für die Auslegung des § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG – und zwar für jede Tierhaltung.[32] Das BVerfG hat mit Urteil vom 06.07.1999 die Hennenhaltungsverordnung von 1987 für nichtig erklärt, u.a. wegen mehrerer Verstöße gegen § 2 Nr. 1 TierSchG.

Zur Konkretisierung der Anforderungen der Regelungen in § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG eruierte das BVerfG die folgenden entscheidenden Feststellungen:

- Eine unangemessene Zurückdrängung der artgemäßen Verhaltensabläufe, welche zu den Grundbedürfnissen Ernährung, Pflege und artgerechte Unterbringung gehören, stellt einen Verstoß gegen Nr. 1 dar.[33] Diese Bedürfnisse sind als Grundbedürfnisse umfassend geschützt, sodass es nicht darauf ankommt, ob hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier entstehen[34].
- Zu den umfassend geschützten Grundbedürfnissen nach Nr. 1 gehören alle Verhaltensweisen im Zusammenhang mit den Funktionskreisen

[31] *Von Gall*, Tierschutz als Agrarpolitik, 2016, S. 115.
[32] BVerfG Urteil vom 6.Juli 1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1; vgl. auch *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn 15.
[33] BVerfGE 101, 1, 38; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 12;
[34] BVerfGE 101, 1, 36; zur Abgrenzung von § 2 Nr. 1 zu Nr. 2 vgl. auch VGH München, NuR 2006, 455, 456.

„Nahrungserwerbsverhalten“, Ruheverhalten“[35], „Eigenkörperpflegeverhalten“ sowie auch das weitere „Sozialverhalten“.[36]

- Die Grundbedürfnisse nach Nr. 1 dürfen auch nicht aus rein wirtschaftlichen Erwägungen zu Gunsten wirtschaftlicher Interessen zurückgestellt werden.[37]
- Im Gegensatz dazu hat der Gesetzgeber die Möglichkeit zu artgemäßer Bewegung „als einziges seiner Bedürfnisse“ weitergehenden Einschränkungsmöglichkeiten unterworfen.[38]

Das Bundesverfassungsgericht hat die materielle Nichtigkeit von § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 7 HhVO 1987 allein mit der Art und dem Ausmaß begründet, wie die Bedürfnisse des „Ruhens“ sowie das „gleichzeitige Fressen“ durch die bisherige Legehennenverordnung zurückgedrängt wurden. Mit den wirtschaftlichen Argumenten der Gegenseite hat sich das Gericht in Entsprechung der oben genannten Grundsätze gar nicht erst befasst.[39]

3.3.3 Verordnungsermächtigung (§ 2a TierSchG)

§ 2 a [Ermächtigungen]

(1) 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 dabei insbesondere Vorschriften zu erlassen über Anforderungen

1.
hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit oder der Gemeinschaftsbedürfnisse der Tiere,
2.
an Räume, Käfige, andere Behältnisse und sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren sowie an die Beschaffenheit von Anbinde-, Fütterungs- und Tränkvorrichtungen,

---

[35] Siehe BVerfGE 101, 1, 36, wo das „Schlafen“ der Hennen den Grundbedürfnissen im Sinne von § 2 Nr. 1 TierSchG zugeordnet wird.
[36] Im Falle von Legehennen gehören zu den Grundbedürfnissen daher z.B. Scharren, Picken, ungestörte und geschützte Eiablage, Eigenkörperpflege; siehe *Cirsovius/Maisack***,** Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Normenkontrollbeschluss vom 12.10.2010 (2 BvF 1/07; AUR 2011, 269) - zur verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Verfassungskonformität der Legehennenhaltung in Kleingruppen, AUR 2011, 273**.**
[37] BVerfGE 101, 1, 37 und 40.
[38] BVerfGE 101, 1, 32-37.
[39] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 15.

3.
hinsichtlich der Lichtverhältnisse und des Raumklimas bei der Unterbringung der Tiere,
(…)

Intention des Gesetzgebers

Seit 1972 obliegt es dem Bundesministerium für Landwirtschaft und Forsten (BML) bzw. dessen Nachfolgeorganisationen, heute dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), die Verordnungen zu erlassen und dafür die nötigen wissenschaftlichen Grundlagen bereitzustellen bzw. gezielt Gutachten in Auftrag zu geben, wonach die Rechtsverordnung zum Schutz der Tiere erforderlich sein und das die Anforderungen des § 2 TierSchG konkretisieren soll. Eine Rechtsverordnung darf die Anforderungen des § 2 nicht einschränken. Der Verordnungsgeber hat sich am Maßstab der Ge- und Verbotstatbestände des § 2 TierSchG zu orientieren und Vorschriften zu erlassen, die eine tierschutzgerechte Haltung sicherstellen. Es ist ihm aufgegeben, einen Ausgleich zwischen den Belangen des Tierschutzes und den rechtlich geschützten Interessen der Tierhalter durch untergesetzliche Bestimmungen zu erreichen.[40] Wie bereits das BVerfG klarstellte, ist der Verordnungsgeber insofern befugt, die Anforderungen für die Haltung von Tieren näher zu bestimmen. Eine Einschränkung dieser Vorgaben oder gar Absenkung des gesetzlichen Schutzniveaus darf hierbei seitens des Verordnungsgebers jedoch nicht erfolgen. Ihm ist es lediglich gestattet, den im Gesetz angelegten Rahmen zu konkretisieren: es obliegt ihm an Stelle des Gesetzgebers, dessen noch nicht in allen Einzelheiten feststehende Entscheidung gleichsam „zu Ende zu denken".[41]

Infolgedessen muss eine auf § 2 a TierSchG gestützte Verordnung sicherstellen, dass die Bedürfnisse, welche den in § 2 genannten Begriffen „ernähren", „pflegen" und „verhaltensgerecht unterbringen" unterfallen, im Wesentlichen befriedigt werden müssen. Hierzu zählen die oben bereits genannten Funktionskreise wie „Nahrungserwerbsverhalten", Ruheverhalten"[42], „Eigenkörperpflegeverhalten", „Mutter-Kind-Verhalten" sowie auch das weitere „Sozialverhalten". Sollten die im Rahmen dieses Gutachtens untersuchten Vorschriften zur Schweinehaltung auch nur einen dieser Funktionskreise erheblich einschränken oder eine starke oder dauerhafte Unterdrückung mit sich bringen, so wären die Normen infolge der Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungs-

---

[40] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2a TierSchG, Rn. 9.
[41] *Kramer*, Wirksamkeit der Hennenhaltungsverordnung, JuS 2001, 962, 964.
[42] Siehe BVerfGE 101, 1, 36, wo das „Schlafen" der Hennen den Grundbedürfnissen im Sinne von § 2 Nr. 1 TierSchG zugeordnet wird.

rahmens rechtswidrig und nichtig.[43] Es kann an dieser Stelle nur wiederholt darauf hingewiesen werden, dass diese Bedürfnisse keiner Relativierung zugänglich sind und wirtschaftliche Interessen der Halter oder andere Gesichtspunkte des Wettbewerbs daher ohne Belang sind. Diese bereits 1999 vom Bundesverfassungsgericht vertretene Auffassung dürfte durch die 2002 erfolgte Aufnahme der Staatszielbestimmung Tierschutz in das Grundgesetz eine signifikante Aufwertung erfahren haben.[44]

Problematik: Interessenausgleich durch das Ministerium

Bezüglich des vorzunehmenden Ausgleichs ist ein Interessenkonflikt bereits durch die Zuständigkeit des Ministeriums vorgezeichnet, so vertritt dieses zumindest auch die Interessen der Landwirte. Inwiefern normative oder ethische Grundlagen ein Bestandteil des Sachverstandes sind bzw. welche ethischen Grundsätze zum Tragen kommen sollten, wurde in der Gesetzesbegründung nicht deutlich. Rechtliche Konkretisierungen auf dem Verordnungsweg erfordern eine objektive, weitgehend unumstrittene Anleitung für das exekutive Handeln, sie müssen sich also gegenüber Minderheitenmeinungen argumentativ durchsetzen.[45] Dem Agrarministerium als Verordnungsgeber die Aufgabe zu überlassen, den Ausgleich zwischen Interessen der Tierhaltung und denen des Tierschutzes herzustellen, ohne die notwendigen Voraussetzungen dafür festzulegen, erscheint aus interessenpolitischer Sicht langfristig nicht zielführend.

3.4 Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG

Die durch die §§ 21-30 zugelassene Haltung von Mastschweinen führt zu einer Einschränkung der Verhaltensbedürfnisse der Tiere, die mit § 2 Nr. 1 TierSchG unvereinbar ist, wonach ein Tier nach seiner Art und seinen Bedürfnissen angemessen ernährt, gepflegt und verhaltensgerecht untergebracht werden muss.

3.4.1 **„Ernährung“**

Hierzu zählen alle Verhaltensabläufe, die dem Funktionskreis Nahrungserwerbsverhalten zuzurechnen sind. Von einer angemessenen Ernährung kann nur ausgegangen werden, wenn folgende Punkte erfüllt sind[46]:

- Deckung des physiologischen Bedarfs an Nahrungsstoffen,

---

[43] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2a TierSchG, Rn. 9.
[44] In diesem Sinne auch VG Schleswig, Urteil vom 29.08.2012, Az.: 1 A 31/12: „Dem Verordnungsgeber ist es vielmehr wegen des Verfassungsauftrags in Art. 20 a GG und dem Gebot aus § 1 S. 1 TierSchG verwehrt, aus wirtschaftlichen Erwägungen auf Regelungen zu verzichten, die zur Realisierung einer art- und verhaltensgerechten Unterbringung erforderlich sind.“
[45] *von Gall*, Tierschutz als Agrarpolitik, 2016, S. 104.
[46] vgl. hierzu *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 17.

- Darreichungsform, die das mit der Nahrungssuche und -aufnahme verbundene Beschäftigungsbedürfnis befriedigt,
- Gewährleistung gleichzeitiger Nahrungsaufnahme bei soziallebenden Tierarten.

Hinsichtlich des natürlichen Nahrungsspektrums von Schweinen lässt sich sagen, dass dieses abwechslungsreich ist und sowohl energiereiche als auch strukturierte und rohfaserreiche Nahrung umfasst. Schweine haben nicht nur ein ausgeprägtes Erkundungsverhalten, welches sie veranlasst, sich 70-80 % ihrer Gesamtaktivitätszeit mit der Nahrungssuche und -bearbeitung zu befassen. Darüber hinaus leben sie in Sozialverbänden und beschaffen sich gemeinsam mit ihrer Gruppe ihre Nahrung.[47] In ihrem natürlichen Lebensraum, der aus Wäldern mit Büschen und wasserreichen Gegenden besteht, durchwühlen sie den Boden großflächig nach Pilzen, Knollen, Wurzeln, Larven und Käfern.[48] Da das Fressen ein Erkundungsverhalten voraussetzt, scheint die Erkundung ein inneres instinktives Bedürfnis der Tiere zu sein.[49] Wühlen, Nagen, mit dem Rüssel ihr Essen zu manipulieren und Kauen zählen somit zu den Hauptaktivitäten eines Schweins.[50]

Bei der nach der TierSchNutztV zulässigen Haltung auf Spaltenböden, vgl. § 22 Abs. 3 Nr. 4, und einer maximalen Bodenfläche von 1 m² pro Tier, vgl. § 29 Abs. 2, existiert keine Verpflichtung zur Einstreu. So wird den Schweinen nicht zugestanden,

- im Stroh oder einem anderen veränderbaren Substrat zu wühlen,
- in der Tiefstreu bzw. Einstreumatratze zu graben oder
- in einem ausreichend tief und umfangreich zur Verfügung stehenden anderen Substrat zu graben.

Das in der konventionellen Schweinemast zu beobachtende Wühlen im eigenen Kot bzw. „auf Beton“ ist defizitär, da eine Bearbeitung und Veränderung der

---

[47] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtiung ethologischer Merkmale, 2003, S. 29; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 5.
[48] Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt/ *Reinke*, 2016, Mastschweine, abrufbar unter https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine; eingesehen am 02.03.2017.
[49] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtiung ethologischer Merkmale, 2003, S. 29.
[50] DTB E.V., Schweine – Haltung und Verhalten, S. 5; Siehe hierzu ausführlich *Studnitz/Jensen/Pedersen*, Why do pigs root and in what will they root? A review on the exploratory behaviour of pigs in relation to environmental enrichment, in: Applied Animal Behaviour Science 107 (2007) 183-197.

Umgebung sowie ein Hineinwühlen in ein Substrat (vertikale Bewegung in die Tiefe) nicht ausgeführt werden können. Es handelt sich um ein Pseudowühlen, bei dem die Erkundungsmotivation nicht befriedigt werden kann.[51]

Weiterhin bringt die konventionelle Form der Haltung aufgrund einer oftmals nur zweimal am Tag stattfindenden Fütterung mit sehr homogenem und energiereichem Futter erhebliche Probleme mit sich. Bei Breien entfällt das Kauen ganz und die Fütterung mit Pellets verkürzt die Zeit für die Nahrungsaufnahme. Anstatt wie unter naturnahen Bedingungen 7-8 Stunden Nahrung aufzunehmen und zu bearbeiten, beträgt die Dauer der rationierten Nahrungsaufnahme in der konventionellen Schweinemast oftmals nur 10-20 Minuten. Hinzu kommt der Umstand, dass bei der konventionellen Form der Fütterung auch der Magen nicht wie in der Natur über Stunden mit Futter gefüllt ist, sondern aufgrund der Konsistenz und Zusammensetzung des in der Mast verwendeten strukturarmen Futters schnell wieder entleert wird.[52] Aufgrund der Enge in den Buchten oder der Fütterung an Breifutterautomaten mit begrenzten Fressplätzen ist häufig auch keine gleichzeitige Futteraufnahme möglich.[53]

Bedingt durch die oben beschriebene massive Einschränkung des üblicherweise mit der Nahrungsaufnahme verbundenen Explorationsverhaltens erfolgt eine „Umorientierung“. Schweine, die unter diesen Bedingungen leben, entwickeln regelmäßig Verhaltensstörungen, die sich gegen die Buchtengenossen richten, wie etwa das Schwanzbeißen, Ohrenbeißen oder das Stangenbeißen. Die Verhaltensmuster entstammen dem natürlichen Verhaltensrepertoire, werden jedoch auf andere Tiere umgelenkt.[54] Zusätzlich regt solches Verhalten Artgenossen zur Nachahmung an, was zu Kannibalismus und schlimmstenfalls zum Tod des angegriffenen Tieres führen kann, welches mangels Ausweichraumes kaum Fluchtmöglichkeiten hat. Das als Gegenmaßnahme vorgenommene Schwanzkürzen stellt auch keine Lösung des Problems dar, sondern bewirkt andere Fehlhandlungen wie das Gelenk- oder Scheidenbeißen.[55] Der Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren geht bei einer Haltung in einer Einflächenbucht mit perforiertem Boden in einer Kleingruppe und einer Fütterung mittels Breiautomaten – wie sie am häufigsten anzutreffen ist – da-

---

[51] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 31, die die Einführung von Wühlmöglichkeiten für unabdingbar hält, S. 190.
[52] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 35.
[53] vgl. hierzu ausführlich *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 17mwN; KTBL, Verhalten von Schweinen, S. 4.
[54] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 35.
[55] vgl. Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt/ *Reinke*, 2016, Mastschweine (Fn. 3); Der DTB bezeichnet diese Haltungsform bei Mastschweinen als „in höchstem Maße tierquälerisch“, Broschüre „Schweine – Haltung und Verhalten, DTB, abrufbar unter https://www.tierschutzbund.de/information/hintergrund/landwirtschaft/schweine.html.

von aus, dass der Funktionskreis der Nahrungsaufnahme „stark eingeschränkt / nicht ausführbar“ ist für:

- *„Nahrungssuche, da kein Substrat und kein Raufutter angeboten werden*
- *ungestörte Futteraufnahme, da ein gleichzeitiges und geschütztes Fressen nicht möglich ist*
- *Futterbearbeitung, da kein Substrat und kein Raufutter angeboten werden*
- *Das natürliche Nahrungserwerbs- und Erkundungsverhalten wird in der Schweinemast demnach nahezu vollständig unterdrückt“*[56]

Die Erkundung ist stark eingeschränkt/nicht ausführbar für:

-*„räumliche Erkundung, da wenige und monotone Umweltreize, keine Strukturierung und kein Substrat vorhanden sind“*[57].

Allein die Verhaltensmuster, die unter die Begrifflichkeit „ernähren“ fallen, sind im Ergebnis stark eingeschränkt oder vollständig unterdrückt.[58]

3.4.2 **„Pflege“**

Die Möglichkeit, das natürliche Körperpflegeverhalten ausführen zu können, ist eine maßgebliche Voraussetzung für das Wohlbefinden von Schweinen.[59] Ermöglicht werden sollte den Tieren aus Sicht der Ethologie nicht nur die Eigenkörperpflege, sondern auch die gegenseitige Hautpflege.[60] Schweine haben ein ausgeprägtes Bedürfnis, sich an fremden Gegenständen, wie beispielsweise Bäumen oder Pfählen, zu kratzen oder zu scheuern, da sie nicht alle Körperstellen mit dem Rüssel oder den Hinterbeinen erreichen können.[61] Weiterhin ist ihnen eine Thermoregulation nur in sehr eingeschränktem Maße möglich, da sie nicht über Schweißdrüsen verfügen. Schweine benötigen daher eine Abkühlungsmöglichkeit, um überschüssige Wärme abzuleiten. Unter naturnahen Be-

---

[56] vgl. Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, abrufbar unter http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis.
[57] vgl. Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, abrufbar unter http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis.
[58] Siehe hierzu auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 96: Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren.
[59] Vgl. hierzu *Reinke*, Mastschweine, Artikel für die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, 2016, abrufbar unter https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine/2.
[60] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 24; BVerfGE 101, 1, 38; OVG Lüneburg, Beschl. vom 15.10.2012, Az.: 11 ME 234/12.
[61] DLG Merkblatt 382, S. 13.

dingungen suhlen sich Schweine bereits ab einer Lufttemperatur von 18 Grad Celsius in Schlamm.[62] Außerdem ist für Schweine – die entgegen ihrem Ruf sehr reinlich leben – die strikte Trennung von Kot- und Liegebereich von essentieller Bedeutung.[63] Schweine vermeiden es wenn möglich, Kot oder Urin in der Nähe ihres Schlafplatzes abzusetzen.[64] Sie reagieren abweisend auf den konzentrierten und starken Geruch von Kot.[65]

Auch in der Pflege kommt es somit zu einer massiven Zurückdrängung der Bedürfnisse der Tiere. Viele Verhaltensweisen sind in der Buchtenhaltung überhaupt nicht ausführbar. Eine Trennung von Kot- und Liegebereich ist in § 22 Abs. 2 Nr. 3 zwar vorgesehen. In der Praxis ist dies aufgrund der Enge und hohen Besatzdichte dennoch kaum realisierbar: So ist eine völlige Verkotung des gesamten Bodens fast ausnahmslos in den Gruppenhaltungen mit perforiertem Boden zu beobachten;[66] die Tiere sind dem Gestank und der Berührung mit ihrem Kot permanent ausgesetzt. Den Schweinen steht auch keine trockene Liegefläche zur Verfügung. Die Verordnung sieht keine Abkühlungsmöglichkeit vor; es wird lediglich gefordert, dass eine Vorrichtung vorhanden sein muss, die eine Verminderung der Wärmebelastung der Schweine bei hohen Stalltemperaturen ermöglicht. Zum Teil wälzen sich die Tiere daher zur Abkühlung sogar in ihrem eigenen Harn.[67] Zur Körperpflege sind keine geeigneten Einrichtungen bzw. Strukturen vorhanden.

Insofern ist auch hier von einer zumindest starken Einschränkung dieser Funktionskreise auszugehen. Zum Teil werden essentielle Bedürfnisse, wie etwa die Trennung von Kot- und Liegebereich, auch gänzlich zurückgedrängt.[68]

3.4.3 **Verhaltensgerechte Unterbringung**

Es wurde bereits ausführlich dargelegt, dass man dem Verhalten von Tieren, die diese unter naturnahen Bedingungen zeigen, verschiedene Funktionen („Funktionskreise“) zuschreibt.[69] Zu einer verhaltensgerechten Unterbringung

---

[62] KTBL, Verhalten von Schweinen, S. 7.
[63] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 7; *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 38.
[64] KTBL, Verhalten von Schweinen, S. 4; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 7.
[65] DLG-Merkblatt 351, 2008, S.7.
[66] *Reinke*, Mastschweine, Artikel für die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, 2016, abrufbar unter https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine/2.
[67] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 39.
[68] Siehe hierzu auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 96: Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren.
[69] Im Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren wird bei der Produktionsrichtung Schweinemast eine Unterteilung in folgende Funktionskreise des Verhaltens vorgenommen:

gehört, dass die Verhaltensabläufe eines jeden Funktionskreises möglichst ungehindert ausgelebt werden können – zumindest nicht in erheblichem Ausmaß unterdrückt werden.

Für die Ermittlung der Verhaltensbedürfnisse in den verschiedenen Funktionskreisen und der daraus resultierenden Anforderungen kann, neben anderen verhaltenswissenschaftlichen oder tiermedizinischen Kenntnissen, auf standardisierte oder antizipierte Sachverständigengutachten zurückgegriffen werden. Der vom KTBL 2006 herausgegebene „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“, ist dabei als besonders bedeutsames Sachverständigengutachten anzusehen. Hiernach ist das Ruheverhalten in der Schweinemast stark eingeschränkt, da kein ausreichendes Platzangebot vorhanden ist, kein trockener Liegebereich zur Verfügung steht und kein Substrat vorhanden ist. Der für Schweine typische Bau von Schlafnestern ist nicht möglich. Auch das Sitzen gehört zum Ruhen und tritt unter natürlichen Bedingungen nur kurzzeitig auf, d.h. als Übergang vom Ruhen zur Aktivität. Das bei Mastschweinen oftmals über einen längeren Zeitraum zu beobachtende Sitzen ohne Reaktion kann hingegen als Apathie gedeutet werden und wird als Anomalie gewertet, die auf eine eintönige, reizarme Haltungsumwelt, ungeeignete Böden oder Beinschwäche der Schweine zurückgeführt wird.[70]

Eine starke bis vollständige Einschränkung des Sozialverhaltens ist dieser Haltungsform ebenfalls immanent: Die Tiere können wegen des unzureichenden Platzangebots nicht ausweichen oder sich zurückziehen. Gerade dieses Ausweichverhalten der Schweine kann die Aggressionen vermindern und stellt eine entscheidende Komponente für eine Stabilisierung des Sozialgefüges dar.[71] Es mangelt in der konventionellen Schweinemast an separaten Funktionsbereichen oder geeigneten Strukturen zum Aufbau eines stabilen Sozialgefüges.[72]

Das bereits erwähnte Erkundungsverhalten, welches aus ethologischer Sicht für Schweine ein „dringendes Bedürfnis“ darstellt, ist aufgrund der fehlenden Einstreu und Strukturierung der Buchten nur stark eingeschränkt bis gar nicht ausführbar.[73]

Sozialverhalten, Fortbewegung, Ruhen und Schlafen, Nahrungsaufnahme, Ausscheidung, Komfort und Erkundung.

[70] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 42; siehe hierzu auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 96: Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren.

[71] *Weber*, Wohlbefinden von Mastschweinen in verschiedenen Haltungssystemen unter besonderer Berücksichtigung ethologischer Merkmale, 2003, S. 39.

[72] vgl. hierzu vgl. Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, abrufbar unter http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 7.

[73] EU-SVC-Report Schweine, S. 140, 141.

Diese Art der Unterbringung entspricht damit ersichtlich nicht den Bedürfnissen der Schweine. Allein aufgrund des Umstandes, dass die Schweinemast in Gruppenhaltung, wie sie die TierSchNutztV zulässt, dort größtenteils mit „C“ (Normalverhalten stark eingeschränkt) bewertet wurde, ist eine Vereinbarkeit mit § 2 Abs. 1 TierSchG praktisch ausgeschlossen.[74]

3.4.4 **„Angemessen“**

Das Merkmal „angemessen“ muss sich auf alle der in § 2 Nr. 1 genannten Punkte beziehen. Können die Tiere bei der Nahrungsaufnahme, der Pflege und in der Unterbringung ihre basalen Bedürfnisse nicht befriedigen, kommt die Rechtsprechung zu dem Schluss, dass unter derartigen Haltungsbedingungen nicht mehr von „angemessener“ Haltung die Rede sein kann. Bereits ohne äußerlich wahrnehmbare Indizien (etwa Verhaltensstörungen, Verletzungen) ergibt sich diese Unangemessenheit aus Art und Ausmaß der Verhaltenseinschränkungen eines Tieres. Die EU-Kommission begründet dies wie folgt: „Ist ein Tier nicht in der Lage, ein Bedürfnis zu befriedigen, so wird sein Befinden früher oder später darunter leiden.“[75] Außerdem war das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Legehennenhaltung wegweisend, denn es hat im Rahmen der Prüfung des Merkmals der Angemessenheit davon abgesehen, die von der Bundesregierung und Geflügelwirtschaft angeführten wirtschaftlichen Belange zu berücksichtigen. Zuletzt stellt sich nun die Frage, ob die Unterdrückung eines bestimmten Funktionskreises mit der Erfüllung der Bedürfnisse eines anderen Funktionskreises kompensiert werden kann. Die Rechtsprechung geht nicht davon aus.[76] Zumindest das erhebliche Zurückdrängen oder Unterdrücken auch nur eines der von § 2 Nr. 1 TierSchG erfassten Bedürfnisse kann nicht mit anderen positiven Gesichtspunkten verrechnet werden.[77]

3.5 Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG

Die in §§ 21-30 zugelassene Haltung von Mastschweinen ist für die Tiere aufgrund der massiven Einschränkung ihrer Bewegungsfreiheit und damit einhergehenden Erkrankungen des Bewegungsapparats mit Schmerzen, Leiden und Schäden verbunden, weil ihnen ein Lebensraum vorenthalten wird, der ihren physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist, und verstößt damit auch gegen § 2 Nr. 2 TierSchG.[78]

---

[74] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 22.
[75] EU-Kommission, Mitteilung über den Schutz von Legehennen, zitiert nach BT-Drs. 13/11371, S. 15.
[76] VG Würzburg, Urteil vom 02.04.2009, Az.: W 5 K 08.811.
[77] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 43.
[78] Ebenso *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 23.

3.5.1 Einschränkung der Möglichkeit zu artgemäßer Bewegung

Den Tieren wird mit § 2 Nr. 2 TierSchG kein Recht auf artgemäße Bewegung zugestanden. Vielmehr darf die Möglichkeit zur artgemäßen Bewegung bis zur Schmerz-/Leidensgrenze eingeschränkt werden. § 2 Nr. 2 TierSchG stellt somit im Gegensatz zu § 2 Nr. 1 TierSchG die speziellere Regelung dar, denn die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung darf hiernach als einziges seiner Bedürfnisse einer weitergehenden Einschränkung unterworfen werden.[79]

Gemäß § 2 Nr. 2 TierSchG besteht jedoch ein uneingeschränktes Verbot der Zufügung von Schmerzen, wobei „einfache“ Schmerzen bereits ausreichen.[80] Weiterhin besteht ein eingeschränktes Verbot der Zufügung von Leiden oder Schäden.

3.5.2 Schmerzen

Die Haltung in den Buchten beschränkt nicht nur die Bewegungsfreiheit, vielmehr bringt die räumliche Enge auch eine Einschränkung des Spiel- und Erkundungsverhaltens mit sich. Durch die Bewegungseinschränkungen kommt es häufig zu schmerzhaften Erkrankungen des Bewegungsapparats, darüber hinaus begünstigen die harten Spaltenböden Klauenverletzungen.

Zu den häufigsten Erkrankungen zählen somit

- Klauen- und Gelenkerkrankungen,
- Herz-Kreislauferkrankungen[81],
- Verletzungen des Integuments[82].

Dazu gesellen sich weitere Gesundheitsprobleme. Aufgrund der reizarmen Umgebung liegen die Tiere auch in den Wachphasen einen Großteil des Tages

---

[79] BVerfGE 101, 1,37; Auch in Anhang Nr. 7 der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie (RL 98/58/EG) findet sich eine dementsprechende Unterscheidung: Das Recht auf Fortbewegung („freedom to move“) darf Einschränkungen unterworfen werden, wohingegen die physiologischen und ethologischen Bedürfnisse vor unangemessener Zurückdrängung vollumfänglich geschützt werden.
[80] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 2 TierSchG, Rn. 46.
[81] *Reinke*, Mastschweine, Artikel für die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, 2016, abrufbar unter https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine/2.
[82] Vgl. hierzu nat. Bewertungsrahmen, Bewertung der Tiergesundheit bei Mastschweinhaltung/Einflächenbucht mit perforiertem Boden, abrufbar unter http://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 23.

auf dem Boden; die Folgen sind Drucknekrosen, offene Hautwunden, die sich zusätzlich entzünden und eitern können sowie Schleimbeutelentzündungen.[83]

Sämtliche der genannten Erkrankungen und Verletzungen sind als Schäden, aber auch als Schmerzen einzustufen. Da das Verbot der Zufügung von Schmerzen uneingeschränkt gilt, ist mit der Feststellung, dass solche Schmerzen vorliegen, bereits ein Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG indiziert.

3.5.3 **Leiden und Schäden**

Die Schweine werden in Buchten gehalten, die nicht nur ein zu geringes Platzangebot, sondern darüber hinaus keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten oder Einstreu vorsehen. Der eingeschränkte Bewegungsraum hat zugleich zur Folge, dass die Tiere einander auch kaum ausweichen können. Dies verursacht bei den Schweinen gravierenden, lang andauernden und nicht abbaubaren Stress und psychische Folgeschäden. [84]

Zu den typischerweise auftretenden Verhaltensstörungen gehören: [85]

- Stangenbeißen, eine Verhaltensstörung, bei welcher die Tiere die Stange mit dem Rüssel manipulieren, indem sie sie zwischen die Kiefer nehmen und an ihr entlanggleiten oder in sie hineinbeißen;
- Leerkauen, eine dem Stangenbeißen ähnliche Verhaltensstörung und ebenfalls auf Beschäftigungsmangel zurückzuführen;
- Trauern, eine Verhaltensstörung, bei welcher die Tiere hundeartig auf ihrem Hinterteil sitzen, gegen die Buchtenwand lehnen, den Kopf gesenkt und geschlossene Augen haben und insgesamt apathisch wirken. Diese Störung ist auf Bewegungsmangel und eine insgesamt reizarme Umgebung zurückzuführen;
- Schwanz- und Ohrenbeißen.

Diese Verhaltensstörungen, insbesondere die Stereotypien, führen oftmals zu Schäden der Tiere. Von einem Schaden im Sinne des § 2 TierSchG spricht man

---

[83] *Reinke*, Mastschweine, Artikel für die Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, 2016, abrufbar unter https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/schweine/mastschweine/2.

[84] Auch dies wurde bereits 1997 im Rahmen des EU-SVC-Report, S. 146 festgestellt. EFSA Journal (2007) 572, S.3; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 26 TierSchNutztV, Rn. 2.

[85] Vgl.: KTBL-Schrift 446, 484; *Tschanz*, Leiden – ein Begriff aus dem Tierschutzrecht, Amtsärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle, 13. Jg., 4/2006, 234. 237 ff; siehe hierzu auch BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. 96: Übersicht über bedeutende Tierschutzprobleme und wichtige Einflussfaktoren.

dann, wenn der körperliche oder seelische Zustand, in welchem sich ein Tier befindet, vorübergehend oder dauerhaft zum Schlechten hin verändert wird.[86]

Unabhängig von den damit einhergehenden Schäden sind diese Verhaltensstörungen ein deutlicher Indikator für die Annahme von Leiden der Tiere.

Leiden sind nach inzwischen gefestigter Rechtsprechung alle vom Begriff des Schmerzes nicht erfassten Beeinträchtigungen im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne fortdauern[87], und werden durch „der Wesensart des Tieres zuwiderlaufende, instinktwidrige und vom Tier gegenüber seinem Selbst- oder Arterhaltungstrieb als lebensfeindlich empfundene Einwirkungen und durch sonstige Beeinträchtigungen seines Wohlbefindens verursacht.[88] Leiden setzt nicht voraus, dass ein Tier krank oder verletzt ist.[89] Ausreichend ist, auch wenn der Begriff im Plural verwendet wird, ein einziges Leiden, wobei ein Bewusstsein wie beim Schmerz auch hier nicht zu fordern ist.[90]

Das Schwanz- und Ohrenbeißen bei Schweinen unterfällt dabei der Fallgruppe von Verhaltensstörungen, die erhebliche Leiden anzeigen. Ebenso zählen hierzu Leerlaufhandlungen wie das Leerkauen oder Apathien, beispielsweise das weitestgehend bewegungslose Sitzen in unnatürlicher Körperhaltung.[91] Im Übrigen kann auch erzwungenes Nichtverhalten zu einem Leiden der Tiere führen. Mastschweinen ist es beispielsweise unmöglich, ihr angeborenes Kotvermeidungsverhalten auszuführen.

Dass eine derartige Einschränkung der Lokomotion nicht verhaltensgerecht bzw. tierschutzkonform sein kann, zeigt sich auch bei Betrachtung der Haltungsvorgaben von Tieren, die zu Versuchszwecken gehalten werden:

In diesem Bereich findet eine Klassifizierung des Schweregrads des jeweiligen Verfahrens statt, welcher nach dem Ausmaß von Schmerzen, Leiden, Ängsten oder dauerhaften Schäden festgelegt wird, die das einzelne Tier während des Verfahrens voraussichtlich empfindet bzw. erleidet.

War es bis 2013 im Versuchstierbereich noch möglich, Tiere über 4 Wochen in sogenannten Stoffwechselkäfigen (in diesen Käfigen können sich die Tiere durchaus noch in gewissem Umfang bewegen) unter eingeschränktem Platzangebot zu halten (Mäuse und Ratten), so gilt es seit Einführung der 2010/63/EU

---

[86] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 1 TierSchG, Rn. 27.
[87] BGH NJW 1987, 1833, 1834.
[88] VGH Mannheim, NuR 1994, 487, 488.
[89] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 1TierSchG, Rn. 23.
[90] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 17 TierSchG, Rn. 87; *Erbs/Kohlhaas/Metzger* TierSchG § 1 Rn. 14, beck-online.
[91] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 17 TierSchG, Rn. 100.

(Anhang VIII Abschnitt III) nun als schwere Belastung, wenn eine Haltung in Stoffwechselkäfigen über mehr als 5 Tage erfolgt. Und hierbei ist – wohl gemerkt - die Lokomotion nicht verhindert, sondern eingeschränkt möglich:

> *„2. Mittel"…*
> *„h) Verwendung von Stoffwechselkäfigen mit mäßiger Einschränkung der Bewegungsfreiheit über einen längeren Zeitraum (bis zu fünf Tagen);"…*
>
> *„3. Schwer"…*
> *„i) Verwendung von Stoffwechselkäfigen mit schwerer Einschränkung der Bewegungsfreiheit über einen längeren Zeitraum;"*

Von einer schweren Belastung geht man bei Verfahren aus, bei denen zu erwarten ist, dass sie bei den Tieren starke Schmerzen, schwere Leiden oder Ängste oder lang anhaltende mittelstarke Schmerzen, mittelschwere Leiden oder Ängste verursachen sowie Verfahren, bei denen zu erwarten ist, dass sie eine schwere Beeinträchtigung des Wohlergehens oder des Allgemeinzustands der Tiere verursachen.[92]

Allein der Umstand, dass die betreffenden Schweine hier eine Deklarierung als Nutztiere und nicht als Versuchstiere erfahren, ändert nichts daran, dass die Einschränkung der Bewegungsmöglichkeit eine schwere Belastung darstellt, die mit den oben aufgezeigten Schmerzen, Schäden und Leiden einhergeht.

3.5.4 Vermeidbarkeit von Schäden und Leiden (Verhältnismäßigkeit)

Die Feststellung der Vermeidbarkeit fordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und als Bestandteil dessen auch eine Nutzen-Schaden-Abwägung. Eine Erforderlichkeit der oben beschriebenen Leiden ist deshalb nicht gegeben, weil sich der damit verfolgte Zweck - die Produktion gesunder Nahrungsmittel - auch durch andere ökonomisch realisierbare Haltungssysteme erzielen ließe, welche mehr Bewegungsfreiheit bieten, wie zum Beispiel im Rahmen der ökologischen Tierhaltung. Obwohl zur Rechtfertigung der Haltungsform regelmäßig wirtschaftliche Gründe angeführt werden, dürfen den Tieren nach der Rechtsprechung keine Leiden und Schäden aus Kostengesichtspunkten zugefügt werden.[93]

Alle genannten Schäden und Leiden sind in einer artgerechten Gruppenhaltung mit ausreichend Bodenfläche, Abkühlungsmöglichkeiten, angemessenem Beschäftigungsmaterial und nicht perforierten, eingestreuten Liegebereichen und Buchten vermeidbar. Auch aus der Gruppenhaltung resultierende aggressive

---

[92] Richtlinie 2010/63/EU, Anhang VIII, Klassifizierung des Schweregrads der Verfahren.
[93] *Hirt/Maisack/Moritz,* 2016, § 2 TierSchG, Rn. 48.

Auseinandersetzungen können durch entsprechende Maßnahmen verhindert werden. Hierzu zählen insbesondere eine artgerechte Fütterung, ausreichendes Beschäftigungsmaterial, die Trennung von Kot- und Liegefläche sowie ein ausreichendes Platzangebot, um Ausweich- und Rückzugsmöglichkeiten zu bieten.[94]

Die verursachten Schäden und Leiden der Schweine sind mithin vermeidbar. Die Zulassung der derzeit praktizierten Gruppenhaltung von Mastschweinen verstößt somit auch gegen § 2 Nr. 2 TierSchG.[95]

3.6 Zwischenergebnis

Die Haltung von Mastschweinen, wie sie durch die Vorschriften der TierSchNutztV zugelassen wird, verstößt im Ergebnis gegen § 2 Nr. 1, 2 TierSchG. Es wurde aufgezeigt, dass die Verordnung nicht gewährleisten kann, dass die in § 2 Nr. 1 TierSchG genannten Bedürfnisse der Tiere im Wesentlichen befriedigt werden und auch die gem. § 2 Nr. 2 TierSchG geschützten Bewegungsbedürfnisse der Tiere werden unverhältnismäßig zurückgedrängt.

Damit steht fest, dass der Zweck der Ermächtigungsgrundlage, eine Konkretisierung der Anforderungen des § 2 TierSchG, hier eklatant verfehlt wurde. Schließlich wird dem Verordnungsgeber durch § 2a TierSchG aufgegeben, einen Ausgleich zwischen den Belangen des Tierschutzes und den Interessen der Tierhalter zu erreichen. Der Verordnungsgeber darf die Anforderungen des § 2 TierSchG konkretisieren, er darf sie selbstverständlich nicht einschränken. Art. 20a GG gebietet ihm sogar, zum effektiven Schutz tierlicher Interessen soweit erforderlich nachzubessern oder zu optimieren.

Die diskutierten Vorschriften der TierSchNutztV sind demgemäß bundesrechtswidrig. Eine Neuregelung ist nicht nur zulässig, sie ist vor dem Hintergrund des vorstehenden Befundes sogar zwingend geboten.

4 Vereinbarkeit der Haltungskriterien der Initiative Tierwohl mit dem Tierschutzgesetz

4.1 Hintergrund

Um die gesellschaftliche Akzeptanz der agrarischen Tierhaltung zu verbessern, sind in den letzten Jahren zwei große sogenannte Tierwohl-Initiativen gegrün-

[94] EU-SVC-Report on the welfare of pigs , S. 146; vgl. zur Problematik des Schwanzbeißens: *Betz*, Mehr gesellschaftliche Akzeptanz für den Tierschutz, in: Kritischer Agrarbericht 2016, S. 233: „Wenn den Schweinen eine möglichst artgerechte Haltungsumgebung zur Verfügung gestellt wird und ihre Bedürfnisse befriedigt werden, lässt sich das Risiko für Schwanzbeißen stark reduzieren.“

[95] Ebenso *Hirt/Maisack/Moritz* , 2016, Vor §§ 21-30 TierSchNutztV, Rn. 23.

det worden. Die Initiative des BMEL beinhaltete die Gründung eines „Kompetenzkreises Tierwohl“, der vor kurzem einen Abschlussbericht vorgelegt hat.[96] Nachdem lange unklar war, wie genau das Label ausgestaltet werden sollte[97], hat Agrarminister Christian Schmidt (CSU) jüngst die Kriterien des freiwilligen Tierwohl-Siegels („mehr Tierwohl“) für Schweinefleisch vorgestellt.[98] Vorgesehen sind derzeit offenbar zwei Stufen: eine Einstiegsstufe[99] und eine Premiumstufe[100]. Insbesondere in der Einstiegsstufe sind jedoch keine signifikanten Verbesserungen der Haltungsbedingungen vorgesehen:[101] Im Wesentlichen beschränkt sich die Einstiegsstufe darauf, das Platzangebot der Tiere um etwa 30 % zu erhöhen und den Zugang zu Raufutter zu ermöglichen. So soll einem Schwein mit einem Gewicht von 75-110 kg nun nicht mehr - wie nach der TierSchNutztV - 0,75 m² Platz zugestanden werden, sondern 1,0 m². Diese Erhöhung des Platzangebotes um 0,25 m² lässt den Verordnungsgeber schlussfolgern, dass sodann ausreichend Platz vorhanden sei, um Liege- und Aktivitätsbereich zu trennen.[102] Diese Ansicht kann nicht geteilt werden, da das Haltungsverfahren im Übrigen hinsichtlich der Gestaltung der Stallflächen (Buchtenstruktur) dem bisherigen Haltungsverfahren nach der TierSchNutztV entsprechen soll. Geschlossene Liegeflächen sind lediglich bei Aufzuchtferkeln vorgesehen und die als marginal zu bezeichnende Erhöhung des Platzangebots lässt eine hinreichende Trennung der Bereiche wohl kaum zu. Einstreu, Abkühlungsmöglichkeiten oder ein Außenklimabereich sind erst in der Premiumstufe verbindlich. Bezeichnenderweise bleibt in der Eingangsstufe auch das Kupieren der Schwänze zulässig und ist erst in der Premiumstufe verboten. Gerade bei dem Schwanzbeißen handelt es sich – auch nach Auffassung des Verordnungsgebers - um ein komplexes, multifaktorielles Problem, dem man mit einer angemessenen Verbesserung der Haltungsbedingungen wirksam begegnen könnte. Die Einstiegsstufe vermag dies offenbar nicht zu leisten; andernfalls könnte bereits hier ein Verbot des Kupierens vorgesehen werden. Somit scheint es irreführend, wenn das Bundesministerium unter Christian Schmidt verkündet:

---

[96] bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierwohl/KompetenzkreisAbschlussbericht.html.

[97] Süddeutsche Zeitung vom 19.1.2017, Der lange Weg zum Label, abrufbar unter http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/tierschutz-der-lange-weg-zum-label-1.3339994.

[98] Abrufbar unter https://www.topagrar.com/news/Schwein-News-Schwein-Schmidt-praesentiert-die-Kriterien-fuer-das-Tierwohllabel-8132885.html.

[99] Abrufbar unter https://www.topagrar.com/dl/2/0/1/1/6/7/3/Kriterien_Eingangsstufe.pdf.

[100] Abrufbar unter https://www.topagrar.com/dl/2/0/1/1/6/7/3/Kriterien_Premiumstufe.pdf.

[101] So auch Süddeutsche Zeitung vom 4.7.2017, Täuschung mit staatlichem Gütesiegel, abrufbar unter http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/tierschutz-taeuschung-mit-staatlichem-guetesiegel-1.3450431: „Der bisherige Entwurf des Gütesiegels, das Tierschutz in Schweineställen verbessern soll, liegt der Süddeutschen Zeitung und dem Bayerischen Rundfunk vor und liest sich, als würde man das Tier an die industrielle Haltung anpassen und nicht umgekehrt. Der Staat würde dem Papier nach eine Schweinemasthaltung belohnen, die kaum über geltende Gesetze hinausgeht.“

[102] Der Verordnungsgeber spricht davon, dass dies für eine tiergerechte Haltung essentiell sei, vgl. https://www.topagrar.com/dl/2/0/1/1/6/7/3/Kriterien_Eingangsstufe.pdf.

"Geschafft: Mehr Tierwohl".

Vielmehr sollte kritisch hinterfragt werden, ob die derzeitigen und geplanten Maßnahmen des BMEL den Anforderungen des Tierschutzgesetzes Genüge tun.[103]

Bei der zweiten, privatwirtschaftlichen „Initiative Tierwohl" kooperieren die meisten der großen Einzelhandelsketten in Deutschland mit dem Deutschen Bauernverband (DBV), um den Verbrauchern „mehr Tierwohl" in der Tierhaltung in Aussicht zu stellen. Die Initiative sieht vor, dass der Einzelhandel Geld in einen Fond einzahlt (4 Cent pro Kilogramm verkaufter Schweineware), aus dem dann teilnehmende Erzeugerbetriebe Zahlungen erhalten, wenn diese „mehr Tierwohl" als die rechtlichen Mindestanforderungen gewährleisten. Als Gegenleistung dürfen Supermärkte wie Lidl und Aldi mit folgendem Vermerk die bei ihnen verkauften tierbasierten Produkte bewerben: „Mit dem Kauf von Fleisch und Wurst vom Fleisch aus unserem Sortiment unterstützen Sie den Wandel zu einer tiergerechteren Haltung." Die mit diesem Vermerk beworbenen Produkte stammen aber nicht zwangsläufig von Betrieben, auf denen Tierschutzmaßnahmen auch durchgeführt wurden, wie das bei Bioprodukten der Fall ist. Der Marketing-Effekt dürfte sich deshalb als vergleichsweise hoch erweisen, da dem Gebrauch des Slogans praktisch keine Grenzen gesetzt sind. Die Kosten für die Supermarktketten sind dagegen überschaubar, da sie durch den Verbraucherpreis verrechnet werden und nur eine begrenzte Anzahl an landwirtschaftlichen Betrieben an der Initiative teilnehmen darf. Die Protagonisten der Initiative halten es erklärtermaßen für wichtig, Tierwohl freiwillig umzusetzen und nicht über eine Verschärfung der Vorschriften. Sie wollen die Standards der Produktion selbst bestimmen.

So heißt es:

> *Erstmalig in Deutschland setzen sich Unternehmen und Verbände aus Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel gemeinsam für eine tiergerechtere und nachhaltigere Fleischerzeugung ein. Die Partner wollen mit der Initiative Tierwohl die Standards in der Nutztierhaltung für Schweine und Geflügel marktweit ausbauen.*[104]

4.2 Definition „Tierwohl"

Bereits der Name der Initiative scheint eher aus strategischen Gesichtspunkten gewählt worden zu sein, denn er suggeriert jedem Verbraucher zunächst eine grundlegende Verbesserung tierschutzrechtlicher Standards hin zu einem „wohligen", „glücklichen" Leben der Tiere.

---

[103] http://www.bmel.de/DE/Tier/_texte/landingpage-tierwohl.html.
[104] abrufbar unter http://initiative-tierwohl.de/ueber-uns/.

Hinsichtlich der Verwendung des Begriffes „Tierwohl“ besteht jedoch bis heute kein Konsens in der Wissenschaft, sodass nicht einmal geklärt ist, ob „Tierwohl“ überhaupt mehr beinhaltet als die Abwesenheit von Schäden, körperlichen Leiden oder Krankheiten.[105] „Wohlbefinden“ wird dagegen heute im Sinne zumindest auch positiver Empfindungen verstanden.[106]

4.3 Anforderungen an die Haltung

Es bedarf daher einer näheren Untersuchung der konkreten Haltungsvorgaben der Initiative und ihrer Vereinbarkeit mit dem TierSchG. Die Initiative verspricht nicht nur die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, sondern darüber hinauszugehen:

> *„Tierhalter, die an der Initiative Tierwohl teilnehmen, müssen bestimmte Tierwohlkriterien umsetzen. Diese wurden von Gesundheitsexperten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Tierschutz entwickelt und liegen alle über den gesetzlichen Standards.“*

a) Grundvoraussetzung, um bei der Initiative Tierwohl zugelassen zu werden, ist zunächst die Teilnahme am QS-System.

Das QS-System spiegelt jedoch lediglich die Vorgaben der TierSchNutztV wider. Zwar gibt QS an, dass Grundlage der Überprüfung der tierschutzgerechten Haltung die „rechtlichen Regelungen“ seien, wie das Tierschutzgesetz und die Tierschutznutztierhaltungsverordnung und jeder Tierhalter sicherstellen müsse, dass die Anforderungen des § 2 TierSchG eingehalten werden.[107] Diese Forderung läuft jedoch insoweit ins Leere, als QS davon ausgeht, dass eine Einhaltung der Vorgaben der TierSchNutztV mit einer Einhaltung der Vorgaben des § 2 TierSchG einhergeht.

Würde man allein auf die Grundanforderungen der Initiative Tierwohl abstellen, so würde die Initiative Tierwohl nicht den Vorgaben des Tierschutzgesetzes entsprechen.

Die Initiative Tierwohl normiert jedoch weitere Kriterien, sogenannte Wahlpflicht- und Wahlkriterien.

---

[105] *Stefanski*, 2016, Was ist Tierwohl, und wie kann es gemessen werden? In: Landinfo – Informationen für die Landwirtschaftsverwaltung. Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der Ländlichen Räume. Stuttgart, S. 6-9.
[106] *Stefanski*, 2016, Was ist Tierwohl, und wie kann es gemessen werden? In: Landinfo – Informationen für die Landwirtschaftsverwaltung. Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der Ländlichen Räume. Stuttgart, S. 6-9.
[107] Leitfaden Landwirtschaft Schweinehaltung, S. 19, abrufbar unter https://www.q-s.de/dokumentencenter/dc-lw-schweinehaltung.html.

Nr.	**Kriterien**	**Nettoentgelt je Schlachtschwein**
Wahlpflichtkriterien		
1	10 % mehr Platzangebot	2,80 €
2	Ständiger Zugang zu Raufutter	2,00 €
Wahlkriterien		
3	Jungebermast	1,50 €
4	Luftkühlungsvorrichtung	0,20 €
5	Zusätzliches organisches Beschäftigungsmaterial	1,00 €
6	Saufen aus der offenen Fläche	0,70 €
7	Unterstützung der Buchtenstrukturierung	0,20 €
8	Scheuermöglichkeit	0,60 €
9	Außenklimareize	1,00 €
10	20 % mehr Platzangebot	4,00 €
11	40 % mehr Platzangebot	8,00 €
12	Komfortliegefläche	2,50 €
13	Auslauf	1,00 €

Es muss mindestens eines der beiden Wahlpflichtkriterien „10 % mehr Platzangebot“ (Nr. 1) oder „Ständiger Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem Raufutter“ (Nr. 2) verbindlich gewählt werden; die Wahl beider Kriterien ist ebenfalls möglich. Die ausgewählten Kriterien müssen in der Summe mindestens ein Tierwohlentgelt von 3,00 € je Mastschwein ergeben.

Eine Zertifizierung würde hiernach beispielweise erfolgen, wenn den Tieren 10 % mehr Platz (d.h. max. (!) eine Erweiterung des Platzangebots von 0,1 m²) zur Verfügung gestellt würde und eine Luftkühlungsvorrichtung vorgesehen wird. Unter diesen Bedingungen wären die Tiere jedoch in ihren übrigen, durch § 2 Abs. 1 TierSchG geschützten Bedürfnissen weiterhin erheblich eingeschränkt.

Genauso verhielte es sich, wenn den Tieren Raufutter und Beschäftigungsmaterial zur Verfügung gestellt würden; auch in dieser Konstellation könnte eine Zertifizierung mit dem Label der Initiative Tierwohl erfolgen, obgleich mehrere Grundbedürfnisse stark eingeschränkt würden.

Die Grundbedürfnisse der Tiere – und zwar alle der in § 2 Nr. 1 TierSchG genannten – müssen jedoch im Wesentlichen oder weitgehend erfüllt werden; Haltungsformen, in denen mehrere oder gar viele Grundbedürfnisse der Tiere in erheblichem Maße zurückgedrängt werden, sind nicht als verhaltensgerechte Unterbringung i.S. des § 2 Nr. 1 TierSchG anzusehen.

Im Ergebnis vermag daher auch die Initiative Tierwohl des Handels nicht zu überzeugen, da sie weiterhin Haltungsformen zulässt, bzw. als tiergerecht deklariert, die einen eklatanten Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG darstellen.[108] Insofern kann dahinstehen, ob im Rahmen der Initiative Tierwohl auch Konstellationen denkbar sind, etwa bei Erfüllung aller Kriterien, die die Voraussetzungen des § 2 TierSchG erfüllen würden.

Aus Sicht des Verbrauchers ist sicherlich auch der Umstand als besonders bedenklich anzusehen, dass es derzeit nicht einmal möglich ist, Produkte aus teilnehmenden Betrieben zu erkennen. Das liegt nach eigenen Angaben der Verantwortlichen unter anderem daran, dass an der Produktion der Fleischprodukte bislang sowohl Hersteller, die bereits an der Initiative teilnehmen können, als auch solche, die es nicht tun, beteiligt sind.

Wenn die Initiative Tierwohl daher tatsächlich - wie von ihr behauptet - einen Wandel zu einer tiergerechteren Schweinehaltung herbeiführen will, muss das Niveau der Mindestanforderungen deutlich über den Standard der Verordnung angehoben werden, denn die derzeitigen Anforderungen erfüllen die Vorgaben des § 2 TierSchG nicht ansatzweise.[109] Der Einzelhandel sollte in Anbetracht der allenfalls als marginal zu bezeichnenden Verbesserungen jedenfalls davon Abstand nehmen, von „mehr Tierwohl“ bzw. Tierwohlkriterien, die „alle über den gesetzlichen Standards“ liegen, zu sprechen.

5 Exkurs: Eingriffe an den Tieren

5.1 Betäubungslose Ferkelkastration

Noch heute ist es in der konventionellen Schweinemast üblich, die männlichen Ferkel bei vollem Bewusstsein, ohne die Gabe von Schmerz- und Betäubungsmitteln, zu kastrieren. Dass es sich hierbei um einen äußerst schmerzhaften Eingriff handelt, dürfte feststehen.[110] Der Eingriff dient der Vermeidung des sogenannten Ebergeruchs, den einige Schweine in der Pubertät entwickeln. Ob diese Maßnahme wirklich notwendig ist, gilt als umstritten, so ist Fleisch von nicht kastrierten Tieren durchaus im Handel erhältlich. Ab dem 5.-7 Lebensmonat wird verstärkt ein bestimmter Sexuallockstoff gebildet, der sich im

[108] So auch *Burdick/Clausen/Mühleisen/Waskow*, Betrug und fehlende Transparenz auf alten und neuen Märkten, in: Der Kritische Agrarbericht 2016, S. 302: „Doch der Ansatz der „Initiative Tierwohl“ greift viel zu kurz – erst recht im Vergleich zu den vollmundigen Werbeaussagen im Handel und auf der Internetseite der Initiative. (…) und ein Strohballen für bis zu 2.700 Hähnchen oder ein Hanfseil für 20 Schweine reichen nicht für artgemäßes Verhalten.“
[109] Dies fordert auch die Verbraucherzentrale NRW, abrufbar unter http://www.verbraucherzentrale.de/initiative-tierwohl, zuletzt abgerufen am 14.03.2017.
[110] Dies wird sogar in der amtl. Begründung eingeräumt: BT-Drs. 17/10572, S. 24.

Fettgewebe anlagern und später beim Erhitzen des Fleischs zu einem deutlich wahrnehmbaren, von vielen als negativ erachteten Geruch führen kann, jedoch nicht zwangsweise muss.[111] Zwar wurde § 5 Abs. 3 Nr. 1a TierSchG, wonach die betäubungslose Kastration von unter acht Tage alten männlichen Schweinen zugelassen war, im Zuge der Änderung des Tierschutzgesetzes aufgehoben, sodass das Betäubungsgebot des § 5 Abs. 1 TierSchG nunmehr gilt. Schon damals war in dem Gesetzesentwurf jedoch eine Übergangsfrist bis zum 31.12.2016 vorgesehen.[112] Dieses Ziel wurde jedoch vom Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als zu kurz bemessen angesehen und mit Beschluss vom 11.12.2012 eine Verlängerung dieser Übergangsfrist bis zum 31.12.2018 durchgesetzt, § 21 Abs. 1 TierSchG.[113]

Auch hier stellt sich die Situation für die Tiere in anderen Ländern deutlich besser dar: In Norwegen ist die Kastration seit 2003 nur noch unter Betäubung erlaubt, in der Schweiz darf der Eingriff ebenfalls nur unter Betäubung erfolgen.

Setzt man das Problem des Ebergeruches einmal voraus, ist die Kastration nur eine Möglichkeit der Behebung. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Tier vor der Geschlechtsreife, d.h. bevor sich der Ebergeruch überhaupt bilden kann, zu schlachten. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass einige Tiere doch schon vorzeitig die Geschlechtsreife erlangt haben, werden im Schlachthof speziell geschulte Personen eingesetzt, die diejenigen Schweine identifizieren und aussortieren.[114] Ob die frühe Schlachtung als Tierschutzmaßname gelten kann, ist allerdings äußerst fraglich. Seit 2009 ist darüber hinaus in der EU der Impfstoff „Improvac“ zugelassen, mit dem die Tiere gegen den Ebergeruch geimpft werden können. Diese Immunokastration führt im Ergebnis dazu, dass der für den Ebergeruch verantwortliche Sexuallockstoff nicht mehr so stark gebildet wird.[115] Welche Folgen das für das Befinden der Tiere hat, kann hier nicht geklärt werden. Hervorzuheben ist aber, dass es sich hierbei nicht etwa um hormonelle Behandlung der Tiere handelt, sodass diese Methode auch unter Verbraucherschutzgesichtspunkten empfohlen werden kann.

Wenn dementsprechend mehrere Alternativen zur betäubungslosen Kastration vorhanden sind, deren Umsetzung ohne unverhältnismäßigen Aufwand realisierbar ist, bzw. die in der Praxis bereits erfolgreich funktionieren und von den Landwirten geschätzt werden, so drängt sich die Frage auf, inwieweit die betäubungslose Ferkelkastration (noch) mit dem Staatsziel Tierschutz vereinbar ist.[116] Schließlich gewährt Art. 20a GG explizit den „Schutz der Tiere vor ver-

---

[111] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 21 TierSchG, Rn. 1.
[112] BT-Drs. 17/10572, S. 61.
[113] BT-Drs. 17/11811, S. 30.
[114] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 21 TierSchG, Rn. 4.
[115] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 21 TierSchG, Rn. 5; TVT AtD 2008, 45.
[116] *Betz*, in: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 234.

meidbaren Leiden".[117] Erstens müsste geklärt werden, inwieweit Fleisch von nicht kastrierten Ebern tatsächlich nicht für den Konsum geeignet ist. Weiterhin könnte die Vermeidung von Ebergeruch auch durch Maßnahmen erreicht werden, bei denen die Tiere deutlich weniger belastet würden als bei der betäubungslosen Kastration. Selbst wenn diese einen größeren Aufwand und auch einen gewissen finanziellen Aufwand erfordern sollten, ist jedoch davon auszugehen, dass diese Nachteile im Ergebnis weniger schwer wiegen als die den Tieren bei der betäubungslosen Kastration zugefügten Leiden, Schmerzen und Ängste. Ein doch als gering anzusehender Aufwand steht hier einem extrem schmerzhaften Eingriff gegenüber. Zwar war dem Gesetzgeber bei Bemessung der Übergangsfrist ein Spielraum zuzugestehen. Im Ergebnis sind jedoch die Grenzen, die Art. 20a GG bei Bemessung dieser Fristen setzt, als evident überschritten anzusehen. Nichts anderes ergibt sich aus der Begründung der Bundesregierung zu ihrem Gesetzesentwurf vom 29.08.2012. Hier wurde konstatiert, dass für die Verlängerung der betäubungslosen Ferkelkastration kein vernünftiger Grund besteht:

> *„Die Durchführung des Eingriffs ohne Betäubung ist für das Ferkel mit Schmerzen verbunden. Gemäß § 1 Satz 2 darf niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Inzwischen stehen mit der Durchführung des Eingriffs unter Narkose, der Immunokastration oder dem Verzicht auf die Kastration durch Ebermast verschiedene Alternativen zur betäubungslosen Kastration zur Verfügung, die die Belastung der Tiere reduzieren und auch die Praktikabilität und den Verbraucherschutz berücksichtigen. Ein vernünftiger Grund, Ferkeln durch den Verzicht auf eine Betäubung bei der chirurgischen Ferkelkastration Schmerzen zuzufügen, besteht daher nicht mehr."*[118]

5.2 Das Kürzen der Ferkelschwänze

Das gegenseitige Verbeißen der Ringelschwänze ist eine regelmäßig auftretende Verhaltensstörung in der konventionellen Schweinemast, deren Ursachen in den Haltungsbedingungen zu finden sind. Das Schwanzbeißen ist Ausdruck einer Überforderung der Tiere in ihrer Haltungsumwelt.[119] Die EU-Kommission hat sich diesbezüglich deutlich geäußert: „Wenn Schweine ausreichend und angemessen gefüttert und getränkt, mit Stroh oder anderer Einstreu oder Erde zum Wühlen versorgt und nicht zu dicht gehalten werden, ist ein Kupieren der Schwänze nicht erforderlich."[120] Anstatt dieser Problematik

---

[117] BT-Drs. 14/8860, S. 3.
[118] BT-Drs. 17/10572, S. 24.
[119] Siehe hierzu etwa *vom Brocke* et al. AtD 2012, 31; *Koch*, Forschungsfelder, 1/2017, S. 30,31.
[120] Mitteilung der EU-Kommission über bestimmte Aspekte des Schutzes von Schweinen in Intensivhaltung, 2001, 2.3.

mit einer Verbesserung der Haltungsbedingungen zu begegnen, werden jedoch routinemäßig die Schwänze prophylaktisch gekürzt.

Dieser Eingriff darf gem. § 5 Abs. 3 Nr. 3 TierSchG bei unter vier Tage alten Ferkeln ebenfalls ohne Betäubung vorgenommen werden und ist genau wie bei der betäubungslosen Kastration mit großen Schmerzen verbunden. Dementsprechend ist dieser Eingriff etwa in der Schweiz gem. § 18 lit.a TSchV verboten.

Auch lässt sich das routinemäßige Schwanzkürzen nicht mit § 6 Abs. 1 S. 2 Nr.3 iVm § 5 Abs. 3 Nr. 3 TierSchG vereinbaren, denn Eingriffe wie der des Schwanzkürzens sind hiernach nur zulässig, wenn sie im Einzelfall für die Nutzung des Tieres zu dessen Schutz oder zum Schutz anderer Tiere unerlässlich, d.h. unbedingt erforderlich, sind. Bei einer konsequenten Umsetzung dieser Vorschrift müsste daher zunächst der Nachweis geführt werden, dass die Haltungsbedingungen verbessert wurden, etwa die Besatzdichte reduziert wurde, Einstreu und Liegefläche vorhanden sind, ausreichendes Beschäftigungsmaterial sowie Raufutter angeboten wird, etc. Erst wenn es auch unter diesen Bedingungen zum Schwanzbeißen kommt, könnte man das Kupieren überhaupt als unerlässlich ansehen.

Ein routinemäßiges Kupieren der Schwänze, wie es derzeit in Deutschland der Fall ist, verstößt auch gegen Unionsrecht. Die EU-Kommission hat daher im Mai 2011 ein Anlastungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Gegenstand des Verfahrens ist die Nichtübereinstimmung von § 6 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 mit Anh. I Kap. I Nr. 8 RL 2008/120/EG, denn die Richtlinie schreibt vor, dass ein Kupieren der Schwänze nicht routinemäßig erfolgen darf: „Bevor solche Eingriffe vorgenommen werden, sind andere Maßnahmen zu treffen, um Schwanzbeißen und andere Verhaltensstörungen zu vermeiden, wobei die Unterbringung und Bestandsdichte zu berücksichtigen sind. Aus diesem Grund müssen ungeeignete Unterbringungsbedingungen oder Haltungsformen geändert werden.“

Nach EU-Recht müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein, bevor ein solcher Eingriff bei den Schweinen erfolgen darf:

- Anpassung der Bestandsdichte, d.h. mehr Platz als in der TierSchNutztV vorgesehen,
- zur Verfügung stellen einer trockenen, eingestreuten und befestigten-Liegefläche,
- Zugang zu ausreichendem Beschäftigungsmaterial, welches den Vorgaben in Anh. I Kap. I Nr. 4 RL 2008/120/EG entspricht.

Unter Beachtung der EU-Richtlinie wäre ein Kupieren der Schwänze erst dann zulässig, wenn es auch unter diesen verbesserten Haltungsbedingungen in einzelnen Fällen zum Schwanzbeißen kommen sollte.[121]

In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wurden von den Landwirtschaftsministerien Projekte initiiert, die Haltungsbedingungen der Schweine so zu verbessern, dass diese Verhaltensstörung nicht mehr auftritt. In Niedersachen wird eine „Ringelschwanzprämie“ gezahlt, d.h. jeder Landwirt, der nicht nur eine Verbesserung der Haltungsbedingungen, sondern zudem bei mindestens 70 % der Tiere einen intakten Ringelschwanz vorweisen kann, erhält eine Prämie von 16,50 EUR pro Tier.[122] Ebenso sind in NRW Bestrebungen zu erkennen, auf das routinemäßige Kürzen zu verzichten.[123]

Derartige Maßnahmen sind sehr zu begrüßen, denn nur wenn es tatsächlich zu einer signifikanten Verbesserung der Haltungsbedingungen kommt, ist davon auszugehen, dass sich bei den Tieren kein Schwanzbeißen mehr zeigt. Auch wenn von intakten Ringelschwänzen noch nicht auf eine umfassend erstrebenswerte Tierhaltung geschlossen werden kann, ist das Verbeißen der Ringelschwänze jedoch im Ergebnis ein Indikator für eine nicht tiergerechte Haltung.

6 Verfassungs- und Europarecht

6.1 Verfassungswidrigkeit der Regelungen: Staatsziel Tierschutz

Seit 2002 ist Tierschutz ein Staatsziel mit Verfassungsrang und gilt damit als verfassungsimmanente Grundrechtsschranke. Der Schutz der Tiere vor leidverursachender, nicht artgerechter Haltung stellt dabei eines der drei ausdrücklich genannten Gewährleistungselemente dar.[124] Staatsziele sind gerade keine unverbindlichen Programmsätze, sondern vielmehr unmittelbar geltendes, bindendes Recht.[125]

---

[121] *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, § 6 TierSchG, Rn. 22.
[122] Siehe hierzu Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, abrufbar unter www.ml.niedersachsen.de/service/pressemitteilungen/agrarminister-meyer-ringelschwanzpraemie-startet-mit-1650-euro-134624.html.
[123] so etwa NRW, vgl. hierzu Gemeinsame NRW-Erklärung zum Verzicht auf das „routinemäßige“ Kürzen des Schwanzes bei Schweinen, Rheinischer Landwirtschafts-Verband (RLV), Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband (WLV), Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV).
[124] BT-Drs. 14/8860, S. 3; Es sollten folglich Haltungsformen gewährleistet werden, die den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechen.
[125] *Hildermann/Fertig*, 10 Jahre Staatsziel Tierschutz, in: Animal Law - Tier und Recht, Zürich 2012, S. 536.

Grundsätzlich ist somit von einer formalen Gleichrangigkeit des Tierschutzes mit anderen Verfassungsgütern auszugehen. Zu den aus Art. 20a GG abgeleiteten Grundprinzipien gehören das Integritätsprinzip, das Prinzip des zureichenden Interesses und der Minimierungsgrundsatz sowie das Prinzip der kreatürlichen Würde.[126] Das Staatsziel Tierschutz beinhaltet weiterhin auch Nachbesserungspflichten des Gesetz- und Verordnungsgebers in Bezug auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse.[127] Aus dem Optimierungsgebot muss der Staat die durch Art. 20a GG geschützten Belange von Tieren soweit schützen und die artgemäße Tierhaltung soweit fördern, wie dies rechtlich und faktisch möglich ist, ohne die Verwirklichung anderer öffentlicher Aufgaben unmöglich zu machen.[128] Den Staatsgewalten steht es nicht etwa frei, ob sie dem Tierschutz bei ihren Entscheidungen Rechnung tragen oder nicht[129], sodass der Verordnungsgeber danach gehalten ist, die im Widerspruch zu Art. 20a GG stehende Regelung zu überarbeiten oder aufzugeben. Dem Verordnungsgeber obliegt dabei nicht nur die Verpflichtung, bestehende Normen an neu wissenschaftliche Erkenntnisse zur Empfindungs- und Leidensfähigkeit anzupassen. Bedacht werden müssen vielmehr auch ein Wandel der gesellschaftlichen Sensibilität und der ethischen Standards.[130]

Einer Staatszielbestimmung lassen sich allerdings grundsätzlich keine subjektiven, einklagbaren Rechte entnehmen.[131] Jedoch stellt Art. 20a GG klar, dass dem Tierschutz ein möglichst hoher Stellenwert im Rechtssystem zugewiesen werden soll.[132] Diesem hohen Stellenwert wird die Zulassung der Haltung von Mastschweinen durch die §§ 21-30 TierSchNutztV nicht gerecht.

Zwar ist anerkannt, dass Gesetz- und Verordnungsgeber, die dem Staatsziel Tierschutz mit geeigneten Vorschriften Rechnung zu tragen haben, dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt.[133] Hat der Gesetzgeber allerdings - wie hier - durch § 2 TierSchG sein Gestaltungsermessen ausgeübt und wird eine solche Regelung durch die bundesrechtswidrige Ausfüllung in einer Rechtsverordnung unterlaufen, liegt zugleich ein Verstoß gegen Art. 20a GG vor. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung von Oktober 2010 die

---

[126] *Johannes Caspar / Michael W. Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 39 ff.
[127] *Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 46ff.
[128] *Murswiek* in Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 53.
[129] *Murswiek* in Sachs, GG, Art. 20a, Rn. 57.
[130] *Hildermann/Fertig*, 10 Jahre Staatsziel Tierschutz, in: Animal Law - Tier und Recht, Zürich 2012, S. 544, 545; *Sommermann* in v.Münch/Kunig, Art. 20aGG, 2012, Rn. 40.
[131] *Hildermann/Fertig*, 10 Jahre Staatsziel Tierschutz, in: Animal Law - Tier und Recht, Zürich 2012, S. 537.
[132] *Hirt/Maisack/Moritz* 2016, Art. 20aGG, Rn. 5.
[133] Vgl. BVerfGE 127, 293; zur Aufwertung von Art. 20a GG durch das neue Urteil des BVerfG zur Hennenhaltung *Cirsovius/Maisack*, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Normenkontrollbeschluss vom 12.10.2010 (2 BvF 1/07; AUR 2011, 269) - zur verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Verfassungskonformität der Legehennenhaltung in Kleingruppen, AUR 2011, 273.

Missachtung von tierschutzrechtlichen Verfahrensvorschriften[134] als Verstoß gegen Art. 20a GG gewertet. Denn, so das Verfassungsgericht, wenn der Gesetzgeber in Ausfüllung seines Gestaltungsspielraums für den Erlass untergesetzlicher tierschutzrechtlicher Normen das Ermessen des Normgebers durch Verfahrensvorschriften beschränkt, die gerade das Zustandekommen materiell tierschutzgerechter Ergebnisse des Normsetzungsverfahrens fördern sollen, so sei nicht nur einfaches Recht, sondern zugleich Art. 20a GG verletzt[135]. Dieser Gedanke muss erst recht herangezogen werden, wenn materiell-rechtliche Vorschriften des Tierschutzrechts im Rahmen einer verordnungsrechtlichen Regelung missachtet werden.

In diesem Zusammenhang von Bedeutung ist der bereits erwähnte Integritätsgrundsatz, welcher besagt, dass grundsätzlich keinem Tier Leiden, Schäden oder Schmerzen zugefügt werden dürfen. Dieses Prinzip findet sich unmittelbar in § 2 TierSchG wieder. Die nach Vorstehendem aus den §§ 21-30 TierSchNutztV folgende Missachtung der Vorgaben des § 2 TierSchG stellt daher zugleich auch einen Verstoß gegen das in Art. 20 a GG verankerte verfassungsrechtliche Integritätsprinzips dar.

Die Regelungen der §§ 21-30 TierSchNutztV sind danach nicht nur bundesrechtswidrig, sondern stellen sich zugleich auch wegen eines Verstoßes gegen die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG als verfassungswidrig dar. Auch aus verfassungsrechtlichen Gründen ist deshalb eine Neuregelung geboten.

6.2 EU-Regelungen: Kein Hindernis für eine Verschärfung von Haltungsvorgaben

Dem hier gefundenen Ergebnis und der daraus resultierenden Forderung nach einer Neuregelung bzw. Verschärfung der Haltungsvorgaben von Mastschweinen stehen auch unionsrechtliche Regelungen nicht entgegen.

Am 18. Februar 2009 ist im Amtsblatt der Europäischen Union die Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen erschienen.[136] Ziel war die Festlegung gemeinsamer, EU-weit geltender Mindestanforderungen für den Schutz von Zucht- und Mastschweinen.

---

[134] Es ging konkret um eine Rechtsverordnung, die unter Missachtung der in § 16b Abs. 1 Satz 2 TierSchG statuierte Pflicht, vor dem Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Tierschutzkommission anzuhören, zustande gekommen war; BVerfGE 127, 293.

[135] BVerfGE 127, 293.

[136] EU-Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere sowie Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (Vorgänger: Richtlinie 91/630/EWG des Rates vom 19. November 1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen).

Diese bestehenden Mindestanforderungen hindern jedoch die Schaffung nationalstaatlicher Regelungen nicht, die über die europarechtliche Regelung hinausgehen. Denn bei den in den genannten Richtlinien niedergelegten Anforderungen handelt es sich lediglich um allgemein gehaltene Mindestanforderungen, die einer Verschärfung nach nationalem Recht zugänglich sind.[137] Mit der Formulierung „Mindestanforderungen" hat der Richtliniengeber nämlich klar zum Ausdruck gebracht, dass eine weitergehende nationalstaatliche Regelung nicht ausgeschlossen sein soll. Artikel 12 Richtlinie 2008/120/EG sieht demgemäß ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrages strengere Bestimmungen beibehalten oder zur Anwendung bringen können:

> *„Die Mitgliedstaaten können jedoch in ihrem Gebiet unter Beachtung der allgemeinen Vorschriften des EG-Vertrags strengere Bestimmungen für den Schutz von Schweinen beibehalten oder zur Anwendung bringen, als sie in dieser Richtlinie vorgesehen sind. Sie unterrichten die Kommission über alle diesbezüglichen Maßnahmen."*

Sie sind demnach lediglich verpflichtet, die Kommission über alle diesbezüglichen Maßnahmen zu unterrichten.[138] Wie bereits dargelegt wurde, ist schon heute in vielen europäischen Ländern ein größerer Schutz von Mastschweinen normiert, als derzeit in Deutschland.

6.3 Zwischenergebnis: Erforderliche Neureglung der Haltungsbedingungen

Vorliegend wurde festgestellt, dass die geltenden Vorschriften zur Mastschweinehaltung gegen das TierSchG, aber auch gegen Art. 20a GG verstoßen. Geboten ist daher in Entsprechung des sich aus Art. 20a GG ergebenden Optimierungsgebots eine Verschärfung der Haltungsvorgaben seitens des Verordnungsgebers. Es soll hierbei offen gelassen werden, wie diese Haltungsvorgaben konkret ausgestaltet sein sollen. Jedoch muss von der Notwendigkeit einer deutlichen Anhebung der tierschutzrechtlichen Standards ausgegangen werden, wenn der Verordnungsgeber der Staatszielbestimmung Rechnung tragen will und die Neuregelung nicht nur an neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen ausrichten, sondern auch den sich derzeit abzeichnenden gesellschaftlichen Wandel - weg vom Anthropozentrismus - berücksichtigen will.

---

[137] Zur Zulässigkeit der Überschreitung von Mindestanforderungen: EuGH, NJW 1996, 113 sowie *Caspar*, Zur Stellung des Tiers im Gemeinschaftsrecht, 2001, S. 42 f; *Wollenteit*, Rechtliche Aspekte eines Pelztierhaltungsverbots, ZRP 2002, 199, 202; VG Münster, Urteil vom 09. März 2012 – 1 K 2759/11 –, juris, Rn. 76.
[138] Art. 12, Satz 2 Richtlinie 2008/120/EG.

7 Keine Verletzung der Grundrechte von Tierhaltern

Wie unlängst bei der Verschärfung der Haltungsvorgaben von Pelztieren in der TierSchNutztV geschehen, pflegen Tierhalter grundrechtliche Argumente ins Feld zu führen, um eine Neuregelung zu verhindern oder zu verzögern.[139] Im Zentrum derartiger Versuche stehen regelmäßig Einwände, die sich auf Art. 12 GG (Berufsfreiheit) oder Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit) stützen.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Einwände gegen eine tierschutzgerechte Verschärfung der Haltungsbedingungen in der Schweinehaltung sind jedoch nicht ersichtlich.

7.1 Berufsfreiheit Art. 12 GG

7.1.1 Einleitung

Verfassungsrechtliche Einwände gegen eine tierschutzgerechte Neuregelung der Schweinehaltung in der TierSchNutztV, die mit den materiell-rechtlichen Vorgaben in §§ 2a, 2 TierSchG im Einklang steht, erscheinen schon im Ansatz schwer vorstellbar. Überschreitet eine verordnungsrechtliche Neuregelung nicht die Vorgaben der Ermächtigungsgrundlage in § 2a TierSchG wäre sie, anders als die gegenwärtigen Regelungen, bundesrechtskonform. Verfassungsrechtliche Argumente müssten sich dann im Grundsatz direkt gegen das ermächtigende Gesetz, also §§ 2a, 2 TierSchG, richten.

Es erscheint auch schwer vorstellbar, dass eine verordnungsrechtliche Neuregelung, selbst wenn sie den Gewährleistungsbereich von Art. 12 GG (Berufsfreiheit) intensiv tangieren sollte[140], gegen den im Rechtsstaatsprinzip und den im Demokratiegebot wurzelnden Parlamentsvorbehalt verstoßen könnte, denn die materiell-rechtlichen Vorgaben in §§ 2a, 2 TierSchG stellen eine dem Parlamentsvorbehalt genügenden Rechtsgrundlage dar. Zentraler Regelungszweck der in § 2a TierSchG geregelten Verordnungsermächtigung ist eine am Maßstab des § 2 TierSchG ausgerichtete tierschutzgerechte Tierhaltung. Die Kompetenz des Verordnungsgebers reicht nach der gesetzlichen Ermächtigung so weit, wie dies durch Regelungen ‚zum Schutz der Tiere erforderlich' ist[141].

---

[139] Siehe z.B. die grundrechtlichen Einwände der Pelztierbranche gegen die Verschärfung der Haltungsbedingung für Nerze durch § 33 Abs. 5 Nr. 1 TierSchNutztV, die ausführlich in der aktuellen Entscheidung des VG Münster, Urteil vom 9. März 2012, 1 K 2759/11, juris, referiert und diskutiert werden.

[140] Siehe BVerfGE 101, 1, 34 -36, wonach nur die grundsätzliche Zulässigkeit einer Haltungsform dem Parlamentsvorbehalt unterliegt, während Fragen der Ausgestaltung auch im Hinblick auf die grundrechtsspezifische Wirkung auf die Berufsausübung der Tierhalter keine Tätigwerden des Gesetzgebers erfordern.

[141] BVerwGE 132, 224, 230: „Die Verordnungsgewalt des § 2a Abs. 1 TierSchG reicht so weit, wie dies ‚zum Schutz der Tiere erforderlich ist' ".

Unabhängig von diesen Eingangsüberlegungen greifen die auf Grundrechte gestützten Einwände der Tierhalter aber auch nicht durch, wenn man eine Verschärfung der Haltungsbedingungen anhand der üblichen Prüfungsmaßstäbe einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzieht.

7.1.2 **Schutzbereich**

Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG gewährleistet allen Deutschen das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei wählen und ausüben zu dürfen.[142] Sowohl natürliche Personen als auch inländische juristische Personen des Privatrechts werden vom Schutzbereich des Art. 12 GG erfasst.[143] Unter Beruf ist dabei jede auf Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit zu verstehen.[144] Es soll hier unterstellt werden, dass es einen geschützten Beruf des Tierhalters auf dem Gebiet der Schweinehaltung gibt.[145] Die Berufsfreiheit wäre unter dieser Prämisse durch eine Änderung der Haltungsbedingungen berührt.

7.1.3 **Eingriff**

Durch die geforderte Verschärfung der Haltungsvorgaben wäre die Schweinemast in Deutschland fortan nur noch unter geänderten Bedingungen möglich. Insofern würde eine Neuregelung einen Eingriff in das in Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG normierte Grundrecht darstellen. Im Hinblick auf die Rechtfertigung dieses Eingriffs wäre dann von Bedeutung, ob es sich bei dem Eingriff um eine Einschränkung der Berufsausübung oder der Berufswahl handelt.

7.1.3.1 **Drei-Stufen-Theorie**

Grundsätzlich ist der Gesetzgeber befugt, sowohl Ausübung als auch Wahl des Berufes zu reglementieren. Für den Rechtfertigungsmaßstab ist jedoch die Unterscheidung zwischen Berufswahl und Berufsausübung ausschlaggebend. In dem 1958 ergangenen „Apothekenurteil“ unterstrich das Bundesverfassungsgericht einerseits die Deutung des Art. 12 GG als „einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit“ und entwickelte zugleich die sogenannte „Stufentheorie“.[146] Im

---

[142] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 1.
[143] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 10, 12.
[144] BVerfGE 7, 377, 397; 97, 228, 252.
[145] Dafür spricht die Verordnung über die Berufsausbildung zum Tierwirt/zur Tierwirtin vom 17. Mai 2005 (BGBl. I S. 142), in der auch eine Fachrichtung „Schweinehaltung“ normiert ist; ebenso „Steckbrief“ zum Tierwirt/in der Fachrichtung Schweinehaltung der Bundesagentur für Arbeit, BERUFENET (http://arbeitsagentur.de) — Stand: 01.12.2016; als Beruf sieht die herrschende Meinung jede erlaubte Tätigkeit an, die auf Dauer berechnet ist und der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient; siehe BVerfGE 7, 377, 397; 54, 301, 313; 68, 272, 281.
[146] BVerfGE 7, 377 ff.; von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage, Art. 12, Rn. 59; BeckOK GG/Ruffert GG Art. 12 Rn. 100, beck-online.

Ergebnis hat sich herauskristallisiert, dass es sich hierbei um eine schematisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung handelt.[147]

Die erste Stufe umfasst Regelungen der Berufsausübung. Der zweiten Stufe sind Regelungen der subjektiven Voraussetzungen der Berufswahl zuzuordnen und der dritten Stufe werden schließlich Regelungen von objektiven Voraussetzungen der Berufswahl zugeordnet. Für jede dieser Stufen hat das Bundesverfassungsgericht Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit definiert, die jeweils von Stufe zu Stufe strenger werden.[148]

So genügen zur Rechtfertigung der Berufsausübungsregelungen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls, wohingegen zur Rechtfertigung der subjektiven Einschränkung der Berufswahl bereits ein besonders wichtiger Belang des Gemeinwohls erforderlich ist. Am strengsten sind die Anforderungen, sofern die objektive Berufswahl betroffen ist: objektive Zulassungsvoraussetzungen dürfen allein der Abwehr von Gefahren zum Schutz eines überragend wichtigen Gemeinschaftsguts dienen.[149]

In der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde die Anwendung der klassischen Stufenlehre zunehmend zugunsten einer Verhältnismäßigkeitsformel modifiziert; gleichwohl blieb diese Prüfung an den Prinzipien der Stufenlehre orientiert. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit ist danach gerechtfertigt, „wenn die eingreifende Norm durch hinreichende, der Art der betroffenen Betätigung und der Intensität des jeweiligen Eingriffs Rechnung tragenden Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht“.[150] Insgesamt ist folglich von einer Entformalisierung in Richtung auf eine Verhältnismäßigkeitsprüfung auszugehen, wobei die Stufenlehre als „Stimmigkeitsmaßstab“ weiterhin von Bedeutung ist.[151]

7.1.3.2 **Berufswahl- oder Berufsausübungsregelung**

Zunächst bedarf es zur Unterscheidung zwischen einem Eingriff in die Berufswahl oder Berufsausübung der Ermittlung des Berufsbildes.[152] Zu prüfen ist, ob die Tätigkeit selbst einem eigenständigen Berufsbild entspricht, oder sich als Teil eines umfassenden Berufes darstellt. Das Bundesverfassungsgericht stellt hierbei auf die Verkehrsanschauung ab.[153]

---

[147] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 59; BeckOK GG/*Ruffert* GG Art. 12 Rn. 101, beck-online.
[148] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 60.
[149] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 61; *Epping*, Grundrechte, 2. Auflage, Rn. 373 ff.
[150] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 67.
[151] von Münch/Kunig-*Kämmerer*, Grundgesetz, Band 1 , 6. Auflage 2012, Art. 12, Rn. 68.
[152] *Epping*, Grundrechte, 2. Auflage, Rn. 368.
[153] BVerfGE 119, 59, 78.

Eine Verschärfung der Haltungsbedingungen würde lediglich in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen. Die Festlegung von technischen Anforderungen an die Massentierhaltung zielt auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in ihrer grundrechtsspezifischen Wirkung allein auf die Berufsausübung[154]. Von einem Eingriff in die Berufswahlfreiheit kann ersichtlich nicht die Rede sein, da es nicht um ein Verbot der Schweinehaltung, sondern eine Verbesserung der Haltungsvorgaben geht. Nach den obigen Ausführungen dürfte ein wesentlicher Aspekt eine deutliche Erhöhung des Platzangebots für die Tiere sein. Nach entsprechender Bestandsreduzierung oder flächenmäßiger Erweiterung des Betriebs ist eine Umsetzung derartiger Haltungsvorgaben jedoch ohne weitere Probleme möglich. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Ausübung des Berufs als Schweinehalter/-züchter nach einer Verschärfung der Haltungsbedingungen nicht mehr möglich wäre.[155] Die Berufswahl ist prima facie nicht betroffen.[156]

7.1.4 **Rechtfertigungsfähigkeit des Eingriffs**

Nach hiesiger Auffassung stellt die Verschärfung der Haltungsvorgaben lediglich einen Eingriff in die Berufsausübung[157] dar. Im Folgenden wird unter Berücksichtigung der Debatte um die Pelztierhaltung gezeigt, dass es sich nicht um einen intensiven Eingriff in die Berufsausübung, *„möglicherweise bis hin zur Berufswahlfreiheit“*[158] handelt, und dass für den Tierschutz selbst ein Eingriff von erheblicher Intensität gerechtfertigt sein kann.

7.1.4.1 **Gründe des Allgemeinwohls**

Eingriffe in die Berufsfreiheit sind nur dann mit Art. 12 GG vereinbar, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt wird. Die aus den Gründen des Gemeinwohls unumgänglichen Beschränkungen des Grundrechts stehen unter dem Gebot der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Eingriffe in die Berufsfreiheit dürfen deshalb nicht weitergehen, als es die sie rechtfertigenden Gemein-

---

[154] BVerfG, Urteil vom 06. Juli 1999 – 2 BvF 3/90 –, BVerfGE 101, 1-45, Rn. 136 - Hennenhaltung.

[155] In einem solchen Fall könnten verschärfte Prüfungsanforderungen heranzuziehen sein; siehe etwa BVerfGE 61, 291, 311.

[156] Vergleiche hierzu die Rechtsprechung in Bezug auf die Verschärfung der Haltungsbedingungen bei Pelztieren, VG Schleswig, Urteil vom 29.08.2012, Az.: 1 A 31/12, juris; VG Münster, Urteil vom 09. März 2012, Az.: 1 K 1596/11, Rn. 59, juris¸ VG Greifswald, Urteil vom 29. Mai 2012, Az.: 2 A 591/11.

[157] Vgl. hierzu die Rechtsprechung zur Verschärfung der Haltungsvorgaben bei Pelztieren: VG Münster, Urteil vom 09.03.2012, Az.: 2759/11, Rn. 55, juris; *Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 107, gehen selbst bei einem Verbot der Pelztierhaltung von einem Eingriff in die Berufsausübung aus.

[158] OVG NRW, Beschluss vom 28.02.2013, Az.: 20 B 90/13, juris.

wohlbelange erfordern. Eingriffszweck und Eingriffsintensität müssen in einem angemessenen Verhältnis stehen.[159]

Selbst wenn die geforderten verordnungsrechtlichen Neuregelungen zur Schweinehaltung Berufsausübungsregelungen von erheblicher Intensität sein sollten, sind die Gemeinwohlinteressen von derart großem Gewicht, dass sie auch einen solchen Eingriff zu legitimieren vermögen. Da Schweine derzeit unter Bedingungen gehalten werden, bei denen eine Vielzahl ihrer Grundbedürfnisse auf ein inakzeptables Maß oder zum Teil vollständig zurückdrängt werden, ist der Verordnungsgeber, wie bereits dargelegt wurde, aufgrund der einfachrechtlichen Regelungen des Tierschutzgesetzes in § 2 TierSchG sowie aufgrund des Regelungsauftrages aus dem Staatsziel Tierschutz des Art. 20a GG verpflichtet, mit einer Neuregelung ein tierschutzrechtliches Minimum zu garantieren. Denn auf Basis der konventionellen Haltungsbedingungen ist davon auszugehen, dass die praktizierte Haltungsform den Tieren Leiden, Schmerzen und Schäden zufügt.

Mit einer Änderung der TierSchNutztV sollen gerade diese Defizite zurückgeführt, dem Tierschutz Rechnung getragen und Mindestanforderungen für die Schweinehaltung festgelegt werden, die den Bedürfnissen der Schweine Rechnung tragen und Schmerzen, Leiden und Schäden bei diesen Tieren verhüten sollen. Der Verordnungsgeber verfügt über die entsprechende Entscheidungsprärogative, eine entsprechende Korrektur der Verordnung vorzunehmen.

Ein effektiver Tierschutz liegt im Interesse des Gemeinwohls; der ethisch begründete Tierschutz ist jedenfalls seit Aufnahme in die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG ein **überragend wichtiges Gemeinschaftsgut** geworden, wobei ein wesentliches Teilziel der Schutz der Tiere vor nicht artgerechter Haltung ist.[160] Es wurde bereits ausführlich dargelegt, was das Staatsziel Tierschutz beinhaltet.

Angesichts dessen stellt der Tierschutz einen überragenden Gemeinwohlbelang dar, der selbst intensive Eingriffe in die Berufsfreiheit zu legitimieren vermag.

7.1.4.2 **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

Eine Neuregelung der Vorschriften stünde im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn sie zur Erreichung der oben genannten Ziele geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne ist.

---

[159] BVerfGE 101, 331, 347; 103, 1, 10; 106, 181, 191 f.
[160] BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 7 C 14 /08 , Rn. 43, juris; *Caspar*, Tierschutz im Recht der modernen Industriegesellschaft, S. 402, Fn. 307*; Ogorek*, Wo bleibt der Tierschutz, NVwZ 2016, S. 1434.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem demokratisch legitimierten Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bei der Beurteilung der Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der von ihm zur Zielverwirklichung getroffenen legislativen Maßnahme eine Einschätzungsprärogative zukommt.[161]

(a) Eignung

Für die Eignung ist ausreichend, wenn durch die gesetzliche Regelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.[162] Es kommt nicht darauf an, ob es sich um das bestmögliche Mittel handelt; es muss lediglich der Zweckerreichung dienlich sein.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass durch eine Neuregelung der Haltungsbedingungen für Schweine in der TierSchNutztV der Zweck, eine tierschutzgerechte Haltung der betreffenden Tiere, gefördert wird. Es dürfte unstreitig sein, dass beispielsweise eine Vergrößerung der Flächen, Beschäftigungsmaterial oder Einstreu das Wohlbefinden der betroffenen Tiere fördern könnte.

Im Ergebnis ist somit die Eignung für das erstrebte Gemeinwohlziel zu bejahen.

(b) Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine entsprechende Regelung, sofern der Verordnungsgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können.[163]

Es stellt sich folglich die Frage, ob andere Beschränkungen als Alternative in Betracht kommen, die zwar die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen jedoch weniger belasten.[164] Solche sind hier jedoch nicht ersichtlich. Der Verordnungsgeber ist nicht einmal verpflichtet, seine Entscheidung allein auf Basis wissenschaftlich gesicherter Erkenntnisse zu treffen; eine Entscheidung kann auch auf Grundlage von Erfahrungswissen gefällt werden.[165] Vom VG Münster wurde hinsichtlich der diskutierten Neuregelungen der Pelztierhaltung zu Recht darauf hingewiesen, dass der Verordnungsgeber nicht gezwungen ist, sofern wissenschaftliche Kontroversen bestehen oder einzelne Fragen nicht erschöpfend geklärt sind, bis zu einer endgültigen Klärung abzuwarten oder zunächst wissenschaftliche Studien in Auftrag zu geben.[166]

---

[161] OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az.: 4 B 543/13, juris.
[162] BVerfGE 117, 163, 188 f.
[163] BVerfGE 126, 112, 144 f.
[164] BVerfGE 90, 145, 172; 126, 112, 145.
[165] OVG NRW, Beschluss vom 20. Dezember 2013, Az.: 4 B 543/13, juris.
[166] VG Münster, Urteil vom 09.03.2012, Az.: 1 K 2759/11.

Es genügt, wenn der Verordnungsgeber die Veränderungen der Haltungssysteme im Rahmen des ihm zukommenden Prognosespielraums als erforderlich ansehen darf.

Wenn man bedenkt, in welchem Ausmaß derzeit die Grundbedürfnisse der Tiere, aber auch deren Bewegungsbedürfnis eingeschränkt sind, kann die von Fachleuten geäußerte tierschutzrechtliche Kritik an der derzeitigen Haltung nicht nur nachvollzogen werden, sondern erscheint in vollem Umfang berechtigt.

Nach hiesiger Auffassung würde der Verordnungsgeber seinen Beurteilungsspielraum jedenfalls nicht überschreiten, wenn er davon ausgeht, dass eine Haltungsform wie die jetzige nicht geeignet ist, um dem Tierschutz hinreichend Rechnung zu tragen. Hierzu kann auf die oben gemachten Ausführungen verwiesen werden.

(c) Angemessenheit

Zuletzt müsste sich eine Neuregelung auch als angemessen erweisen. Sie müsste bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch wahren: Es müsste sozusagen ermittelt werden, ob die Maßnahme eine übermäßige Belastung für die Betroffenen darstellt.[167]

Auch hier sind jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich, wonach eine Neuregelung zu beanstanden wäre. Schweinemäster können ihrer Tätigkeit auch weiterhin in einem Umfang nachgehen, der im Hinblick auf das in Frage stehende überragend wichtige Gemeinwohlziel des Tierschutzes angemessen erscheint.

Sicherlich würde den Schweinemästern die Berufsausübung erschwert, da die Schweinemast nur noch unter Berücksichtigung der neuen Haltungsvorgaben betrieben werden könnte. Ihnen würde die Tätigkeit durch die Neuregelung allerdings nicht etwa gänzlich verwehrt, sondern könnte weiterhin ausgeübt werden, sofern die entsprechenden Haltungsvorgaben umgesetzt würden. Den Betroffenen bliebe unverändert die Möglichkeit, sich im Bereich der Schweinemast beruflich zu betätigen.

Die Angemessenheit könnte darüber hinaus durch die Implementierung von Übergangsfristen gewahrt werden. Insoweit sollte die bisherige Haltungsform nicht abrupt unterbunden werden, sondern ein gestrecktes „phasing-out“ zugunsten der verschärften Haltungsbedingungen erfolgen. Die Implementation von Übergangsfristen stellt sich in der verfassungsgerichtlichen Rechtspre-

[167] BVerfGE 83, 1, 19; 126, 112, 152 f.

chung als ein typisches Instrument der Herstellung von Verhältnismäßigkeit bei intensiven Grundrechtseingriffen dar[168].

Den dennoch verbleibenden Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit stünde das überragende Gemeinschaftsgut des ethisch begründeten Tierschutzes gegenüber, sodass im Ergebnis Zweifel an der Angemessenheit der Regelung nicht bestehen.

7.1.4.3 **Vertrauensschutz**

Bei einer Implementierung von angemessenen Übergangsfristen würden die Neuregelungen auch nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Gebot des Vertrauensschutzes verstoßen. Die Anforderungen, die bei der hier gegebenen Sachlage durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes gestellt werden, dürfen nicht überschätzt werden. Denn, wie bereits ausgeführt wurde, verfehlen die derzeitigen Haltungsbedingungen in der Schweinemast die Vorgaben von § 2 TierSchG. Das Vertrauen auf eine rechtswidrige Regelung ist aber, wenn überhaupt, nur begrenzt anerkennungsfähig.

Noch weitergehend könnte hier sogar die Frage aufgeworfen werden, ob die betreffende Tätigkeit – die Mast der Schweine – in der bisher praktizierten Form einen strafbaren Verstoß gegen § 17 Nr. 2 b TierSchG darstellt. Bezüglich anderer Formen der Massentierhaltung ist dies schon als nur schwer von der Hand zu weisen kritisiert worden.[169] Würde man einen Verstoß gegen § 17 Abs. 2 TierSchG bejahen, wären Übergangsfristen nach der hier vertretenen Ansicht sogar unzulässig[170], denn strafbares Handeln dürfte nicht einmal vorübergehend geduldet werden.

Relevant ist auch der Gesichtspunkt, dass bereits im jetzigen Zeitpunkt die konventionelle Schweinemast erheblich kritisiert wird. Die jedenfalls in Fachkreisen als bekannt vorauszusetzende Diskussion um die tierschutzrechtliche Problematik der Schweinehaltung ist folglich bereits geeignet, ein allgemeines Vertrauen in den Fortbestand der Regelung abzuschwächen.[171] Gleichzeitig kann es auch dem Verordnungsgeber nicht verwehrt werden, die bekannten Missstände bei der Bemessung der Übergangsfristen zu berücksichtigen. Der nicht artgerechten Haltung der Schweine, einem mit Art. 20a GG unvereinbaren Zustand, muss so schnell wie möglich unter Berücksichtigung der Interessen und Rechte der betreffenden Schweinemäster, abgeholfen werden.[172]

---

[168] BVerfGE 58, 300, 351/352; 83, 201, 212 f.
[169] *Wollenteit*, Ist die konventionelle Pelztierhaltung strafbar?, RdL 2002, 172, 173.
[170] Siehe hierzu *Wollenteit*, Rechtliche Aspekte eines Pelztierhaltungsverbots, ZRP 2002, 199, 202.
[171] So auch VGH Mannheim hinsichtlich der Übergangsfristen im Zusammenhang mit der Legehennenhaltung, Urteil vom 19.03.2007, Az.: 1 S 1041/05, juris.
[172] So auch die Argumentation des BVerwG im „Legehennenurteil"-Urteil vom 30. April 2009, Az.: 7 C 14/08, juris.

Unterstellt man unter Ausblendung der vorstehenden Bedenken, dass die Tätigkeit bisher zulässig ausgeübt wurde, könnten unschwer Übergangsregelungen die Angemessenheit einer Neuregelung sichern. Auch bei der Ausgestaltung von Übergangsregelungen steht dem Verordnungsgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu.[173] Zudem ergibt sich weder aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch aus dem Gebot des Vertrauensschutzes die Verpflichtung, Übergangsregelungen so auszugestalten, dass jedem Betroffenen die Fortsetzung seiner Tätigkeit in der ursprünglichen Form zu erhalten ist.[174]

Ebenso lässt sich aus dem Vertrauensschutz kein Bestandsschutz auf Ewigkeit herleiten. Damit die Rechtsordnung ihre Regelungsfunktion erfüllen kann, bedarf es nämlich einer Anpassungsmöglichkeit an sich verändernde Umstände.[175] Auch das Bundesverwaltungsgericht hat klargestellt, dass einem Betroffenen kein Recht zur Seite steht, so lange von Neuregelungen verschont zu bleiben, bis sich getätigte Investitionen amortisiert haben.[176] Der Verordnungsgeber darf zudem typisieren und muss nicht jedem Einzelfall gerecht werden, denn das wäre schlicht lebensfremd. So kann beispielsweise der „betriebswirtschaftlich fehlplanende Unternehmer“ nicht erwarten, seitens des Verordnungsgebers berücksichtigt zu werden.[177] Der wirtschaftliche Erfolg von Investitionen hängt zum erheblichen Teil auch von unternehmerischem Geschick ab.[178] Übergangsregelungen, sofern diese erforderlich sind, müssen auch nicht alle Härten, die sich für die Betroffenen ergeben, auffangen.[179] Es kann auch nicht darum gehen, auf jeden Einzelfall gesondert abzustellen oder sich strikt an einer betriebswirtschaftlichen Amortisation jedes Einzelnen zu orientieren. Auch bei der Bemessung der Übergangsfrist kommt der Staatszielbestimmung des Tierschutzes eine Leitfunktion zu, wie der VGH Mannheim zutreffend ausgeführt hat:

> *„Das verfassungsrechtliche Gewicht der Staatszielbestimmung des Tierschutzes (Art. 20 a GG) rechtfertigt es, im Interesse einer artgerechten Tierhaltung die Befolgung einheitlicher Mindeststandards bei der Massentierhaltung in einem überschaubaren Zeitraum zu verlangen.“*[180]

---

[173] BVerfGE 78, 249, 285.
[174] BVerfGE 68, 272, 287.
[175] *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, GewArch 2012, 377.
[176] BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 7 C 14/08, juris.
[177] *Jahndorf/Pichler*, Verfassungsrechtliche Anforderungen für Übergangsfristen bei öffentlich-rechtlicher Neuregulierung privater Wirtschaftsbereiche, GewArch 2012, 377.
[178] BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 7 C 14/08, juris.
[179] BVerwG, Urteil vom 30.04.2009, Az.: 7 C 14/08, juris.
[180] VGH Mannheim, Urteil vom 19.03.2007, Az.: 1 S1041/05, juris.

Bei Beachtung der vorstehenden Grundsätze ist nicht zu erwarten, dass der Verordnungsgeber bei der gebotenen Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe unter Berücksichtigung aller Umstände bei einer Neuregelung die Grenze der Zumutbarkeit überschreiten würde.[181]

7.1.5 **Ergebnis zu Art 12 GG**

Das in Art. 12 GG verankerte Grundrecht der Berufsfreiheit ist nicht geeignet, die Forderung nach einer Verschärfung der Haltungsbedingungen verfassungsrechtlich in Frage zu stellen. Im Ergebnis überwiegen bei Abwägung der widerstreitenden Güter, Berufsfreiheit einerseits sowie Belange des Tierschutzes andererseits, die Anforderungen an eine artgerechte Unterbringung der Schweine. Die Verhältnismäßigkeit einer neuen verordnungsrechtlichen Regelung kann unschwer durch Übergangsfristen erreicht werden.

7.2 Eigentumsfreiheit Art. 14 GG

Art. 14 GG garantiert den Bestand und die Nutzung aller vermögenswerter Rechte des jeweiligen Eigentümers.[182] Ob im vorliegenden Fall schon wegen der größeren Sachnähe des Grundrechts der Berufsfreiheit aus grundsätzlichen Erwägungen Art. 14 GG als Prüfungsmaßstab ausscheiden muss[183], sei hier dahingestellt.

Eine entschädigungspflichtige Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG setzt nach der erst kürzlich erneut bestätigten Rechtsprechung des BVerfG den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung und stets auch eine Güterbeschaffung voraus.[184] Da es sich im Fall einer Verschärfung der Haltungsbedingungen um keinen am Gemeinwohl orientierten Zugriff auf fremdes Eigentum handelt, scheidet eine Enteignung aus. Ob über die Rechtsfigur des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs ein anderes Ergebnis zu begründen wäre, erscheint nach der jüngsten Entscheidung zum Atomausstieg ausgeschlossen.[185]

Auch Bestandsschutzaspekte spielen in diesem Zusammenhang keine relevante Rolle. Denn die bestehenden Stalleinrichtungen genießen keinen „Bestandsschutz“ im herkömmlichen Sinn. Denn, so *Caspar/Schröter*,

---

[181] BVerfGE 126, 112, 156.
[182] *Wendt* in: *Sachs*, Grundgesetz, 5.Auflage, Art. 14, Rn. 21 f, 41.
[183] So VG Münster, Urteil vom 9. März 2012, 1 K 2759/11, Rdnr. 66, juris.
[184] BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris – Atomausstieg.
[185] BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, juris – Atomausstieg; siehe schon *Wollenteit*, Rechtliche Aspekte eines Pelztierhaltungsverbots, ZRP 2002, 199, 200, m.w.N.; *Bryde* in: von Münch/Kunig, GGK I, 6. Aufl., 2012, Art 14 Rdnr. 18 ff..

> **„(w)er Tiere zur Produktion von Nahrungsmitteln nutzt, züchtet oder hält, trägt das Risiko, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen ändern und durch neue Tierschutzstandards bislang rechtlich zulässige Mindeststandards ihre Gültigkeit verlieren.“[186]**

Das Vertrauen darauf, dass Haltungsvorgaben der TierSchNutztV stets erhalten bleiben, ist nicht von Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.[187] Auch eine Garantie der Erfüllung von Investitionserwartungen besteht nicht. Insbesondere schützt Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich nicht gegen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und deren Auswirkungen auf die Marktchancen[188]. Das entspricht auch der Rechtsprechung des BVerwG, wonach enttäuschte Erwartung, getätigte Investitionen würden sich amortisieren, nicht per se dem Schutz von Art. 14 Abs. 1 GG unterliegen.[189]

Eine Verschärfung der Haltungsvorgaben und damit erzwungenen Änderung der Haltungssysteme könnte sich nach der herrschenden eigentumsrechtlichen Dogmatik demnach allenfalls als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums darstellen. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind von den betroffenen Eigentümern grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen.[190]

Als Inhalts- und Schrankenbestimmung unterläge eine Neuregelung unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 GG einer Verhältnismäßigkeitsprüfung, die nicht anders ausfallen könnte, wie bei der Prüfung einer möglichen Ingerenz in den Schutzbereich von Art 12 GG. Dass die tierschutzrechtlichen Gemeinwohlbelange gegenüber einer möglichen Belastung der Schweinehalter überwiegen, wurde bereits oben zu Art. 12 GG ausgeführt. Auch unter dem Blickwinkel von Art 14 Abs. 1 GG wäre deshalb zu erwarten, dass eine Neuregelung geeignet, erforderlich und zumutbar wäre.

Auch aus der grundgesetzlich in Art. 14 GG garantierten Eigentumsfreiheit lassen sich damit keine durchgreifenden Argumente gegen eine Verschärfung der Bedingungen in der Schweinehaltung ableiten.

---

[186] *Caspar/Schröter*, Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG, 2003, S. 67.
[187] Zu Recht weist das VG Münster in seinem Urteil vom 9. März 2012, 1 K 2759/11, juris, Rdnr. 19, im Hinblick auf die Verschärfung von Haltungsbedingungen für Nerze darauf hin, dass der im Baurecht im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG geltende Grundsatz, dass der Erlass einer Abrissverfügung neben der formellen auch die materielle Illegalität voraussetzt, auf § 11 Abs. 3 Satz 2 TierSchG nicht übertragbar ist.
[188] Zuletzt BVerfG, Urteil vom 06. Dezember 2016 – 1 BvR 2821/11 –, Rn. 372, juris.
[189] So etwa auch zutreffend BVerwG NVwZ 2009, 1441, 1443, Bezug nehmend auf BVerfG, Beschluss vom 20. November 2003 - 1 BvR 1680/03 – juris.
[190] BVerfGE 58, 300, 348; 83, 201, 212; 87, 114, 138; 100, 226, 240 f., 102, 1, 50.

8 Rechtsschutzmöglichkeiten bezüglich der Regelungen zur Schweinemast

Es stellt sich nunmehr die Frage, wie die Rechtswidrigkeit der §§ 20-31 TierschNutztV zur Schweinehaltung zum Gegenstand einer juristischen Auseinandersetzung gemacht werden können. Die Möglichkeiten dazu sind unter derzeitigen Bedingungen beschränkt.

8.1 Verbandsklage durch Tierschutzorganisationen

Bereits sieben Bundesländer haben die tierschutzrechtliche Verbandsklage in jüngster Vergangenheit eingeführt, um einen effektiven Vollzug des Tierschutzrechts zu gewährleisten. Niedersachsen hat sich nunmehr als achtes Bundesland zur Einführung der Verbandsklage entschlossen. Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde unlängst vom Landtag beschlossen.[191]

Alle bisher in Kraft getretenen Gesetze beinhalten die Möglichkeit, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe gegen die Maßnahmen oder das Unterlassen der Landesbehörden einzulegen. Allerdings unterscheiden sich die Gesetze im Hinblick auf den Prüfungsumfang. So ist beispielsweise in Hamburg allein die Feststellungsklage möglich. In anderen Bundesländern, beispielsweise Baden-Württemberg, können sämtliche Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen

- Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4 Absatz 3 Satz 3, § 4a Absatz 2 Nummer 2, § 6 Absatz 3, § 11 Absatz 1 Nummer 2 bis 8 TierSchG,
- bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 3,
- Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG oder einer unmittelbar geltenden Bestimmung eines Rechtsakts der Europäischen Union zum Schutze des Wohlergehens der Tiere,

eingelegt werden, soweit es sich dabei nicht um Maßnahmen oder Unterlassungen von Bundesbehörden handelt.

Nicht außer Acht gelassen werden sollte in diesem Zusammenhang die Verwerfungskompetenz, die Gerichten bei untergesetzlichen Normen zukommt: Die verfassungsrechtliche Nachprüfung von Normen im Rang unter dem förm-

[191] Siehe hierzu auch *Kloepfer*, Die tierschutzrechtliche Verbandsklage – eine Einführung, NuR 2016, 729, 730.

lichen Gesetz obliegt in Fällen ihrer Entscheidungserheblichkeit nach ständiger Rechtsprechung (uneingeschränkt) jedem Richter, dem insoweit auch eine Verwerfungskompetenz zukommt. Er hat also die Befugnis, die Ungültigkeit einer untergesetzlichen Norm, insbesondere einer Rechtsverordnung wie der TierSchNutztV, festzustellen und sie bei seiner Entscheidung unbeachtet zu lassen.[192]

Insgesamt lässt sich die Situation jedoch gerade auf Bundesebene als unbefriedigend bezeichnen. Diesen Zustand beschrieb der Präsident des Deutschen Tierschutzbundes 2013 wie folgt: „Wer weniger Tierschutz durchsetzen will, darf klagen. Wer den Tieren zu dem Schutz verhelfen will, der ihnen rechtlich zusteht, dem sind dagegen die Hände gebunden.“[193]

Auf Bundesebene gab es dabei durchaus Bestrebungen, die Verbandsklage einzuführen, so brachten die Grünen im Rahmen der Änderung des Tierschutzgesetzes 2013 einen Gesetzesentwurf ein, mit dem explizit die Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzorganisationen vorgesehen war.[194] Die Gesetzesinitiative wurde sodann von der Mehrheit des Bundestages abgelehnt.[195]

Es ist in absehbarer Zeit nicht davon auszugehen, dass sich an dieser Situation etwas ändert, da dem Bund keine Verpflichtung obliegt, selbst tätig zu bleiben. Auch der Umstand, dass auf Landesebene eine heterogene Rechtslage besteht, verpflichtet den Bund nicht zur Vereinheitlichung.[196]

8.2 Klagerecht natürlicher Personen

Für die Klagemöglichkeiten von natürlichen Personen gilt, dass eine einzelne Person durch die tierschutzrechtswidrigen Haltungsbedingungen von Mastschweinen in einem sie selbst betreffenden Recht verletzt sein müsste. Das ist schwer vorstellbar. Natürliche Personen dürfen nicht stellvertretend für Tiere klagen. Tierliche Personen sind im derzeit gültigen Recht zwar nicht anerkannt, die Thematik wird aber in den Rechtswissenschaften diskutiert.[197]

8.3 Prinzipale Normenkontrolle

In Betracht käme demnach unter den jetzigen Gegebenheiten lediglich eine prinzipale Normenkontrolle, wie sie auch in den bekannten verfassungsgericht-

---

[192] NJW 2016, 476, beck-online.
[193] zit. nach *Rossi*, Föderale Regelungsbefugnisse für Verbandsklagerechte im Tierschutzrecht, NuR 2016, 733.
[194] BT-Drs. 17/9783.
[195] BT-Drs. 17/11811.
[196] Siehe hierzu *Rossi*, Föderale Regelungsbefugnisse für Verbandsklagerechte im Tierschutzrecht, NuR 2016, 733, 740.
[197] *Raspé*, Die tierliche Person, 2013.

lichen Prozessen im Zusammenhang mit der Hennenhaltungsverordnung stattgefunden hat. Die Vorschriften der TierSchNutztV 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. Der Antragsteller muss, damit der Antrag zulässig ist, die §§ 21-30 TierSchNutztV wegen Verstoßes gegen das TierSchG oder Art. 20a GG für nichtig halten.

Schließt sich das Bundesverfassungsgericht der Auffassung des Antragstellers an, erklärt es die angefochtene Vorschrift gem. § 78 BVerfGG für nichtig. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entfaltet gem. § 31 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG Gesetzeskraft. Die Entscheidungsformel ist gem. § 31 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG im Bundesgesetzblatt zu veröffentlichen.

9 Zusammenfassung und Ergebnisse

1.
Die in §§ 21- 30 TierSchNutztV zugelassene Haltung von Mastschweinen wird der Art und den Bedürfnissen der Schweine nicht gerecht und verstößt damit gegen die in § 2 Nr. 1 TierSchG verankerte Pflicht zu einer angemessenen Ernährung, Pflege und verhaltensgerechten Unterbringung. Die zugelassene Haltung von Mastschweinen 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.

2.
Die nach der TierSchNutztV geltenden Bestimmungen bzgl. der Haltung von Mastschweinen stehen somit im Widerspruch zu den Vorgaben des TierSchG und sind daher bundesrechtswidrig. Eine Änderung ist damit aus Rechtsgründen zwingend geboten.

3.
Die nach der TierSchNutztV geltenden Bestimmungen bzgl. der Haltung von Mastschweinen sind wegen Verstoßes gegen Art. 20a GG verfassungswidrig.

4.
Die Vorgaben der seitens des Handels ins Leben gerufenen „Initiative Tierwohl“ genügen den Anforderungen des Tierschutzgesetzes ebenfalls nicht.

5.
Sofern das Kastrieren junger Ferkel routinemäßig bis Ende 2018 ohne Betäubung erfolgt, ist hierin ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und damit gegen Art. 20a GG zu erblicken. Das routinemäßige Schwanzkürzen bei Ferkeln lässt sich nicht mit Anh. I Kap. I Nr. 4 RL 2008/120/EG vereinbaren. Erst wenn das Schwanzbeißen trotz einer signifikanten Verbesserung der Haltungsbedingungen auftritt und zu Verletzungen anderer Tiere führt, ist der Eingriff im Einzelfall zuzulassen.

6.
Eine Verschärfung der Haltungsvorgaben würde nicht gegen Unionsrecht verstoßen. Die aktuellen gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien zur Schweinehaltung statuieren lediglich Mindestnormen, die durch den nationalstaatlichen Gesetz- oder Verordnungsgeber verschärft werden dürfen.

7.
Auch würden die Tierhalter durch eine Verschärfung der Haltungsvorgaben nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 12 GG verletzt. Verfassungsrechtliche Einwände gegen eine tierschutzgerechte Neuregelung der Schweinehaltung in der TierSchNutztV, die mit den materiell-rechtlichen Vorgaben in §§ 2a, 2 TierSchG im Einklang steht, erscheinen schon im Ansatz schwer vorstellbar, da sich insoweit verfassungsrechtliche Argumente im Grundsatz direkt gegen das ermächtigende Gesetz, also §§ 2a, 2 TierSchG, richten müssten. Die Berufsfreiheit in Art. 12 GG ist aber auch nicht verletzt, wenn man eine Verschärfung der Haltungsbedingungen anhand der üblichen Prüfungsmaßstäbe einer verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzieht.

8.
Ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG ist ebenfalls nicht zu erkennen. Die allein in Betracht kommende Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist bei angemessener Übergangsfrist von den betroffenen Haltern entschädigungslos hinzunehmen.

9.
Die §§ 21-30 TierSchNutztV können nicht mittels der Verbandsklage angegriffen werden. Die Vorschriften unterliegen 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, die §§ 20-31 TierSchNutztV für nichtig zu erklären.

Hamburg, den 12. April 2017

…… ……
(Dr. Davina Bruhn) (Dr. Ulrich Wollenteit)

10 Anhang

Anforderungen an das Halten von Schweinen, §§ 21-30 TierSchNutztV

§ 21 Anwendungsbereich

Schweine dürfen, unbeschadet der Anforderungen der §§ 3 und 4, nur nach Maßgabe der Vorschriften dieses Abschnitts gehalten werden. Die §§ 22 bis 25 und 27 Absatz 2 gelten nicht für Haltungseinrichtungen außerhalb von Ställen.

§ 22 Allgemeine Anforderungen an Haltungseinrichtungen für Schweine

(1) Schweine dürfen nur in Haltungseinrichtungen gehalten werden, die den Anforderungen der Absätze 2 bis 4 entsprechen.
(2) Haltungseinrichtungen müssen so beschaffen sein, dass

1. einzeln gehaltene Schweine Sichtkontakt zu anderen dort gehaltenen Schweinen haben können;
2. die Schweine gleichzeitig ungehindert liegen, aufstehen, sich hinlegen und eine natürliche Körperhaltung einnehmen können;
3. die Schweine nicht mehr als unvermeidbar mit Harn und Kot in Berührung kommen und ihnen ein trockener Liegebereich zur Verfügung steht;
4. eine geeignete Vorrichtung vorhanden ist, die eine Verminderung der Wärmebelastung der Schweine bei hohen Stallluftemperaturen ermöglicht.

Satz 1 Nr. 1 gilt nicht für Abferkelbuchten.
(3) Der Boden der Haltungseinrichtung muss

1. im ganzen Aufenthaltsbereich der Schweine und in den Treibgängen rutschfest und trittsicher sein;
2. der Größe und dem Gewicht der Tiere entsprechen;
3. soweit er Löcher, Spalten oder sonstige Aussparungen aufweist, so beschaffen sein, dass von ihm keine Verletzungsgefahr ausgeht;

4. soweit Spaltenboden verwendet wird, im Aufenthaltsbereich der Schweine Auftrittsbreiten, die mindestens den Spaltenweiten entsprechen und höchstens Spaltenweiten nach folgender Tabelle aufweisen:

	Spaltenweite in Millimetern
Saugferkel	11
Absatzferkel	14
Zuchtläufer und Mastschweine	18
Jungsauen, Sauen und Eber	20;

5. soweit Betonspaltenboden verwendet wird, entgratete Kanten sowie bei Saug- und Absatzferkeln eine Auftrittsbreite von mindestens fünf Zentimetern und bei anderen Schweinen eine Auftrittsbreite von mindestens acht Zentimetern aufweisen;
6. soweit es sich um einen Metallgitterboden aus geschweißtem oder gewobenem Drahtgeflecht handelt, aus ummanteltem Draht bestehen, wobei der einzelne Draht mit Mantel mindestens neun Millimeter Durchmesser haben muss;
7. im Liegebereich so beschaffen sein, dass eine nachteilige Beeinflussung der Gesundheit der Schweine durch zu hohe oder zu geringe Wärmeableitung vermieden wird;
8. im Liegebereich bei Gruppenhaltung, mit Ausnahme der Haltungseinrichtungen für Absatzferkel, so beschaffen sein, dass der Perforationsgrad höchstens 15 Prozent beträgt.

(4) Ställe, die nach dem 4. August 2006 in Benutzung genommen werden, müssen mit Flächen ausgestattet sein, durch die Tageslicht einfallen kann, die

1. in der Gesamtgröße mindestens 3 Prozent der Stallgrundfläche entsprechen und
2. so angeordnet sind, dass im Aufenthaltsbereich der Schweine eine möglichst gleichmäßige Verteilung des Lichts erreicht wird.

Abweichend von Satz 1 kann die Gesamtgröße der Fläche, durch die Tageslicht einfallen kann, auf bis zu 1,5 Prozent der Stallgrundfläche verkleinert werden, soweit die in Satz 1 vorgesehene Fläche aus Gründen der Bautechnik und der Bauart nicht erreicht werden kann. Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2, gilt nicht für Ställe, die in bestehenden Bauwerken eingerichtet werden sollen, soweit eine Ausleuchtung des Aufenthaltsbereiches der Schweine durch natürli-

ches Licht aus Gründen der Bautechnik und der Bauart oder aus baurechtlichen Gründen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erreicht werden kann und eine dem natürlichen Licht so weit wie möglich entsprechende künstliche Beleuchtung sichergestellt ist.

§ 23 Besondere Anforderungen an Haltungseinrichtungen für Saugferkel

(1) Saugferkel dürfen nur in Haltungseinrichtungen gehalten werden, die den Anforderungen der Absätze 2 bis 4 entsprechen.
(2) In Abferkelbuchten müssen Schutzvorrichtungen gegen ein Erdrücken der Saugferkel vorhanden sein.
(3) Der Aufenthaltsbereich der Saugferkel muss so beschaffen sein, dass alle Saugferkel jeweils gleichzeitig ungehindert saugen oder sich ausruhen können.
(4) Der Liegebereich muss entweder wärmegedämmt und beheizbar oder mit geeigneter Einstreu bedeckt sein. Perforierter Boden im Liegebereich der Saugferkel muss abgedeckt sein.

§ 24 Besondere Anforderungen an Haltungseinrichtungen für Jungsauen und Sauen

(1) Jungsauen und Sauen dürfen nur in Haltungseinrichtungen gehalten werden, die den Anforderungen der Absätze 2 bis 6 entsprechen.
(2) Bei Gruppenhaltung muss jede Seite der Bucht mindestens 280 Zentimeter, bei Gruppen mit weniger als sechs Schweinen mindestens 240 Zentimeter lang sein.
(3) Bei Einzelhaltung darf der Liegebereich für Jungsauen und Sauen nicht über Teilflächen hinaus perforiert sein, durch die Restfutter fallen oder Kot oder Harn durchgetreten werden oder abfließen kann.
(4) Kastenstände müssen so beschaffen sein, 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.

(5) Abferkelbuchten müssen so angelegt sein, dass hinter dem Liegeplatz der Jungsau oder der Sau genügend Bewegungsfreiheit für das ungehinderte Abferkeln sowie für geburtshilfliche Maßnahmen besteht.
(6) Fress-Liegebuchten für die Gruppenhaltung von Jungsauen und Sauen müssen so angelegt und beschaffen sein, dass

1. die Tiere die Zugangsvorrichtung zu den Buchten selbst betätigen und die Buchten jederzeit aufsuchen und verlassen können,
2. der Boden ab der buchtenseitigen Kante des Futtertroges mindestens 100 Zentimeter weit als Liegebereich nach § 22 Absatz 3 Nummer 8 ausgeführt ist und

3.
bei einseitiger Buchtenanordnung die Gangbreite hinter den Fress-Liegebuchten mindestens 160 Zentimeter oder bei beidseitiger Buchtenanordnung die Gangbreite zwischen den Fress-Liegebuchten mindestens 200 Zentimeter beträgt.

§ 25 Besondere Anforderungen an Haltungseinrichtungen für Eber

Eber dürfen nur in Haltungseinrichtungen gehalten werden, die so beschaffen sind, dass der Eber sich ungehindert umdrehen und andere Schweine hören, riechen und sehen kann, und sie für einen Eber ab einem Alter von 24 Monaten eine Fläche von mindestens sechs Quadratmetern aufweisen. Eber dürfen in Haltungseinrichtungen, die zum Decken benutzt werden, nur gehalten werden, wenn diese

1.
so angelegt sind, dass die Sau dem Eber ausweichen und sich ungehindert umdrehen kann, und

2.
eine Fläche von mindestens zehn Quadratmetern aufweisen.

§ 26 Allgemeine Anforderungen an das Halten von Schweinen

(1) Wer Schweine hält, hat sicherzustellen, dass

1.
jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem und in ausreichender Menge vorhandenem Beschäftigungsmaterial hat, das
a)
das Schwein untersuchen und bewegen kann und
b)
vom Schwein veränderbar ist
und damit dem Erkundungsverhalten dient;

2.
jedes Schwein jederzeit Zugang zu Wasser in ausreichender Menge und Qualität hat; bei einer Haltung in Gruppen sind räumlich getrennt von der Futterstelle zusätzliche Tränken in ausreichender Anzahl vorzuhalten;

3.
Personen, die für die Fütterung und Pflege verantwortlich sind,
a)
Kenntnisse über die Bedürfnisse von Schweinen im Hinblick auf Ernährung, Pflege, Gesundheit und Haltung,
b)
Grundkenntnisse der Biologie und des Verhaltens von Schweinen,
c)
Kenntnisse über tierschutzrechtliche Vorschriften
haben.

(2) Wer Schweine in Ställen hält, in denen zu ihrer Pflege und Versorgung wegen eines zu geringen Lichteinfalls auch bei Tageslicht künstliche Beleuchtung erforderlich ist, muss den Stall täglich mindestens acht Stunden nach Maßgabe des Satzes 2 beleuchten. Die Beleuchtung muss im Aufenthaltsbereich der Schweine eine Stärke von mindestens 80 Lux haben und dem Tagesrhythmus angeglichen sein. Jedes Schwein soll von ungefähr der gleichen Lichtmenge erreicht werden. Außerhalb der Beleuchtungszeit soll so viel Licht vorhanden sein, wie die Schweine zur Orientierung brauchen.
(3) Im Aufenthaltsbereich der Schweine sollen folgende Werte nicht dauerhaft überschritten werden:
1.
je Kubikmeter Luft:

Gas	Kubikzentimeter
Ammoniak	20
Kohlendioxid	3.000
Schwefelwasserstoff	5;

2.
ein Geräuschpegel von 85 db(A).
(4) Schweine, die gegenüber anderen Schweinen nachhaltig Unverträglichkeiten zeigen oder gegen die sich solches Verhalten richtet, dürfen nicht in der Gruppe gehalten werden. Diese Schweine sind während des Zeitraumes, für den grundsätzlich die Haltung in Gruppen vorgeschrieben ist, so zu halten, dass sie sich jederzeit ungehindert umdrehen können.

§ 27 Besondere Anforderungen an das Halten von Saugferkeln

(1) Saugferkel dürfen erst im Alter von über vier Wochen abgesetzt werden. Abweichend von Satz 1 darf ein Saugferkel früher abgesetzt werden, wenn dies zum Schutz des Muttertieres oder des Saugferkels vor Schmerzen, Leiden oder Schäden erforderlich ist. Abweichend von Satz 1 darf ferner ein Saugferkel im Alter von über drei Wochen abgesetzt werden, wenn sichergestellt ist, dass es unverzüglich in gereinigte und desinfizierte Ställe oder vollständig abgetrennte Stallabteile verbracht wird, in denen keine Sauen gehalten werden.
(2) Wer Saugferkel hält, muss sicherstellen, dass im Liegebereich der Saugferkel während der ersten zehn Tage nach der Geburt eine Temperatur von 30 Grad Celsius und im Liegebereich von über zehn Tage alten Saugferkeln abhängig von der Verwendung von Einstreu die Temperatur nach folgender Tabelle nicht unterschritten wird:

	Temperatur in Grad Celsius	
Durchschnittsgewicht in Kilogramm	mit Einstreu	ohne Einstreu
bis 10	16	20
über 10 bis 20	14	18
über 20	12	16.

§ 28 Besondere Anforderungen an das Halten von Absatzferkeln

(1) Absatzferkel sind in der Gruppe zu halten. Umgruppierungen sind möglichst zu vermeiden.
(2) Absatzferkel dürfen nur nach Maßgabe der folgenden Vorschriften in Gruppen gehalten werden:

1. Das Durchschnittsgewicht der Absatzferkel muss mindestens fünf Kilogramm betragen. Bei neu zusammengesetzten Gruppen darf das Gewicht der einzelnen Absatzferkel um höchstens 20 Prozent vom Durchschnittsgewicht der Absatzferkel der Gruppe abweichen.
2. Entsprechend dem Durchschnittsgewicht der Absatzferkel muss für jedes Absatzferkel mindestens eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche nach folgender Tabelle zur Verfügung stehen:

Durchschnittsgewicht in Kilogramm	Fläche in Quadratmetern
über 5 bis 10	0,15
über 10 bis 20	0,2
über 20	0,35.

3. Bei rationierter Fütterung muss der Fressplatz so beschaffen sein, dass alle Absatzferkel gleichzeitig fressen können. Bei tagesrationierter Fütterung muss für jeweils höchstens zwei Absatzferkel eine Fressstelle vorhanden sein. Bei Fütterung zur freien Aufnahme muss für jeweils höchstens vier Absatzferkel eine Fressstelle vorhanden sein.
4. Nummer 3 gilt nicht für die Abruffütterung und die Fütterung mit Breifutterautomaten.
5. Bei Verwendung von Selbsttränken muss für jeweils höchstens zwölf Absatzferkel eine Tränkstelle vorhanden sein.

(3) § 27 Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 29 Besondere Anforderungen an das Halten von Zuchtläufern und Mastschweinen

(1) Zuchtläufer und Mastschweine sind in der Gruppe zu halten. Umgruppierungen sind möglichst zu vermeiden.
(2) Wer Zuchtläufer oder Mastschweine hält, muss entsprechend dem Durchschnittsgewicht der Tiere für jedes Schwein mindestens eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche nach folgender Tabelle zur Verfügung stellen:

Durchschnittsgewicht in Kilogramm	Fläche in Quadratmetern
über 30 bis 50	0,5
über 50 bis 110	0,75
über 110	1,0.

Mindestens die Hälfte der Mindestfläche nach Satz 1 muss als Liegebereich nach § 22 Absatz 3 Nummer 8 zur Verfügung stehen.
(3) § 28 Absatz 2 Nummer 3 bis 5 gilt entsprechend.

§ 30 Besondere Anforderungen an das Halten von Jungsauen und Sauen

(1) Jungsauen und Sauen dürfen nur nach Maßgabe der Absätze 2 bis 8 gehalten werden.
(2) Jungsauen und Sauen sind im Zeitraum von über vier Wochen nach dem Decken bis eine Woche vor dem voraussichtlichen Abferkeltermin in der Gruppe zu halten. Dabei muss abhängig von der Gruppengröße mindestens eine uneingeschränkt nutzbare Bodenfläche nach folgender Tabelle zur Verfügung stehen:

	Fläche in Quadratmetern		
	bei einer Gruppengröße bis 5 Tiere	bei einer Gruppengröße von 6 bis 39 Tieren	bei einer Gruppengröße von 40 oder mehr Tieren
je Jungsau	1,85	1,65	1,5
je Sau	2,5	2,25	2,05.

Ein Teil der Bodenfläche, der 0,95 Quadratmeter je Jungsau und 1,3 Quadratmeter je Sau nicht unterschreiten darf, muss als Liegebereich nach § 22 Absatz 3 Nummer 8 zur Verfügung stehen. Die Sätze 1 bis 3 gelten nicht in Betrieben mit weniger als zehn Sauen.
(3) Kranke oder verletzte Jungsauen oder Sauen sowie Jungsauen oder Sauen, die in Betrieben mit weniger als zehn Sauen nicht in der Gruppe gehalten werden, sind während des in Absatz 2 Satz 1 genannten Zeitraumes so zu halten, dass sie sich jederzeit ungehindert umdrehen können.
(4) Jungsauen und Sauen dürfen vorbehaltlich des Absatzes 2 Satz 1 in Kastenständen nur gehalten werden, wenn nicht offensichtlich erkennbar ist, dass diese Haltungsform zu nachhaltiger Erregung führt, die insbesondere durch Gabe von Beschäftigungsmaterial nicht abgestellt werden kann.
(5) Die Anbindehaltung ist verboten.
(6) Trächtige Jungsauen und Sauen sind bis eine Woche vor dem voraussichtlichen Abferkeltermin mit Alleinfutter mit einem Rohfasergehalt in der Trockenmasse von mindestens 8 Prozent oder so zu füttern, dass die tägliche Aufnahme von mindestens 200 Gramm Rohfaser je Tier gewährleistet ist.
(7) Trächtige Jungsauen und Sauen sind erforderlichenfalls gegen Parasiten zu behandeln und vor dem Einstallen in die Abferkelbucht zu reinigen. In der Woche vor dem voraussichtlichen Abferkeltermin muss jeder Jungsau oder Sau ausreichend Stroh oder anderes Material zur Befriedigung ihres Nestbauverhaltens zur Verfügung gestellt werden, soweit dies nach dem Stand der Technik mit der vorhandenen Anlage zur Kot- und Harnentsorgung vereinbar ist.
(8) § 28 Absatz 2 Nummer 3 bis 5 gilt entsprechend.

➡Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen. Rund 580.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/30618-0, mail@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstr.19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Stephanie Toewe-Rimkeit **Titelfoto** © Fred Dott/Greenpeace **Druck** reset GmbH, Virchowstr. 8, 22767 Hamburg **Stand** 04/2017