



Anlage zum Brief v. 14. August 2017

Zur geplanten Neufassung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

(Weiterentwicklung der Haltung von Sauen im Deckzentrum mit dem Ziel, die Fixierungsdauer zu minimieren)

Mit Urteil v. 24. 11. 2015 hat das Obergerverwaltungsgericht (OVG) Magdeburg festgestellt, dass Sauen und Jungsauen, die in sog. Kastenständen gehalten werden, zwingend die Möglichkeit eröffnet sein müsse, jederzeit in dem Kastenstand eine Liegeposition in beiden Seitenlagen einzunehmen, bei der ihre Gliedmaßen auch an dem vom Körper entferntesten Punkt nicht an Hindernisse stoßen. Aus § 2 Nr. 1 und 2 Tierschutzgesetz (TierSchG) i. V. m. § 24 Abs. 1 und Abs. 4 Nr. 2 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) ergebe sich, dass Kastenstände in ihrer Breite mindestens dem Stockmaß (d. h. der Widerristhöhe bzw. der Entfernung vom Boden zum höchsten Punkt des stehenden Schweins) des darin untergebrachten Schweins entsprechen müssten, oder dass anderenfalls dem Tier die Möglichkeit eröffnet werden müsse, seine Gliedmaßen beim seitlichen Liegen ohne Behinderung in die beiden benachbarten leeren Kastenstände oder in beidseitige (unbelegte) Lücken durchzustecken (3 L 386/14, juris Rn. 37, 41). Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision mit Beschluss v. 8. 11. 2016 zurückgewiesen und u. a. zu dem Verlangen der Schweinehalter nach Einräumung einer Übergangsfrist für die zu schmalen Kastenstände angemerkt, dass eine solche Frist bereits für die Vorgängervorschrift von § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV, nämlich für § 7 Abs. 1 Nr. 2 c der Schweinehaltungsverordnung von 1988 (s. dort § 14 S. 2 Nr. 2) bestimmt worden sei; da aber diese Frist bereits am 1. 1. 1992 geendet habe, lasse sich die Notwendigkeit einer weiteren Übergangsfrist nicht aufzeigen (3 B 11/16, juris Rn. 58).

Diese Entscheidungen sind vom Bund und von den Ländern zum Anlass genommen worden, eine Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vorzubereiten, mit der – nach Ablauf einer Übergangsfrist – die Fixierungsdauer von Sauen im Deckzentrum minimiert werden soll. Die Änderungen, die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft



(BMEL) und der Mehrheit der Bundesländer anscheinend angestrebt werden, lauten: zwar Einführung der Gruppenhaltung im Deckbereich, dafür aber Übergangsfrist einschl. Härtefälle von 10 bzw. 12, evtl. auch 15 Jahren (es gibt auch Länder, die 15 bzw. 20 Jahre durchsetzen wollen); innerhalb dieser Frist entgegen OVG Magdeburg und BVerwG Weiterbenutzung der bislang üblichen, für viele Sauen aber zu schmalen Kastenstände, jedenfalls wenn dabei für Jungsauen eine Breite von 65 cm und für Sauen eine Breite von 70 cm nicht unterschritten wird; auch danach noch Fixierung in diesen Kastenständen für Fristen, die (nach dem Willen einiger Bundesländer) maximal fünf Tage während der Rausche, nach den Vorstellungen anderer Länder dagegen bis zu zehn Tagen dauern sollen; weiterhin kein Verbot der Fixierung von Sauen im Abferkelbereich, stattdessen auch in Zukunft Fixierung der Sauen in der Zeit von einer Woche vor der Abferkelung bis zum Absetzen der Ferkel.

Die Einführung der Gruppenhaltung im Deckbereich und die damit einher gehende weitgehende Abschaffung der Kastenstandhaltung in diesem Bereich ist nachhaltig zu begrüßen. Dennoch würde mit einem Teil der jetzt offenbar geplanten Regelungen gegen § 2 und gegen § 17 Nr. 2b TierSchG und damit auch gegen die Staatszielbestimmung zum Tierschutz in Artikel 20a Grundgesetz (GG) verstoßen; die geänderte Verordnung wäre dann aufgrund einer Überschreitung der Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung in § 2a Abs. 1 TierSchG nichtig. Alle Beteiligten sind deshalb dazu aufgerufen, solche Verstöße zu vermeiden und sich auf Regelungen zu einigen, die den Bestimmungen des Tierschutzgesetzes und dem Staatsziel Tierschutz entsprechen.

Im Einzelnen:

1. Mit der von der Mehrheit der Bundesländer anscheinend geplanten Übergangsfrist von (einschl. Härtefällen) 12 oder sogar 15 Jahren, in der die zu schmalen Kastenstände unverändert weiterbetrieben werden sollen, wird in Kauf genommen, dass die Sauen in diesen Kastenständen weiterhin nicht genug Platz haben werden, um in arttypischer Körperhaltung (nämlich auch in ausgestreckter Seitenlage) ungestört und ohne anzustoßen ruhen zu können. Diesen Zustand noch für 12 oder gar 15 Jahre fort dauern zu lassen, wäre mit den Grundsätzen, die das



Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Legehennen-Urteil v. 6. 7. 1999 (2 BvF 3/90) aufgestellt hat, unvereinbar. Anscheinend ist noch nicht einmal sicher, ob die Kastenstände wenigstens sofort auf mindestens 65 cm (Jungsauen) und 70 cm (Sauen) verbreitert werden müssen; einzelne Bundesländer wollen stattdessen „flexiblere“ Regelungen (z. B. Kastenstandbreite = Widerristhöhe - 15%), mit denen aber eine effektive veterinärbehördliche Kontrolle erschwert, möglicherweise auch unmöglich gemacht würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem genannten Urteil die Verfassungswidrigkeit der damaligen Legehennen-Käfige hauptsächlich darauf gestützt, dass die in den Käfigen pro Legehenne zur Verfügung stehende Bodenfläche hinter den durchschnittlichen Körpermaßen eines liegenden Tieres zurückgeblieben und damit nicht ausreichend war, um allen Hennen das gleichzeitige ungestörte Ruhen in arttypischer Körperhaltung zu ermöglichen. Seither steht auch für die Haltung von Tieren anderer Arten unbestreitbar fest, dass das durch § 2 Nr. 1 TierSchG geschützte Grundbedürfnis zum ungestörten Ruhen in unangemessener und damit gesetzwidriger Weise zurückgedrängt ist, wenn Tieren in einem Haltungssystem nicht einmal diejenige Bodenfläche zur Verfügung gestellt wird, die sie benötigen, um in arttypischer Körperhaltung ungestört ruhen zu können. In genau dieser Situation befindet sich aber ein großer Teil der Sauen in den gegenwärtig üblichen Kastenständen, soweit ihnen – weil die Breite des Kastenstandes nicht ihrer Widerristhöhe entspricht und weil der unmittelbar angrenzende Nachbarkastenstand, in den sie sonst ihre Füße hineinstrecken könnten, ebenfalls mit einer Sau belegt ist – nicht ermöglicht wird, auf beiden Seiten ausgestreckt und ohne anzustoßen zu ruhen; eine Situation, die selbst bei der ursprünglich beabsichtigten, jetzt aber von einzelnen Ländern in Frage gestellten sofortigen Verbreiterung der Kastenstände auf wenigstens 65 bzw. 70 cm für viele (und, wenn sich die genannten Länder durchsetzen sollten, für noch mehr) Tiere fortauern wird. Eine Neuregelung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, mit der ein Andauern dieses Zustandes und damit eine Missachtung des Grundbedürfnisses zum ungestörten artgemäßen Ruhen trotz der besonderen Hervorhebung dieses Bedürfnisses durch das BVerfG mehr als nur kurzfristig, nämlich für 12 und mehr Jahre erlaubt würde, wird vor Gericht vor dem Hintergrund des § 2 Nr. 1 TierSchG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des BVerfG keinen Bestand haben können. Zumindest in denjenigen Bundesländern, in denen es die Tierschutz-Verbandsklage gibt, wird es möglich sein, diesen Verstoß vor die Gerichte zu bringen. Landesregierungen, die anscheinend glauben, die



Auswirkungen der Entscheidungen des OVG Magdeburg und des BVerwG dadurch umgehen zu können, dass sie § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV einfach aus der Verordnung streichen, verkennen, dass sich die dort genannten Anforderungen bereits unmittelbar aus § 2 Nr. 1 TierSchG i. V. mit den Grundsätzen, die das BVerfG in seinem Legehennen-Urteil zur Auslegung dieser Gesetzesvorschrift aufgestellt hat, ergeben, und dass in § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV deshalb lediglich eine deklaratorische Bestätigung dieser gesetzlichen Anforderungen enthalten ist; diese gelten folglich auch bei einer Streichung des § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV aufgrund von § 2 Nr. 1 TierSchG unverändert fort.

2. Nicht nachvollziehbar ist auch, dass die geplanten langen Übergangsfristen nach den Vorstellungen des Bundes und der meisten Länder offenbar undifferenziert für alle Sauenhalter gleichermaßen gelten sollen. Sinn einer Übergangsfrist kann demgegenüber aber nur sein, das berechtigte und durch Investitionen betätigte Vertrauen von Unternehmern auf eine Fortdauer der Rechtslage zu schützen – hier also solche Unternehmer, die im Vertrauen auf den Fortbestand der bisher bestehenden Rechtslage in den letzten fünf Jahren vor der Neuregelung Investitionen zur Verbreiterung ihrer Kastenstände gemacht haben, um diese den Anforderungen des § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV anzupassen. Allenfalls für solche Tierhalter kann zur Umstellung auf die Gruppenhaltung eine mehrjährige Übergangsfrist bestimmt werden. Für alle anderen können allenfalls kurze Fristen gelten, zumal sich die Rechtswidrigkeit von Kastenständen, in denen Jungsauen und Sauen nicht auf beiden Seiten ausgestreckt und ohne anzustoßen liegen können, in Anbetracht des unmissverständlichen Wortlauts von § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV jedem Halter aufdrängen musste. Eine solche, dem Vertrauensschutzprinzip entsprechende und deshalb gebotene Differenzierung ist aber anscheinend nicht geplant.

3. Weil durch jede Haltung in Kastenständen die Fortbewegung unmöglich gemacht und zahlreiche Grundbedürfnisse unterdrückt oder jedenfalls stark eingeschränkt werden, kann eine Fixierung der Sauen nach Ablauf der Übergangsfrist nur noch toleriert werden, wenn die Dauer der Fixierung auf das absolut notwendige Maß limitiert wird. Aus Tierschutzsicht wäre eine individuelle Fixierung nur während der Besamung



anzustreben. Da dies aufgrund des hohen Managements- und Arbeitsaufwands in den meisten Betrieben kaum realisierbar sein wird, wäre eine Fixierung im Zeitraum der Rausche von drei bis maximal fünf Tagen tolerierbar, aber keinesfalls für länger. Die Gruppenhaltung der Sauen muss direkt nach dem Absetzen der Ferkel erfolgen, denn nur so kann die Rangordnung bereits vor der Rausche und dem Decken ausgebildet werden; damit wird das Risiko einer Störung der Trächtigkeit durch spätere Rangauseinandersetzungen reduziert. Noch dazu stehen die Tiere im Zeitpunkt des Absetzens noch in hohem Milchfluss und sind deshalb in dieser Zeit besonders darauf angewiesen, sich frei bewegen zu können. Ein hierfür geeignetes Haltungssystem sind Mehrflächenbuchten mit sogenannten Selbstfangbuchten, welche die Fixierung der Sau während der Rausche ermöglichen, ohne sie umstellen zu müssen. In jedem Fall ist bei Gruppenhaltung nicht nur eine adäquate Strukturierung der Bucht, sondern auch ein höheres Platzangebot notwendig, um tierschutzrelevante Schäden und Leiden der Tiere zu verhindern¹. Demgegenüber verlangt aber ein Teil der Länder, dass die Haltung in Kastenständen auch noch nach dem Ablauf der Übergangsfrist für einen Zeitraum von bis zu zehn Tagen zulässig bleiben solle, um die Sauen sofort nach dem Absetzen in diese Kastenstände verbringen und dort bis zum Ende der Rausche belassen zu können. Diese Forderung nach verlängerter Unterbringung in den Kastenständen wird primär erhoben, um den Arbeitsaufwand, der mit einem zweimaligen Umtreiben der Sauen (zuerst nach dem Absetzen und erneut nach der Rausche) verbunden ist und die Investitionskosten, die durch eine tiergerechte Umgestaltung des Deckzentrums mit u. a. höherem Platzangebot entstehen, zu vermeiden. Solche wirtschaftlich motivierten Überlegungen können aber die Zurückdrängung von Grundbedürfnissen i. S. des § 2 Nr. 1 TierSchG, die mit der Kastenstandhaltung verbunden ist, nicht rechtfertigen (vgl. dazu VG Freiburg, Urt. v. 1. 2. 2017, 4 K 1758/16, juris Rn. 20: keine Verrechnung der durch § 2 Nr. 1 TierSchG geschützten artgemäßen Bedürfnisse mit anderen Gesichtspunkten, insbesondere mit Erwägungen der Wirtschaftlichkeit oder Wettbewerbsgleichheit).

¹ Vgl. Stellungnahme der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz (TVT) zur Haltung von gütigen und frühtragenden Sauen in Gruppen



4. Dass die wochenlange Fixierung von Sauen im Abferkelbereich (Fixierung in der Zeit von einer Woche vor dem Abferkeln bis zum Absetzen der Ferkel) weiterhin zugelassen bleiben soll, verstößt sowohl gegen § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG als auch gegen § 17 Nr. 2b TierSchG.

Die Leiden der Sauen sind bei einer so extremen, wochenlang andauernden Fixierung erheblich i. S. von § 17 Nr. 2b TierSchG. Das ergibt sich u. a. aus Anhang VIII Abschnitt III Nr. 2 lit. h und Nr. 3 lit. i der EU-Tierversuchsrichtlinie (Richtlinie 2010/63/EU v. 22. 9. 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere): Danach begründet die Unterbringung eines Tieres in einem Stoffwechselkäfig für mehr als fünf Tage bereits für sich allein – also ohne dass noch weitere, zu Versuchszwecken unternommene belastende Eingriffe oder Behandlungen dazukommen müssen – die Annahme, dass das dadurch hervorgerufene Leiden des Tieres den Belastungsgrad „schwer“ erreicht. Durch die Fixierung in der Abferkelbucht werden die Grund- und Bewegungsbedürfnisse der Sauen mindestens ebenso stark eingeschränkt wie bei der Unterbringung eines Tieres in einem Stoffwechselkäfig. So etwas unverändert weiter zuzulassen verstößt also sowohl gegen § 17 Nr. 2b TierSchG und gegen § 2 TierSchG als auch gegen Art. 20a GG (Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung als Teil- oder Unterziel des Staatsziels Tierschutz, vgl. amtl. Begründung, Bundestagsdrucksache 14/8860 S. 1, 3).

Dieser Verstoß wird durch die Untersuchungsergebnisse aus dem „Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ bestätigt²: Danach werden durch das Fixieren der Sauen in der Abferkelbucht zahlreiche Grundbedürfnisse unterdrückt oder jedenfalls stark eingeschränkt, so u. a. das Sozialverhalten (da keine Sozialstruktur und kein Ausweichen und Sichzurückziehen möglich), die verschiedenen Formen der Fortbewegung (da kein Gehen, Laufen, Rennen und keine Drehung möglich), das zum Ruhen und Schlafen gehörende Abliegen und Aufstehen sowie die Ruhe- und Schlafplatzwahl, das Nahrungserwerbs- und Nahrungsbearbeitungsverhalten einschl. der objektorientierten Beschäftigung (da

² Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, Red. *Eurich-Menden, Achilles, Harder*, Hrsg.: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL), Schrift Nr. 446, Darmstadt 2006



kein Raufutter, kein Substrat und keine anderen veränderbaren natürlichen Objekte vorhanden), die Ausscheidung (mangels Möglichkeit zur Trennung von Kot- und Liegeplatz), das Nestbau- und Geburtsverhalten (wegen permanenter Fixierung und fehlenden Substrats) sowie die Thermoregulation und die räumliche Erkundung (da keine Strukturierung und kein Substrat sondern nur wenige monotone Umweltreize vorhanden; vgl. Nationaler Bewertungsrahmen S. 482; die Gesamtbewertung der Autoren auf S. 481 lautet: Normalverhalten für die Muttertiere und die Jungtiere nur „stark eingeschränkt ausführbar“; schlechteste Bewertungsstufe C).

In dem wissenschaftlichen Bericht der EFSA von 2007 wird die Einschätzung der Autoren des Nationalen Bewertungsrahmens bestätigt³. Als Grundbedürfnisse, die im Abferkelkastenstand unterdrückt oder jedenfalls stark eingeschränkt sind, werden dort u. a. benannt: Bewegungsfreiheit, Auswahl eines Nestplatzes, Nestbauverhalten, Trennung von Nest- und Kotplatz, Thermoregulation, artgemäßes Aufstehen und Abliegen. Besonders in der ersten Zeit nach Beginn der Fixierung erlebten die Sauen eine Phase, in der es ihnen schlecht gehe, und während der Säugezeit komme es vermehrt zu Hautverletzungen und Wunden. Im Rahmen ihrer Risikobewertung rechnet die EFSA die Frustration durch die Fixierung und insbesondere die Einschränkungen des Aufsteh- und Abliegeverhaltens zu den wichtigsten tierschutzrelevanten Risiken für diese Nutzungsgruppe.

Vor dem Hintergrund dieser Feststellungen kann es keinen vernünftigen Zweifel daran geben, dass die mit der Fixierung der Sauen in der Abferkelbuch verbundenen Zurückdrängung von Grundbedürfnissen unangemessen i. S. von § 2 Nr. 1 TierSchG und damit gesetzwidrig ist.

Durch die Einschränkung der Möglichkeit zur Fortbewegung kommt es bei den Sauen darüber hinaus zu Erkrankungen und Verletzungen, die mit Leiden und z. T. auch mit Schmerzen verbunden sind, was zusätzlich einen Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG begründet. Im Nationalen Bewertungsrahmen werden als Folgen der Haltung im Abferkel-Kastenstand aufgezählt: Erkrankungen des Geschlechtsapparats (z. B.

³ Scientific Report on animal health and welfare aspects of different housing and husbandry systems for adult breeding boars, pregnant farrowing sows and unweaned piglets, Annex to the EFSA Journal 2007 572, 1-3, 7.3.2



MMA und Gesäugeverletzungen, jeweils u. a. begünstigt durch die permanente Fixierung), Erkrankungen des Bewegungsapparats (als Folge des perforierten Bodens, aber auch wegen der geringen nutzbaren Fläche), Herz-Kreislaufkrankungen (u. a. ebenfalls begünstigt durch die geringe Fläche; vgl. EFSA a.a.O.: erhöhtes Risiko für Erkrankungen des Bewegungsapparats und Herz-Kreislaufstörungen) sowie Verletzungen und Schäden des Integuments, u. a. Dekubitus (u. a. begünstigt durch den ausschließlich harten Boden und die geringe nutzbare Fläche)⁴. Zusammengefasst konstatieren die Autoren des Nationalen Bewertungsrahmens „verfahrensspezifisch erhöhte Risiken für die Tiergesundheit, die sich kaum oder nur mit erheblichem Managementaufwand beherrschen lassen“; schlechteste Bewertungsstufe R+ (S. 481). Zu Schmerzen als Folge der erzwungenen Immobilisation kommt es auch dadurch, dass sich der Geburtsvorgang bei den zwangsweise immobilisierten Tieren signifikant verlängert⁵. Zahlreiche weitere Studien⁶ belegen das Auftreten von haltungsbedingten Schäden bei in Kastenständen gehaltenen Sauen. Der Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG und auch § 17 Nr. 2b TierSchG ist offensichtlich.

An Verhaltensstörungen, die bei den Sauen in der Zeit ihrer Fixierung auftreten, und die die Erheblichkeit ihres Leidens anzeigen, werden beschrieben: Leerkauen (d. h. stundenlange Kaubewegungen, ohne Futter oder andere Objekte im Maul zu haben), Stangenbeißen (d. h. stundenlanges Bebeißen der Stangen über dem Trog, z. T. immer an derselben Stelle, z. T. auch mit langsamen Bewegungen von einer Stelle zur anderen), Nasenrückenreiben und anfängliche Hyperaktivität, gefolgt von späterer Apathie⁷. Diese Anomalien sind, ebenso wie die o. e. Krankheiten, Indikatoren dafür, dass die Sauen in der Zeit ihrer Fixierung anhaltenden, erheblichen Leiden i. S. von § 17 Nr. 2b TierSchG ausgesetzt sind. Die Unmöglichkeit, den

⁴ Vgl. Nationaler Bewertungsrahmen a.a.O., S. 484, 490, 496, 517

⁵ Vgl. *Weber/Troxler*, Die Bedeutung der Zeitdauer der Geburt in verschiedenen Abferkelbuchten zur Beurteilung auf Tiergerechtigkeit, KTBL-Schrift 323 (1987), 172, 173: Gesamtdauer des Gebärens bei Kastenstandhaltung im Durchschnitt 237,9 min. gegenüber 170,1 min. in einer Abferkelbucht mit freier Bewegung. In gleicher Richtung auch EU-Kommission, Scientific Veterinary Committee (SVC), Animal Welfare Section, Report on the Welfare of intensively kept pigs, Brüssel, 30. 9. 1997, Nr. 5.3.7

⁶ Diese können auf Verlangen vorgelegt werden.

⁷ Vgl. Nationaler Bewertungsrahmen a.a.O., S. 484; EFSA a.a.O.



Liegeplatz zum Koten und Harnen zu verlassen, stellt sich darüber hinaus als erzwungenes Nichtverhalten dar und führt dazu, dass das Tier seine Ausscheidungen möglichst lange zurückhält. Auch die Unmöglichkeit, sich umzudrehen, und die Unmöglichkeit zum Lagewechsel während des Geburtsvorgangs (dessen Schmerzen sich dadurch erheblich verlängern, s. o.) sind erzwungenes Nichtverhalten und indizieren ebenfalls die Erheblichkeit der den Tieren zugefügten Leiden⁸. Auch die Verhinderung des arteigenen Nestbauverhaltens, zu dem die Sau hoch motiviert ist, stellt eine starke Einschränkung dar, was bei den Tieren großen Stress hervorruft und den Geburtsverlauf negativ beeinflusst⁹.

Vom vormaligen Scientific Veterinary Committee der EU sind die Folgen der Haltung im Kastenstand bzw. Abferkelkäfig folgendermaßen zusammengefasst worden: ausgeprägte Stereotypen, abnormales Verhalten, Aggression, gefolgt von Inaktivität und Reaktionslosigkeit, Knochen- und Muskelschwäche, Herz-Kreislauf-Schwäche, Harnwegs-, Gebärmutter- und Gesäugeinfektionen¹⁰.

Das zur vermeintlichen Rechtfertigung der Fixierung vorgebrachte Ziel, Ferkelverluste durch Erdrücken zu reduzieren, lässt sich auch bei freier Abferkelung durch eine tiergerechte Buchtengestaltung und angepasstes Management erreichen; dies belegen nicht nur wissenschaftliche Untersuchungen, sondern auch die praktischen Erfahrungen derjenigen Länder, in denen seit vielen Jahren die freie Abferkelung

⁸ Vgl. dazu *Troxler* in: Leipziger Blaue Hefte, 7. Leipziger Tierärztekongress 2013, Tagungsband 1 S. 591: Auch erzwungenes Nichtverhalten, d. h. das durch das Haltungssystem bedingte Nicht-Ausführen-Können artgemäßer Verhaltensabläufe, kann eine Verhaltensstörung darstellen; vgl. auch VG Lüneburg, Urt. v. 27. 4. 2017, 6 A 461/15, juris Rn. 28: „Eine Verhaltensstörung ist nicht nur im Falle des Auftretens nach außen erkennbarer abnormer Verhaltensweisen, sondern auch unter anderem dann zu bejahen, wenn ein erzwungenes Nichtverhalten besteht.“

⁹ Vgl. *Lawrence et al.*, 1994, The effect of environment on behaviour, plasma cortisol and prolactin in parturient sows, *Applied Animal Behaviour Science* 39. *Yin et al.*, 2016, Effect of Farrowing Environment on Behaviour and Physiology of Primiparous Sows with 35-day Lactation, *Intern J. Appl. Res. Vet Med.* Vol 14 No. 2. *Oliviero et al.*, 2008, Effect of the environment on the physiology of the sow during late pregnancy, farrowing and early lactation; *Animal Reproduction Science* 105, 365-377

¹⁰ Vgl. EU-Kommission, Scientific Veterinary Committee, Animal Welfare Section, Report on the Welfare of intensively kept pigs, Brüssel, 30. 9. 1997, S. 146. Vgl. auch *Grauvogl u. a.*, Artgemäße und rentable Nutztierhaltung, Rinder, Schweine, Pferde, Geflügel, 1997 S. 14: „verheerende Stressfolgen“. Vgl. weiter *Pollmann/Tschanz* in: *Amtstierärztlicher Dienst* 2006, 234, 239: erhebliche Leiden. Vgl. weiter *Moritz/Schönreiter/Erhard* in: *Amtstierärztlicher Dienst* 2016, 141-148: Im heute üblichen Kastenstand ist nahezu keine der arttypischen Verhaltensweisen artgemäß ausführbar; dadurch kommt es bei den Sauen zu erheblichen und länger anhaltenden Leiden.



vorgeschrieben ist (u. a. Schweiz, Norwegen, Schweden)¹¹. Dabei sind eine ausreichend große Buchtenfläche und eine Strukturierung der Bucht, welche die Bedürfnisse der Sau sowie der Ferkel berücksichtigt, zu beachten. Hierzu zählen u. a. die Verwendung von geeignetem Nestbaumaterial, Schutzvorrichtungen für die Ferkel und eine rutschfeste, nicht schädigende Bodenbeschaffenheit. Hinsichtlich der optimalen Buchtengestaltung sind bereits zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt worden¹².

5. Ein Blick in einige andere europäische Länder zeigt, dass Deutschland das in der Nutztierhaltungsstrategie des BMEL geäußerte Ziel, „Vorreiter im Umgang mit Nutztieren zu werden“¹³, verfehlen wird, wenn nicht neben der Gruppenhaltung im Deckbereich auch die freie Abferkelung eingeführt und auf das Fixieren von Sauen in der Abferkelbucht verzichtet wird:

¹¹ Vgl. *Baumgartner*, Pig industry in CH, CZ, DE, DK, NL, NO, SE, UK, AT and EU: Report of the Free Farrowing Workshop, Vienna, 8.-9. Dec. 2011, University of Veterinary Medicine Vienna, Austria, S. 3-7: In Deutschland mit ca. 98% der Sauen in Abferkel-Kastenständen starben 2010 15,3% der lebend geborenen Ferkel zwischen Geburt und Absetzen; in der Schweiz mit 100% freier Abferkelung waren es im selben Zeitraum nur 13,1%. Vgl. auch *Weber/Keil/Fehr/Horat*: Factors affecting pig mortality in loose farrowing systems on commercial farms; *Livestock Science* 124 (2009), 216, 220: Praxisuntersuchung 2002/2003, durchgeführt in 99 Schweizer Zuchtbetrieben anhand von insgesamt 12.457 Ferkelwürfen mit durchschnittlich 11 lebendgeborenen Ferkeln. Ergebnis: Mortalitätsrate pro Wurf zwischen Geburt und Absetzen 11,8% (5,6% durch Erdrücken, 6,3% durch andere Ursachen; Absetzalter im Durchschnitt 35,3 Tage). Dabei weisen die Autoren auch darauf hin, dass es sich bei denjenigen Ferkeln, die sich der abliegenden oder sich umdrehenden Muttersau nicht rechtzeitig entziehen konnten und deswegen erdrückt wurden, oft um schwache, unzureichend ernährte oder verletzte Tiere handelte, die das Absetzalter z. T. ohnehin nicht erreicht hätten. Höher als in Kastenständen seien die Ferkelverluste in freien Abferkelbuchten nur, wenn die Abferkelbuchten weniger als 5 m² groß seien. Vgl. weiter *Wechsler, Fröhlich, Oester et al.*, The contribution of applied ethology in judging animal welfare in farm animal housing systems. *Applied Animal Behaviour Science* 53 (1993), 33, 40: Bericht über eine in den 1990er Jahren durchgeführte Schweizer Vergleichsuntersuchung: Bei 32 Tagen Säugezeit Ferkelmortalität in Kastenständen 12,2%, in freien Abferkelbuchten hingegen nur 11,3%.

¹² Vgl. *Kilbride et al.*, 2012, A cohort study of preweaning piglet mortality and farrowing accomodation on 112 commercial pig farms in England; *Preventive Veterinary Medicine* 104 (3), 281-291. *Hessel et al.*, Die Bewegungsbucht für säugende Sauen; *Landtechnik* 55, 1, 46-47 (2000). *Baxter et al.*, 2011, Alternative farrowing systems: design criteria for farrowing systems based on the biological needs of the sows and piglets; *Animal* 5: 4, 580-660. *Baumgartner et al.*, 2009, Schlussbericht: Beurteilung von serienmäßig hergestellten Abferkelbuchten in Bezug auf Verhalten, Gesundheit und biologische Leistung der Tiere sowie im Hinblick auf Arbeitszeitbedarf und Rechtskonformität; Abschlussbericht Projekt 1437.

¹³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Nutztierhaltungsstrategie – Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland; *bml.de*, S. 7: „Deutschland soll Vorreiter im Umgang mit Nutztieren werden.“



- In der Schweiz müssen die Abferkelbuchten gem. Art. 50 Eidgenössische Tierschutzverordnung so gestaltet sein, dass sich die Sau frei drehen kann; eine
 - Fixierung ist nur bei Aggressivität gegenüber den Ferkeln oder bei Beinproblemen erlaubt und muss dann auf max. drei Tage beschränkt und außerdem protokolliert werden.
 - In Norwegen ist die Kastenstandhaltung verboten; eine Ausnahme gilt nur für sehr unruhige Sauen, die nach dem Abferkeln für max. sieben Tage fixiert werden dürfen.
 - In Schweden ist das Fixieren in der Abferkelbucht verboten, außer bei auffälligem Verhalten in den ersten Tagen nach dem Abferkeln.
 - In Großbritannien sind grundsätzlich nur Einzelstände erlaubt, die der Sau auch das sich Umdrehen ermöglichen.
 - In Österreich müssen nach Anlage 5 Nr. 3.3.2 der Ersten Tierhaltungsverordnung ab dem 1. 1. 2033 die Abferkelbuchten so gestaltet sein, dass sich die Sauen frei bewegen können; die Mindestbuchtenfläche beträgt ab diesem Zeitpunkt 5,5 m². Eine Fixierung der Sau ist nur noch bis zum Ende der kritischen Lebensphase der Ferkel (= bis etwa drei Tage nach dem Abferkeln) erlaubt.
6. Auch wirtschaftlich tragfähig erscheint eine Neuregelung, die die Fixierung der Sauen in der Abferkelbucht unverändert zulässt, in keinem Fall, denn es ist abzusehen, dass eine gesellschaftlich akzeptierte Nutztierhaltung in Deutschland solange nicht stattfinden kann, wie die wochenlange Fixierung der Sauen im Abferkelbereich andauert¹⁴. Mit der Beschränkung der geplanten Neuregelung auf den Deckbereich würde folglich in Kauf genommen, dass die Sauenhalter im Ergebnis zweimal investieren und zweimal evtl. notwendige behördliche Genehmigungen für einen Umbau ihrer Ställe einholen müssen, nämlich einmal für die jetzt angeordnete Umrüstung des Deckbereichs und später erneut für die Umrüstung der Abferkelbuchten auf eine freie Abferkelung. Es würde praktisch der

¹⁴ Vgl. dazu auch den Beschluss der Ministerinnen, Minister und Senatoren der Agrarressorts der Länder v. 31. 3. 2017 in Hannover: Bitte an die mit der Sauenhaltung befasste Arbeitsgruppe, Lösungen auch für den Abferkelbereich vorzuschlagen, „um Planungssicherheit bei Neu- und Umbauten für die Betriebe herzustellen“.



Fehler, der 2006 bei der Neuregelung der Legehennenhaltung gemacht worden ist, wiederholt: Damals wurden die Hennenhalter durch Einführung von § 13b TierSchNutzTV zunächst ermuntert, in die Käfige der sog. Kleingruppenhaltung zu investieren, und ab 2009/2010 mussten sie dann ein zweites Mal investieren, und zwar in eine Umstellung auf Boden- oder Freilandhaltung, weil Eier mit der Kennzeichnung „3“ (= Käfig) vom Handel nicht mehr abgenommen wurden. Wirtschaftlich tragfähig ist es demgegenüber allein, diejenigen Änderungen in der Sauenhaltung, deren Notwendigkeit sich schon jetzt absehen lässt, in einem Akt – nämlich in der jetzt zu beschließenden Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – anzuordnen und die notwendigen Investitionen durch Zuschüsse aus den Agrarinvestitionsförderungsprogrammen (AFP) der Länder zu unterstützen.

7. Zur Notwendigkeit einer Neuregelung der Haltung von Mastschweinen ist zunächst auf das „Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit der Haltungsvorgaben für Mastschweine mit dem Tierschutzgesetz sowie zur Zulässigkeit einer Verschärfung der Haltungsvorgaben“ hinzuweisen, das im Auftrag von Greenpeace erstellt und im April 2017 der Öffentlichkeit vorgestellt worden ist. Dort sind zahlreiche Verstöße der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gegen die in § 2 TierSchG verankerten Pflichten dargestellt und belegt worden. Dies betrifft insbesondere

- das zu geringe Platzangebot (§ 29 Abs. 2 TierSchNutzTV),
- die zu Verletzungen führende Beschaffenheit des Bodens (§ 22 Abs. 2 und 3 TierSchNutzTV),
- das Fehlen von notwendigem Beschäftigungsmaterial (§ 26 Abs. 1 TierSchNutzTV) und
- das Nicht-Vorhalten von Abkühlungsmöglichkeiten, die von den Schweinen aufgesucht werden könnten (§ 22 Abs. 2 Nr. 4 TierSchNutzTV).

Nach den in dem Gutachten zitierten Feststellungen des Nationalen Bewertungsrahmens Tierhaltungsverfahren¹⁵ führt die Haltung der Mastschweine

¹⁵ Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, Red. *Eurich-Menden, Achilles, Harder*, Hrsg.: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL), Schrift Nr. 446, Darmstadt 2006, S. 413, 414



entsprechend diesen Vorschriften in Einflächengebieten auf perforiertem Boden dazu, dass zahlreiche Grundbedürfnisse der Tiere stark eingeschränkt oder nicht ausführbar sind, so u. a.

- das Sozialverhalten (weil kein Ausweichen und Sichzurückziehen möglich),
- die Fortbewegung (mangels Möglichkeit zum Laufen und Rennen),
- das Ruhen und Schlafen (u. a. wegen Fehlens eines separaten Liegebereichs und Substrats),
- die Nahrungssuche und Futterbearbeitung (mangels Substrats und Raufutter),
- die ungestörte Futteraufnahme (mangels Möglichkeit zum gleichzeitigen und geschützten Fressen),
- die Ausscheidung (wegen Fehlens eines vom Ausscheidungsort getrennten separaten Liegebereichs),
- die Körperpflege am Objekt (mangels entsprechender Einrichtungen und geeigneter Strukturen),
- das thermoregulatorische Verhalten (mangels Möglichkeit zum Aufsuchen geeigneter Einrichtungen) und
- die räumliche Erkundung (wegen nur monotoner Umweltreize, fehlender Strukturierung und fehlenden Substrats).

Zugleich führen diese Haltungsbedingungen nach den Erkenntnissen des Nationalen Bewertungsrahmens¹⁶ auch zu vermehrten Erkrankungen bei den Schweinen,

- u. a. zu Erkrankungen des Respirationstraktes (wegen der Ammoniak-Ableitungen durch die Bodenspalten),

¹⁶ a.a.O. S. 415



- des Bewegungsapparats (wegen des perforierten Bodens und der geringen nutzbaren Fläche),
- zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen (u. a. ebenfalls wegen der geringen Fläche und des dadurch bedingten Mangels an Bewegung sowie wegen fehlender Abkühlungseinrichtungen) und
- zu Verletzungen und Schäden am Integument (u. a. Dekubitus, begünstigt durch den ausschließlich harten Boden):

Dass diese Sachverhalte zumindest in der Zusammenschau einen schwer wiegenden Verstoß gegen § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG begründen und deswegen dazu führen, dass der Ordnungsgeber mit den o. g. Vorschriften die Grenzen der gesetzlichen Ermächtigung in § 2a Abs. 1 TierSchG klar überschritten hat, wird in dem Rechtsgutachten detailliert belegt.

Dabei wird auch auf die Grundsätze Bezug genommen, die das Bundesverfassungsgericht im Legehennen-Urteil v. 6. 7. 1999 (2 BvF 3/90) zur Auslegung der §§ 2, 2a TierSchG aufgestellt hat. In diesem Urteil ist bereits die starke Zurückdrängung zweier Grundbedürfnisse – nämlich des artgemäßen Ruhens und des gleichzeitigen Fressens – für ausreichend erachtet worden, um eine Überschreitung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in den §§ 2, 2a TierSchG und, daraus resultierend, eine Nichtigkeit der damaligen Hennenhaltungsverordnung anzunehmen. Aus den o. a. Erkenntnissen des Nationalen Bewertungsrahmens ergibt sich eine vergleichbar starke Zurückdrängung einer noch deutlich größeren Anzahl von Grundbedürfnissen bei den Mastschweinen, insbesondere durch § 22 Abs. 2 und 3, § 26 Abs. 1 und § 29 Abs. 2 TierSchNutztV. Deshalb ist bei Anwendung der Grundsätze dieses Urteils kaum ein Zweifel möglich, dass ein Normenkontrollantrag an das BVerfG Erfolg hätte. Es wäre unverantwortlich, wenn mit der notwendigen Änderung der genannten Vorschriften weiter zugewartet würde, bis sie durch entsprechende Gerichtsurteile erzwungen wird.

Eine Neufassung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, die mit den §§ 2 und 17 Nr. 2b TierSchG und mit Art. 20a GG vereinbar sein und vor Gericht Bestand haben soll, muss deshalb folgenden Anforderungen entsprechen:



- a. Möglichst kurze Übergangsfrist für die Einführung der Gruppenhaltung von Sauen im Deckbereich.

 - b. Die volle Übergangsfrist nur für solche Sauenhalter, die in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Neuregelung in Kastenstände investiert haben, um diese an die Anforderungen des § 24 Abs. 4 Nr. 2 TierSchNutzTV anzupassen; für andere Halter nur deutlich kürzere Frist.

 - c. Fixierung von Sauen nach Ablauf der Übergangsfrist allenfalls während der Zeit der Rausche, also für drei bis maximal fünf Tage; insbesondere Beginn der Gruppenhaltung unmittelbar nach dem Absetzen der Ferkel, damit die Rangordnung noch vor der Rausche und dem Besamen etabliert werden kann.

 - d. Abschaffung des Kastenstandes auch im Abferkelbereich.

 - e. Änderung der Bestimmungen zur Mastschweinehaltung, um diese an die Vorgaben der §§ 2, 2a TierSchG anzupassen (insbesondere: Vergrößerung der nutzbaren Bodenfläche, bequemer Liegebereich, Trennung von Liege- und Kotplatz, artgerechtes Beschäftigungsmaterial und Verbot der Haltung auf Vollspaltenboden).
-