



Albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt
Dircksenstraße 47 | 10178 Berlin

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

per E-Mail 321@bmel.bund.de

Berlin, 25. September 2015

Schreiben v. 26. 8. 2015, 321-34410/0016

Entwurf einer Verordnung über die Prüfung und Bauartzulassung serienmäßig hergestellter Stalleinrichtungen zum Halten von Hennen - Tierschutz-Stalleinrichtungsbauartzulassungsverordnung (TierSchStallZulV)

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf für eine Tierschutz-Stalleinrichtungsbauartzulassungsverordnung vom 25. 8. 2015 geben wir folgende Stellungnahme ab:

A.

Einleitung und Zusammenfassung

Der Entwurf wird von uns grundsätzlich begrüßt. Entsprechend der Zielsetzung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 13a Abs. 2-6 Tierschutzgesetz (TierSchG), die tierschutzgerechte Haltung von Nutztieren zu fördern (vgl. amtl. Gesetzesbegründung, Bundesratsdrucksache 660/07 S. 10: "Förderung tierschutzgerechter Haltung von Nutztieren") halten wir es für dringend notwendig, dass das Inverkehrbringen serienmäßig hergestellter Stalleinrichtungen von einer vorherigen Bauartzulassung abhängig gemacht wird. Wir begrüßen insbesondere, dass auch solche serienmäßig hergestellten Stalleinrichtungen, die sich bereits im Verkehr befinden, in das Bauartzulassungsverfahren einbezogen werden (s. § 14 des Verordnungsentwurfs) und dass das Erfordernis der Bauartzulassung auch für im Ausland hergestellte Stalleinrichtungen, soweit diese in Deutschland vertrieben werden sollen, gilt.

Wir bedauern allerdings, dass das Prüf- und Zulassungsverfahren zunächst auf Stalleinrichtungen für Hennen (einschl. Junghennen und deren Elterntiere) beschränkt

Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt
Hauptstadtbüro | Dircksenstraße 47 | 10178 Berlin
Tel: +49 (0)30 - 400 54 68 - 0 | Fax: - 69
Internet: www.albert-schweitzer-stiftung.de
E-Mail: kontakt@albert-schweitzer-stiftung.de

Bankverbindung
EthikBank Eisenberg
Kto: 31 111 13 | BLZ: 830 944 95
IBAN: DE20 8309 4495 0003 1111 13
BIC: GENO DE F1 ETK

Vorstand
Mahi Klosterhalfen
Hans-Georg Kluge
Rolf Hohensee

bleiben soll. Dies steht in Widerspruch zum Koalitionsvertrag von 2013, in dem es ausdrücklich (S. 123) heißt: "Gleichzeitig erarbeiten wir ein bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren für Tierhaltungssysteme". Mit der gewählten Formulierung "Tierhaltungssysteme" haben die Koalitionsparteien erkennbar Haltungssysteme für alle relevanten Nutztiere gemeint. Nachdem die Mitte der Legislaturperiode bereits erreicht ist, erscheint es unwahrscheinlich, dass es gelingen könnte, noch vor Herbst 2017 eine Rechtsverordnung über die Prüfung und Bauartzulassung von Stalleinrichtungen zum Halten anderer Arten von Nutztieren vorzulegen (entsprechend dem Schweizer Vorbild gem. Art. 81 Schweizer Tierschutzverordnung müsste eine Bauartzulassung von Stalleinrichtungen für Rinder, Schafe, Ziegen, Schweine, Hauskaninchen und Hausgeflügel eingeführt werden). Durch die Beschränkung der jetzigen Rechtsverordnung auf Stalleinrichtungen von Hennen wird also offenbar bewusst in Kauf genommen, dass das Ziel des Koalitionsvertrages, ein generelles Prüf- und Zulassungsverfahren für Tierhaltungssysteme einzuführen, in der laufenden Legislaturperiode verfehlt wird. Das ist - nachdem entsprechend der zutreffenden Einschätzung des Gesetzgebers solche Verfahren "der Verbesserung des Tierschutzes bei der Haltung von Nutztieren" dienen (s. amtl. Begr. zu § 13a TierSchG, BR-Drucks. 660/07 S. 10) - sehr zu bedauern.

Der Gesetzeszweck der "Förderung tierschutzgerechter Haltung von Nutztieren" (BR-Drucks. 660/07 S. 10) macht nach unserer Einschätzung einige Ergänzungen des vorliegenden Verordnungsentwurfes notwendig (s. dazu unten B.). Diese sind, kurzgefasst:

Schaffung einer beigeordneten Kommission aus (in erster Linie) Ethologen und Veterinärmedizinern, deren Mitglieder mindestens zur Hälfte aus Vorschlagslisten der Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen berufen werden sollen, u. a. um so das nötige Vertrauen der Öffentlichkeit in das Prüf- und Zulassungsverfahren herzustellen. Zu den Kompetenzen dieser Kommission müsste insbesondere die Mitwirkung bei der Anerkennung von Einrichtungen als Prüfstellen (§ 10 des Verordnungsentwurfes) und bei der Billigung von Prüfrahmen (§ 9 Abs. 2 des Verordnungsentwurfes) gehören.

Sicherstellung, dass die in § 10 Abs. 3 Nr. 1 des Verordnungsentwurfes zu Recht als Anerkennungsvoraussetzung geregelte Unabhängigkeit der als Prüfstelle anzuerkennenden Einrichtung auch die Unabhängigkeit von Verbänden, die sich die



albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

Wahrnehmung von Interessen wirtschaftsbeteiligter Personen oder Stellen zur Aufgabe gemacht haben, umfassen muss.

Stärkere Betonung der (dem Schweizer Vorbild entsprechenden) Zweistufigkeit des Prüf- und Zulassungsverfahrens, wonach sich die Prüfung nicht auf eine Vereinbarkeit der Stalleinrichtung mit den Vorschriften der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutzTV) beschränken kann, sondern auch die Vereinbarkeit mit den allgemeinen Anforderungen des § 2 Nr. 1 und Nr. 2 Tierschutzgesetz (TierSchG) umfassen muss. Dazu gehört insbesondere die Beiziehung von Referenzsystemen, anhand derer die Verhaltensabläufe der Tiere in der zuzulassenden Stalleinrichtung geprüft werden müssen und die den Anforderungen des Bedarfsdeckungs- und Schadensvermeidungskonzeptes zu entsprechen haben.

Klarstellung (über § 15 Nr. 1 des Verordnungsentwurfes hinaus), dass nicht nur das Inverkehrbringen einer der Bauartzulassung nicht entsprechenden Stalleinrichtung ordnungswidrig ist, sondern - erst recht - das Inverkehrbringen einer Stalleinrichtung (gänzlich) ohne Bauartzulassung.

B.

Zu einzelnen Vorschriften des Verordnungsentwurfes und den nach unserer Einschätzung notwendigen Ergänzungen:

Zu § 1

Die Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Legehennen, Junghennen vor der Legereife und auf deren Elterntiere stellt eine Missachtung der Zielsetzung des Koalitionsvertrags von 2013 dar, dem zufolge bis zum Ablauf der Legislaturperiode im Herbst 2017 (s. S. 123) ein generelles bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren für Tierhaltungssysteme eingeführt werden soll.

Zu § 2

Hier könnte in Nr. 3 klar gestellt werden, dass eine serienmäßige Herstellung auch dann vorliegt, wenn eine Stalleinrichtung zwar in jedem Einzelfall individuell geplant wird, sich jedoch überwiegend oder ausschließlich aus modular kombinierbaren Serienteilen zusammensetzt.

Zu § 3

In § 3 Abs. 1 Satz 2 sollte die Zweistufigkeit des Prüf- und Zulassungsverfahrens (erste Stufe: Prüfung auf Vereinbarkeit mit den Vorschriften der TierSchNutzTV; zweite Stufe: Prüfung auf Vereinbarkeit mit § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG anhand geeigneter, dem Bedarfsdeckungs- und Schadensvermeidungskonzept entsprechender Referenzsysteme) stärker betont werden. Evtl. bedarf es dazu keiner Veränderung des Wortlauts von Abs. 1 S. 2, sondern könnten ggf. auch klarstellende Ausführungen in der amtlichen Begründung ausreichen. Im Einzelnen:

Der Bundesrat hat in der 13. Wahlperiode den Vorschlag zur Einführung eines obligatorischen Prüf- und Zulassungsverfahrens für serienmäßig hergestellte Stalleinrichtungen gemacht und zur Begründung ausdrücklich ausgeführt, dass in der Schweiz ein derartiges Verfahren bereits seit 1982 "erfolgreich durchgeführt" werde. In der amtlichen Begründung zur Ermächtigungsgrundlage in § 13a TierSchG (BR-Drucks. 660/07 S. 1) wird auf die entsprechende Forderung des Bundesrates Bezug genommen und deutlich gemacht, dass man sie erfüllen wollte. Das rechtfertigt es, das Schweizer Prüf- und Zulassungsverfahren als Beispiel und Vorbild für das in § 13a Abs. 2-6 TierSchG gewollte Prüf- und Zulassungsverfahren anzusehen.

Nach Art. 7 Abs. 2 Satz 2 des Schweizer Tierschutzgesetzes wird eine "Bewilligung nur erteilt, wenn die Systeme und Einrichtungen den Anforderungen einer tiergerechten Haltung entsprechen".

Der Begriff der "tiergerechten Haltung" wird in Art. 3 Schweizer Tierschutzverordnung definiert. U. a. gehört dazu, "Tiere so zu halten, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert wird." "Unterkünfte und Gehege müssen mit geeigneten Futter-, Tränke-, Kot- und



Albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

Harnplätzen, Ruhe- und Rückzugsorten mit Deckung, Beschäftigungsmöglichkeiten, Körperpflegeeinrichtungen und Klimabereichen versehen sein." "Fütterung und Pflege sind angemessen, wenn sie nach dem Stand der Erfahrung und den Erkenntnissen der Physiologie, Verhaltenskunde und Hygiene den Bedürfnissen der Tiere entsprechen."

Dementsprechend findet in der Schweiz ein zweistufiges Prüfverfahren statt: Auf einer ersten Stufe wird die Einhaltung der Mindestanforderungen geprüft, die in Anhang I Schweizer Tierschutzverordnung für die Haltung einzelner Tierarten festgelegt sind. Anschließend wird auf einer zweiten Stufe anhand geeigneter Referenzsysteme die Vereinbarkeit der Stalleinrichtung mit den o. e. allgemeinen Anforderungen geprüft, denn es ist - in der Schweiz und in Deutschland gleichermaßen - möglich, dass durch Rechtsverordnungen die gesetzlichen Anforderungen nur unzureichend konkretisiert werden oder eine Rechtsverordnung hinter den gesetzlichen Anforderungen zurückbleibt (ein Beispiel hierfür findet sich im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Legehennenhaltung vom 6. 7. 1999, BVerfGE 101, 1 ff.; vgl. auch *Lorz/Metzger*, Kommentar zum Tierschutzgesetz 6. Aufl., § 13a Randnummer 1: Hinweis auf eine mögliche "Diskrepanz der durch Haltungsverordnungen festgelegten Mindestbedingungen und den Anforderungen an eine tiergerechte Haltung in § 2").

Eine solche zweistufige Prüfung entspricht auch dem Willen des deutschen Gesetzgebers zu § 13a Abs. 2-6 TierSchG (vgl. amtl. Begründung, BR-Drucks. 660/07 S. 6: ausdrücklicher Hinweis auf die Anforderungen nach § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG im Zusammenhang mit der Einführung der Möglichkeit, die Haltungseinrichtungen vor ihrem Inverkehrbringen einer staatlichen Prüfung zu unterziehen).

Die erforderliche Zweistufigkeit der Prüfung klingt zwar in § 3 Abs. 1 Satz 2 des Verordnungsentwurfes an (" ... die Anforderungen des Tierschutzgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen an eine tiergerechte Haltung ..."). Dennoch erscheint eine Verdeutlichung wünschenswert.



Albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

Wir schlagen deshalb vor,

in § 3 Abs. 1 Satz 2 nach den Wörtern "die Anforderungen des Tierschutzgesetzes" die Wörter "insbesondere nach dessen § 2" einzufügen.

Wir schlagen weiter vor,

in der amtl. Begründung zu § 3 ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es notwendig ist, im Rahmen der Prüfung nach § 9 des Verordnungsentwurfes die Verhaltensabläufe der Tiere in der zu prüfenden Stalleinrichtung eingehend zu untersuchen und - entsprechend dem Bedarfsdeckungs- und Schadensvermeidungskonzept, wie es dem § 2 TierSchG zugrunde liegt (vgl. dazu *Hirt/Maisack/Moritz*, Tierschutzgesetz 2. Aufl., § 2 Rn. 8) - mit dem Verhalten von art-, rasse- und altersgleichen Tieren in einem geeigneten Referenzsystem, in dem die Tiere ihr natürliches Verhalten ausüben können, zu vergleichen. Nach § 2 Nr. 1 TierSchG müssen in einer Stalleinrichtung, wenn sie tiergerecht sein soll, zumindest diejenigen Verhaltensbedürfnisse, die sich den Funktionskreisen "Nahrungserwerbsverhalten", "Erkundungsverhalten", "Ruheverhalten", "Körperpflege (Komfortverhalten)", "Sozialverhalten" und "Mutter-Kind-Verhalten" zuordnen lassen, im Wesentlichen befriedigt werden. Ergibt die Prüfung, dass einzelne hierzu gehörende Verhaltensabläufe in der Haltungseinrichtung unterdrückt oder erheblich zurückgedrängt werden oder dass sie sich nach Ausprägungsgrad, Form, Sequenz, Dauer, Häufigkeit und/oder tageszeitlicher Verteilung von dem Referenzsystem deutlich unterscheiden, so ist die Unterbringung nicht angemessen verhaltensgerecht (vgl. *Oester/Troxler*, Die praktische Prüfung auf Tiergerechtheit im Rahmen des Genehmigungsverfahrens in der Schweiz. In: KTBL-Schrift 377, Darmstadt 1998). Dasselbe gilt, soweit es ernstliche Anhaltspunkte für Schmerzen, vermeidbare Leiden oder Schäden als Folge der eingeschränkten Möglichkeit zur Fortbewegung gibt (§ 2 Nr. 2), oder soweit (im Vergleich zum Referenzsystem) vermehrt Verletzungen, Krankheiten oder Schäden, insbesondere am Integument (d. h. an der Haut mit ihren Anhangsorganen) festzustellen sind.

Zu § 4

Hier erscheint es sinnvoll, entsprechend Art. 82 Abs. 3 Schweizer Tierschutzverordnung klarzustellen, dass der Antragsteller die Stalleinrichtungen für die Prüfung unentgeltlich zur Verfügung zu stellen hat.

Dass nach Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 die Bauartzulassung nur veröffentlicht werden soll, "wenn Einverständnis besteht", widerspricht dem Gedanken, dass das Prüf- und Zulassungsverfahren und seine Ergebnisse transparent sein müssen, wenn das gesetzliche Ziel der "Förderung tierschutzgerechter Haltung von Nutztieren" erreicht werden soll. Die gesamten Ergebnisse des Prüfverfahrens sollten veröffentlicht werden, einschließlich Informationen über abgelehnte Bauartzulassungen und über die einer Bauartzulassung beigefügten Auflagen. Nur so kann auf Seiten der Verbraucher und der an Tierschutzfragen interessierten Öffentlichkeit Vertrauen geschaffen werden, und nur so ist eine effektive Kontrolle gewährleistet. Etwaige Geheimhaltungsinteressen der Antragsteller müssen gem. Art. 20a GG hinter diesen Zielen zurückstehen.

Neuer § 9a

Wir schlagen folgende Formulierungen vor:

§ 9a Abs. 1: Der Bundesanstalt wird eine Kommission beigeordnet, deren Mitglieder vom Bundesminister berufen werden und die mehrheitlich aus Ethologen und Veterinärmedizinern besteht. Die Mitglieder müssen mindestens zur Hälfte aus Vorschlagslisten von Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen berufen werden. Eine Organisation ist vorschlagsberechtigt, wenn sie nach ihrer Satzung vorwiegend Ziele des Tier-, Umwelt- oder Verbraucherschutzes verfolgt, rechtsfähig ist und sich ihr satzungsgemäßer Tätigkeitsbereich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt.

Abs. 2: Aufgabe der Kommission nach Abs. 1 ist neben der Beratung der Bundesanstalt die Mitwirkung bei Anerkennungen nach § 10 und der Billigung von Prüfrahmen nach § 9 Absatz 2. Für eine Anerkennung nach § 10 oder die Billigung eines Prüfrahmens nach § 9 Absatz 2 ist es erforderlich, dass die Mehrheit der

Mitglieder der Kommission vorher ihre Zustimmung erteilt hat. Daneben soll die Kommission bei der Erteilung von Bauartzulassungen beratend mitwirken.

Begründung:

Die Mitwirkung von Tier-, Umwelt- und Verbraucherschützern bei der Anerkennung von Prüfstellen nach § 10 und bei der Billigung von Prüfrahen nach § 9 Abs. 2 ist unverzichtbar, um das nötige Vertrauen der Öffentlichkeit und insbesondere der an Tierschutzfragen interessierten Menschen in das Prüf- und Zulassungsverfahren herzustellen.

Z. B. erfordert es die in § 10 Abs. 3 Nr. 1 zu Recht geforderte "Unabhängigkeit der Einrichtung von den Stellen oder Personen, die an der Planung oder Herstellung, dem Vertrieb, der Verwendung oder der Instandhaltung von serienmäßig hergestellten Stalleinrichtungen beteiligt" sind, dass die anzuerkennende Einrichtung zu den Stellen oder Personen, die am Inverkehrbringen von Stalleinrichtungen ein wirtschaftliches Interesse haben können, eine ausreichende Distanz wahrt. Dies kann nur sichergestellt werden, wenn der Anerkennung die Mehrheit einer Kommission, die zumindest paritätisch mit Tier-, Umwelt- und Verbraucherschützern besetzt ist, zugestimmt hat.

Bei der Festlegung von Prüfrahen nach § 9 Abs. 2 kommt es u. a. darauf an, welche Kriterien mit welchen Methoden geprüft werden sollen, welche Haltungssysteme für Vergleichsverfahren herangezogen werden sollen und ob Wertbereiche festgelegt werden. Z. B. kann es darum gehen, ob eine Hennenhaltung nur dann verhaltensgerecht ist, wenn nachts 100% der Hennen auf den erhöhten Ständen ruhen, oder ob bereits ausreicht, wenn dies nur ein bestimmter Prozentsatz tut (Wertebereich). Bei der Beurteilung des Staubbadens ist wesentlich, ob geprüft wird, dass sowohl die Aufbringphase als auch die Seiten-Reibe-Phase und die Phase des Herausschüttelns der Staubpartikel aus dem Gefieder stattfinden; Staubbadehandlungen, die sich auf vergebliche Versuche beschränken, Material ins Gefieder zu verbringen (Aufbringphase), stellen ein erfolgloses und unbefriedigendes Staubbaden (sog. Staubbade-Intentionen) dar. Für die Heranziehung von Vergleichsverfahren ist wesentlich, ob diese entsprechend dem Bedarfsdeckungs-



Albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

und Schadensvermeidungskonzept dem Tier ermöglichen, sich frei zu bewegen, seine Organe vollständig zu gebrauchen und aus einer Vielzahl von Stoffen und Reizen selbst dasjenige auszuwählen, was es zur Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung braucht (vgl. *Stauffacher* in: Sambraus/Steiger, Das Buch vom Tierschutz, Stuttgart 1997). Allen diesen Entscheidungen wohnt ein gewisses Maß an Unbestimmtheit inne, das es - um das notwendige Vertrauen der Öffentlichkeit in das Prüf- und Zulassungsverfahren herzustellen - erforderlich macht, sie an die vorherige Zustimmung einer pluralistisch zusammengesetzten Kommission, bei der die Tier-, Umwelt- und Verbraucherschützer jedenfalls in ihrer Gesamtheit nicht überstimmt werden können, zu binden.

Zu § 10 Abs. 3 Nr. 1

Wir schlagen (zur Herstellung des notwendigen Vertrauens der Öffentlichkeit) vor,

in Nr. 1 nach den Wörtern "abhängig sind" ein Komma und anschließend die Wörter "ebenso von Verbänden, die sich die Wahrnehmung der Interessen solcher Stellen oder Personen zur Aufgabe gemacht haben" einzufügen.

Zu § 12 Nr. 5

Wir schlagen (zur Herstellung des notwendigen Vertrauens der Öffentlichkeit) vor,

in Nr. 5 nach den Wörtern "abhängig sind" die Wörter "sowie von Verbänden, die sich die Wahrnehmung der Interessen solcher Stellen oder Personen zur Aufgabe gemacht haben" einzufügen.

Zu § 15 Nr. 1

Wir schlagen (zur Vermeidung von Missverständnissen, die nach dem bisher geplanten Wortlaut denkbar sind), vor,

nach dem Wort "entspricht" ein Komma und sodann die Wörter "oder eine Stalleinrichtung ohne Bauartzulassung in Verkehr bringt" einzufügen.



Albert Schweitzer
Albert Schweitzer Stiftung
für unsere Mitwelt

C.

Abschließender Hinweis

Wir freuen uns, dass Sie unsere Stiftung im Rahmen des Anhörungsverfahrens um Stellungnahme gebeten haben. Wir haben uns erlaubt, die Expertise der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V. (DJGT) in unsere Stellungnahme einzubeziehen, um auch den dort versammelten Sachverstand zu nutzen. Wir regen an, die DJGT bei zukünftigen Anhörungen zu tierschutzrechtlichen Fragen mit einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen

Mahi Klosterhalfen | Präsident