

Was tut sich in Sachen „Nutztierschutz“ auf EU-Ebene?

Christoph Maisack^{1*}

A. Übersicht über den Gang der Darstellung:

I. Zunächst werden die verschiedenen Richtlinien und Verordnungen der EU vorgestellt, die den Umgang mit sog. Nutztieren regeln.

Zur Haltung von Nutztieren gibt es neben der allgemeinen EU-Nutztierhaltungsrichtlinie die Richtlinien zur Legehennen-, Kälber-, Schweine- und Masthühnerhaltung.

Daneben gibt es zwei Verordnungen, nämlich die EU-Tiertransportverordnung und die EU-Schlachtverordnung.

Wenn man den Begriff „Nutztier“ weit versteht, kann man auch noch die EU-Tierversuchsrichtlinie hierher rechnen.

Es wird dann noch kurz auf den Unterschied zwischen Richtlinien und Verordnungen eingegangen.

II. Danach folgt eine Darstellung des Tierschutzartikels im früheren EG-Vertrag und jetzigen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 13 AEUV).

Als wichtige Auswirkungen von Art. 13 werden erörtert:

Art. 13 ist eine sog. „Querschnittsklausel“, d. h. der Handlungsauftrag zur Verwirklichung von Tierschutz muss nicht nur beim Erlass von Rechtsnormen, deren Zielsetzung auf dem Gebiet des Tierschutzes liegt, beachtet werden, sondern er gilt bei allen Rechtsnormen der EU, mögen sie auch von ihrer Zielsetzung her gesehen einem ganz anderen Sachgebiet angehören.

Die Zielsetzung des Art. 13 ist, eine Verbesserung des Tierschutzes und eine Erhöhung des Tierschutzniveaus in der gesamten EU zu erreichen.

Art. 13 enthält - zumindest - ein Gebot zur Rücksichtnahme auf die Belange des Tierschutzes.

Allerdings: Eine Rechtsnorm des sekundären Unionsrechts (also eine Richtlinie, eine Verordnung) vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) wegen Verletzung von Art. 13 AEUV für ungültig erklären lassen zu wollen, ist sehr schwierig, denn

- der Gerichtshof räumt dem Unionsgesetzgeber bei der Verwirklichung von solch allgemeinen Zielsetzungen, Handlungsaufträgen und Rücksichtnahmegeboten einen weiten Entscheidungsspielraum ein,
- und er wird sich möglicherweise, wenn eine Verletzung von Art. 13 AEUV geltend gemacht wird, auf eine bloße Evidenzkontrolle beschränken.

Eine gewisse Bedeutung könnte der Tierschutzartikel 13 - vielleicht - im Rahmen von Art. 36 AEUV erlangen, indem er nämlich Mitgliedstaaten zu Einschränkungen der Waren-

verkehrsfreiheit berechtigten könnte, wenn und soweit das zum Schutz von Gesundheit, Unversehrtheit und Wohlbefinden von Tieren erforderlich ist (das geht aber nur unter strenger Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes).

III. Dann werden die verschiedenen Harmonisierungsgrade, die es bei Richtlinien und Verordnungen gibt, vorgestellt.

IV. Am Beispiel der noch relativ neuen EU-Tierversuchsrichtlinie (Richtlinie 2010/63/EU) wird dann erörtert, wie die EU-Kommission unter ausdrücklicher Berufung auf Art. 13 AEUV versucht hat, auf dem Gebiet der Tierversuche ein (im Vergleich zu bisher) relativ hohes Tierschutzniveau zu etablieren - wie sie aber von den Regierungen der Mitgliedstaaten, insbesondere auch der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, daran teilweise gehindert worden ist.

V. Als eine EU-Richtlinie, die ziemlich eindeutig nicht mit dem von Art. 13 AEUV gewollten hohen Tierschutzniveau vereinbar ist, wird dann auf die EU-Richtlinie zur Schweinehaltung eingegangen.

Insbesondere liegt nahe, in dem minimalen Flächenangebot, das in Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a der EU-Schweinehaltungsrichtlinie für Mastschweine vorgesehen ist, eine Verletzung der allgemeinen EU-Nutztierhaltungsrichtlinie (Anhang 7 Punkt 1 und Punkt 2) zu sehen; dort wird angeordnet, dass Tiere so zu halten sind, dass ihre physiologischen und ethologischen Grundbedürfnisse nicht unangemessen zurückgedrängt werden, und dass Einschränkungen der Bewegung nicht zu vermeidbaren Leiden und Schäden führen dürfen.

Allerdings sind Nutztierhaltungsrichtlinie und Schweinehaltungsrichtlinie als Normen des sekundären Unionsrechts gleichrangig.

Aber man könnte in Anhang 7 Punkt 1 und Punkt 2 der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie eine zutreffende Konkretisierung des Handlungsauftrags und des Rücksichtnahmegebots des Art. 13 AEUV sehen.

Mit dieser Begründung könnte das minimale Platzangebot für Mastschweine gegen Art. 13 AEUV und damit gegen das primäre Unionsrecht verstoßen und gerichtlich - möglicherweise - für ungültig erklärt werden.

Ähnliches gilt, soweit die EU-Schweinehaltungsrichtlinie trotz der ab 2013 grundsätzlich geltenden Gruppenhaltung immer noch für mehrere Wochen die Einzelhaltung von Sauen mit Fixation im Kastenstand und in der Abferkelbucht vorsieht.

¹ Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht (DJGT) e.V., Marienstraße 3, D-10117 BERLIN

* Ansprechperson: Dr. Christoph MAISACK, E-mail: cmaisack@web.de



VI. Es wird dann noch auf die EU-Masthühnerrichtlinie eingegangen, die ein ähnlich niedriges, möglicherweise gegen Art. 13 AEUV verstoßendes Tierschutzniveau enthält.

B. Ausführliche Darstellung

I. Richtlinien und Verordnungen der EU zum Schutz von Nutztieren:

Im Bereich der Tierhaltung gibt es bis jetzt fünf Richtlinien:

1. Die Richtlinie 98/58/EWG des Rates v. 20. 7. 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere - EU-Nutztierhaltungsrichtlinie;
2. Die Richtlinie 99/74/EG des Rates v. 19. 7. 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen - EU-Legehennenhaltungsrichtlinie;
3. Die Richtlinie 2008/119/EG des Rates v. 18. 12. 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern - EU-Kälberhaltungsrichtlinie;
4. Die Richtlinie 2008/120/EG des Rates v. 18. 12. 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen - EU-Schweinehaltungsrichtlinie;
5. Die Richtlinie 2007/43/EG des Rates v. 28. 6. 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern - EU-Masthühnerrichtlinie.

In einem weit verstandenen Sinne kann man auch die Richtlinie 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22. 9. 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere - EU-Tierversuchsrichtlinie - als Richtlinie zum Schutz von Tieren, die genutzt werden, also von Nutztieren verstehen.

Daneben gibt es zwei Verordnungen zum Schutz von Nutztieren:

1. Die Verordnung 1/2005/EG des Rates v. 22. 12. 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen - EU-Tiertransportverordnung, und
2. die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates v. 24. 9. 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung - EU-Tierschlachtverordnung.

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, Verordnungen und Richtlinien voneinander zu unterscheiden:

- Unter Verordnungen versteht man Regelungen, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, die also direkt Rechte und Pflichten für Behörden und Bürger begründen.
- Demgegenüber sind Richtlinien nur hinsichtlich der darin festgesetzten Ziele verbindlich. Sie verpflichten zwar die zuständigen Organe der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung dieser Ziele, müssen aber, um unmittelbare Rechtswirkungen im Verhältnis zum Bürger entfalten zu können, zuvor in das nationale Recht umgesetzt werden. In Österreich und Deutschland erfolgt diese Umsetzung meistens durch Gesetze oder Verordnungen (vgl. z. B. 1. Tierhaltungsverordnung bzw. Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung).

II. Die tierschutzrechtliche Querschnittsklausel in Art. 13 AEUV

Während Richtlinien und Verordnungen sog. sekundäres Unionsrecht sind, bilden der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV; das ist der frühere EG-Vertrag) und der Vertrag über die Europäische Union (EUV) das sog. primäre Unionsrecht.

Primäres und sekundäres Unionsrecht stehen zueinander in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung, d. h.:

soweit eine Norm des sekundären Unionsrechts gegen primäres Recht verstößt, ist sie ungültig.

Der Tierschutz ist im primären Unionsrecht durch den Art. 13 AEUV geregelt. Dieser lautet:

Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe.

1. Aufwertung des Tierschutzes durch Aufnahme in den EU-Arbeitsweisevertrag (AEUV)

Dass der Tierschutz, der bis dahin in einem Protokoll geregelt war (Protokoll Nr. 10 zum Vertrag von Amsterdam), durch den Vertrag von Lissabon in die Anfangsbestimmungen des EU-Arbeitsweisevertrags aufgenommen worden ist, stellt zumindest eine politische Aufwertung dar.

Dazu Calliess/Ruffert, Kommentar zum EUV und AEUV, beck-online, Art. 13 AEUV Rn 1: „Hervorzuheben ist besonders die systematische Stellung, die der Tierschutz mit der Aufnahme in die Reihe ‚vor die Klammer gezogener‘ Querschnittsklauseln erlangt. Hierin kommt ein politischer Bedeutungsgewinn zum Ausdruck, der sich auch rechtlich Ausdruck verschafft.“

Aus dem Vergleich mit anderen Querschnittsklauseln (vor allem der Querschnittsklausel zum Umweltschutz in Art. 11 AEUV) und aus der systematischen Stellung des Art. 13 AEUV leiten Calliess/Ruffert ein

„Rechtsgebot im Sinne eines verbindlichen Handlungsauftrags an Union und Mitgliedstaaten“

ab (dies., Art. 13 AEUV Rn 7). Sie sagen:

„Parallel zu anderen Querschnittsklauseln erlangen Tierschutzbelange hierdurch zwar keinen absoluten Vorrang, müssen aber im Wege praktischer Konkordanz mit kollidierenden Belangen in ein ausgeglichenes Verhältnis gebracht werden.“

2. Die Ziele, die der Unionsgesetzgeber mit Art. 13 AEUV verfolgt, sind: Verbesserung des Tierschutzes + Erhöhung des Tierschutzniveaus in der EU

Bei der Auslegung einer solchen Vertragsbestimmung ist nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Zusammenhang mit anderen Rechtsnormen sowie die Ziele, die mit ihr verfolgt werden (vgl. z. B. EuGH 19. 10. 1995, Rs C-128/94, Hönl/Stadt Stockach, Slg 1995, I-3389).

Das Ziel des früheren Tierschutzprotokolls und jetzigen Art. 13 AEUV ergibt sich aus der Begründung, die 2007 für das Tierschutzprotokoll gegeben worden ist:

Es sei der Wunsch der vertragsschließenden Parteien, „sicherzustellen, dass der Tierschutz verbessert und das Wohlergehen der Tiere als fühlende Wesen berücksichtigt wird“.

Es soll also als Folge von Art. 13 AEUV zu einer Verbesserung des Tierschutzes und zu damit einer Erhöhung des Tierschutzniveaus in der Europäischen Union kommen.

3. Gebot zur Rücksichtnahme auf die Belange des Tierschutzes

Die wichtigste Konsequenz aus Art. 13 AEUV ist ein allgemeines Gebot zur Rücksichtnahme auf die Belange des Tierschutzes, das für die gesamte Rechtssetzungstätigkeit der Europäischen Union in den Politikbereichen, die in Art. 13 erwähnt sind, gilt.

Gebot der Rücksichtnahme bedeutet:

- Bei jeder Verordnung, Richtlinie und Entscheidung muss also künftig geprüft werden, welche Auswirkungen sie auf das Leben, die Gesundheit und das Wohlergehen von Tieren voraussichtlich haben wird (auch dann, wenn das Hauptziel der Verordnung bzw. Richtlinie nicht auf dem Gebiet des Tierschutzes, sondern ganz woanders liegt; maßgeblich ist nur, ob mit Auswirkungen auf die Belange des Tierschutzes zu rechnen ist).
- Die für diese tierschutzrelevanten Auswirkungen maßgeblichen Tatsachen müssen vollständig und zutreffend ermittelt werden.
- Bei der Frage, welche Auswirkungen eine Verordnung oder Richtlinie auf die Belange des Tierschutzes nach Art, Ausmaß und Wahrscheinlichkeitsgrad voraussichtlich haben wird, muss auch der aktuelle Stand des ethologischen Wissens einbezogen werden (z. B. enthalten die tierartbezogenen Empfehlungen des St. Ausschusses des Europarats häufig wichtige Aussagen zu den ethologischen Bedürfnissen der jeweiligen Tierart, die den diesbezüglichen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse wiedergeben).
- Kommt es auf der Basis dieser Ermittlungen zu einer Abwägung von Tierschutzbelangen mit gegenläufigen (Nutzer-)Interessen, so dürfen die Belange des Tierschutzes jedenfalls nicht von vornherein als nachrangig behandelt werden. Durch das ausdrückliche Gebot des Art. 13 AEUV, ihnen „in vollem Umfang“ Rechnung zu tragen, kommt ihnen ein grundsätzlich gleicher Rang gegenüber den kollidierenden, meist durch Grundrechte geschützten (Nutzer-)Interessen zu, so dass die Frage, welchem der kollidierenden Interessen der Vorrang eingeräumt werden soll, statt nach abstrakten Erwägungen nach dem Ausmaß der konkreten Betroffenheit - also nach dem Ausmaß, in dem bei der einen oder anderen Entscheidungsalternative die Tierschutzbelange bzw. die gegenläufigen Nutzerinteressen betroffen sind - zu entscheiden ist.

Als Beispielfälle dafür, dass eine Maßnahme, insbesondere eine Verordnung oder eine Richtlinie dieses Gebot der Rücksichtnahme in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt, lassen sich denken:

- 1) dass bei einer Maßnahme, die nachteilige Auswirkungen auf Leben, Gesundheit, Wohlergehen und/oder Haltungsverhältnissen von Tieren hat, diese Auswirkungen außer Acht bleiben oder nach Art und Ausmaß verkannt, also z. B. zu gering eingeschätzt werden,
- 2) dass diese Auswirkungen zwar berücksichtigt werden, jedoch auf falscher oder unvollständiger Tatsachengrundlage (d. h. die relevanten Tatsachen sind unzutreffend oder unvollständig ermittelt),
- 3) dass das Gewicht der Tierschutzbelange, die von der Maßnahme nachteilig berührt werden, zu gering bewertet wird, d. h. dass die Aufwertung und Höhergewichtung, die den Tierschutzbelangen durch Art. 13 AEUV zuteil werden sollte, nicht ausreichend berücksichtigt wird,
- 4) dass die Belange des Tierschutzes über das erforderliche Maß hinaus zurückgesetzt werden; das ist der Fall, wenn es anstelle einer Maßnahme, die die Tierschutzbelange gravierend negativ berührt, ein anderes Handlungsmittel gäbe, das die Belange des Tierschutzes nicht oder weniger stark beeinträchtigen würde und mit dem sich das angestrebte Handlungsziel dennoch im Wesentlichen ebenfalls erreichen ließe,
- 5) dass Tierschutzbelange unverhältnismäßig benachteiligt werden, weil die konkreten Vorteile, die von der Maßnahme zu erwarten sind, die von ihr ausgehenden tierschutzrelevanten und sonstigen Nachteile nicht überwiegen sondern dahinter zurückbleiben. Dabei sind alle Vor- und Nachteile der jeweiligen Maßnahme nach Art, Ausmaß und Wahrscheinlichkeit zu bewerten und außerdem der gewollten Aufwertung des Tierschutzes als Abwägungsfaktor Rechnung zu tragen.

Allerdings ist - bei der Frage, ob man einen EU-Rechtsakt (also eine Verordnung, eine Richtlinie) wegen Verletzung des in Art. 13 AEUV enthaltenen Gebots zur Rücksichtnahme in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rügen und gerichtlich für ungültig erklären lassen kann - der große Ermessensspielraum zu berücksichtigen, den der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Regel dem Unionsgesetzgeber einräumt, wenn er z. B. Verordnungen und Richtlinien, die auf dem Gebiet der Gemeinsamen Agrarpolitik erlassen worden sind, überprüft.

Häufig beschränkt sich der Gerichtshof in diesen Fällen auf eine bloße Evidenzprüfung, d. h. darauf, ob die betreffende Maßnahme mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet war, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens offensichtlich überschritten hat und ob die ergriffene Maßnahme offensichtlich ungeeignet war (vgl. EuGH NVwZ 2001, 1145, 1146).

Es wird also schwierig sein, z. B. die EU-Tiertransportverordnung, die nach wie vor keine absolute Höchstzeitbegrenzung (z. B. auf 8 Stunden, wie u. a. vom Europäischen Parlament wiederholt gefordert) für Schlachtiertransporte enthält, rechtlich anzugreifen mit dem Argument, dass mit dem Fehlen einer solchen Höchstzeitbegrenzung der Tierschutzartikel 13 AEUV verletzt sei.

Eine solche Verletzung von Art. 13 AEUV liegt aber nahe, denn

- Tiertransporte, die eine bestimmte Höchstzeit überschreiten, sind für die Tiere, auch wenn die vorgeschriebenen

Ruhepausen eingehalten werden, sehr häufig mit erheblichen Schmerzen, Leiden und Schäden verbunden,

- und diese Transporte ließen sich relativ leicht vermeiden, indem die Tiere in der Nähe ihrer bisherigen Haltestätten geschlachtet werden und anstelle von lebenden Tieren gekühltes Fleisch transportiert würde.

So gesehen war die frühere österreichische Regelung - Beschränkung von Schlachttiertransporten auf eine Gesamtdauer von 6 Stunden und eine Entfernung von nicht mehr als 130 normalen oder 160 Autobahnkilometern - eine Regelung, die dem heutigen Tierschutzartikel entsprechen würde. Sie hat aber der damaligen EU-Tiertransportrichtlinie widersprochen und ist mit dieser Begründung vom EuGH 1994 für ungültig erklärt worden.

Sie würde wegen Verstoßes gegen die EU-Tiertransportverordnung auch heute für ungültig erklärt werden, es sei denn, der EUGH käme - z. B. aufgrund der oben dargestellten Argumentation - zu dem Ergebnis, dass das Fehlen einer Höchstzeitbegrenzung gegen Art. 13 AEUV und damit gegen primäres Unionsrecht verstößt.

4. Möglichkeit, nationale Maßnahmen, die zum Schutz von Tieren in die Warenverkehrsfreiheit eingreifen zu rechtfertigen.

Eine weitere Konsequenz aus der Verankerung des Tierschutzes im sog. primären Unionsrecht ist, dass nationale Maßnahmen, die in die Warenverkehrsfreiheit eingreifen, gem. Art. 36 AEUV gerechtfertigt sein können, wenn sie für den Schutz von Gesundheit und Wohlbefinden von Tieren geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind.

Calliess/Ruffert führen in ihrer Kommentierung zu Art. 36 AEUV (Rn 205) aus, dass Maßnahmen, die in die Warenverkehrsfreiheit eingreifen, gerechtfertigt sein können, wenn sie dazu dienen, Tätigkeiten zu unterbinden, «die für Tiere mit Leiden verbunden sind oder deren natürliches Verhalten negativ beeinflussen können».

Allerdings muss sich jede nationale Maßnahme, die in die Warenverkehrsfreiheit eingreift, am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen, und die Anforderungen, die die Rechtsprechung hier stellt, sind häufig streng.

Außerdem besteht bei handelsbeschränkenden Maßnahmen die Gefahr, dass eingewandt wird, der Mitgliedstaat darf insoweit nur zum Schutz von Tieren handeln, die sich auf seinem eigenen Territorium befinden - es ist also z. B. nicht sicher, ob ein Mitgliedstaat die Einfuhr von Stopfleber oder Stopfleberprodukten aus einem anderen Mitgliedstaat verbieten könnte mit der Begründung, er wolle die in diesem anderen Mitgliedstaat gestopften und damit gequälten Tiere schützen).

Insgesamt wird man zu den Wirkungen, die von Art. 13 AEUV ausgehen, sagen können:

- der Unionsgesetzgeber ist berechtigt, unter Hinweis auf Art. 13 AEUV Verordnungen und Richtlinien zu erlassen, in denen er ein hohes Tierschutzniveau verwirklicht, auch wenn er dadurch Rechte von Nutzern beschränkt und damit in deren Grundrechte eingreift - er muss dann aber die widerstreitenden Positionen gewichten und gegeneinander abwägen und entscheiden, welcher Position er den Vorrang einräumen will;

- es wird allerdings schwierig, bestehende Verordnungen oder Richtlinien unter Hinweis darauf, dass darin die Tierschutzbelange nicht ausreichend berücksichtigt worden sind, vor Gericht anzugreifen, weil die Rechtsprechung dem Unionsgesetzgeber hier viel Spielraum einräumt und sich auf eine Evidenzprüfung beschränkt;
- eine Einschränkung stellt auch der „mitgliedstaatliche Kulturvorbehalt“ dar, d. h. dass die Union und die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe zu berücksichtigen haben.

Es heißt hier allerdings (worauf Calliess/Ruffert in Art. 13 Rn 9 ausdrücklich hinweisen) nicht, dass diese Aspekte den Tierschutzanforderungen in jedem Fall vorgehen würden - sie sind lediglich zu „berücksichtigen“, d. h. mit den Tierschutzbelangen abzuwägen. Auch hier gilt also wieder das Abwägungsgebot und dass der Unionsgesetzgeber über einen relativ weiten Spielraum bei der Entscheidung, welcher der konkurrierenden Positionen er den Vorrang einräumt, verfügt.

- Für die Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe im EU-Recht kann Art. 13 AEUV - wegen seiner Funktion als Querschnittsklausel - eine Auslegungshilfe sein.
- Eine allgemeine Zuständigkeit der Union für Regelungen auf dem Sachgebiet „Tierschutz“ begründet er nicht. Die Zuständigkeit wird weiter mit „Gemeinsame Agrarpolitik“ und „Binnenmarkt“ begründet werden (müssen).

III. Bei Richtlinien kann man unterschiedliche Harmonisierungsgrade unterscheiden, nämlich:

- Mindestharmonisierung;
- Deckelung;
- Vollharmonisierung

Die Richtlinien, die bislang zur Regelung der Haltung von landwirtschaftlichen Nutztieren ergangen sind, stellen eine Teilharmonisierung im Sinne einer Mindestharmonisierung dar, d. h.

- sie enthalten nur Mindestanforderungen,
- die Mitgliedstaaten behalten also in vollem Umfang das Recht, strengere, d. h. auf ein höheres Tierschutzniveau ausgerichtete Regelungen sowohl beizubehalten als auch neu zu schaffen.
 - das gilt für die allgemeine EU-Nutztierhaltungsrichtlinie (s. dazu Art. 1 und Art. 10 Abs. 2),
 - die EU-Legehennenrichtlinie (s. dazu Art. 1, Art. 13 Abs. 2; s. auch EuGH NJW 1999, 113);
 - die EU-Kälberhaltungsrichtlinie (s. Art. 11);
 - die EU-Schweinehaltungsrichtlinie (s. Art. 12);
 - die EU-Masthühnerrichtlinie: (s. deren Überschrift „Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern“).

Dagegen findet sich in der EU-Tierversuchsrichtlinie in Art. 2 eine „Deckelungsklausel“, d. h.:

- die Mitgliedstaaten werden zwar ermächtigt, strengere, ein höheres Tierschutzniveau vorsehende nationale Regelungen beizubehalten - aber nur, soweit es sich dabei um nationale Vorschriften handelt, die bei Inkrafttreten der Richtlinie bereits gelten.

- Es ist also nicht möglich, dass ein Mitgliedstaat nach dem Inkrafttreten der Tierversuchsrichtlinie neue Vorschriften zum Schutz von Versuchstieren erlässt, mit denen er über das in der Richtlinie vorgesehene Tierschutzniveau hinausgeht und die nicht schon bei Inkrafttreten in diesem Mitgliedstaat gegolten haben.

Eine solche Deckelungsklausel enthält auch die EU-Tierschlachtverordnung in Art. 26:

Danach sind die Mitgliedstaaten nicht gehindert, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bei ihnen geltende nationale Vorschriften weiter beizubehalten, mit denen ein umfassenderer Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung sichergestellt werden soll.

Dagegen wird der Erlass von neuen, über das Tierschutzniveau der EU-Schlachtverordnung hinausgehenden Vorschriften auf einige wenige Sachgebiete beschränkt, insbesondere das sog. Schächten (also das religiöse oder rituelle betäubungslose Schlachten von Tieren) und das Schlachten außerhalb von Schlachthöfen.

Eine Vollharmonisierung enthält die EU-Tiertransportverordnung:

Danach sind nationale Regelungen, die ein gegenüber der Verordnung höheres Tierschutzniveau vorsehen, nur noch in wenigen Ausnahmefällen möglich,

- etwa nach Anhang I Kap. V Punkt 1.9, wo die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, für Schlachtiertransporte, bei denen sowohl der Versandort als auch der Bestimmungsort im Inland liegen, eine nicht verlängerbare Beförderungshöchstdauer von acht Stunden vorzusehen,
- aber für internationale, grenzüberschreitende Transporte von oder in einen anderen Mitgliedstaat können die Transporthöchstdauer nur durch die EU-Verordnung und nicht durch nationales Recht vorgeschrieben werden.

IV. Ein Beispiel für eine EU-Richtlinie, bei der die EU-Kommission versucht hat - auch unter Berufung auf Art. 13 AEUV - ein (im Vergleich zur bisherigen Rechtslage) relativ hohes Tierschutzniveau zu etablieren, daran dann aber durch den Rat und insbesondere durch die Regierung der Bundesrepublik Deutschland teilweise gehindert worden ist, bildet die Richtlinie 2010/63 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (EU-Tierversuchsrichtlinie)

Wesentliche Fortschritte in der Richtlinie 2010/63 gegenüber der bisher geltenden Richtlinie 86/609 sind:

- Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes für alle Tierversuche, die an Wirbeltieren und Kopffüßern durchgeführt werden sollen,
- Einbeziehung von Föten von Säugetieren ab dem letzten Drittel ihrer normalen Entwicklung in den Schutzbereich der Richtlinie,
- grds. Verbot von Tierversuchen an Menschenaffen (allerdings gibt es dazu auch die Schutzklausel nach Art. 55 Abs. 2, die die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, in Ausnahmefällen einen solchen Tierversuch vorläufig zu genehmigen; über die endgültige Genehmigung entscheidet dann die EU-Kommission im Benehmen mit einem eigens dafür eingerichteten Ausschuss, Art. 55 Abs. 4),

- grds. Verbot von Tierversuchen an anderen Primaten (aber weitgehende Durchbrechung, insbesondere wird Grundlagenforschung uneingeschränkt zugelassen und angewandte Forschung, soweit es um menschliche Krankheiten geht, die potentiell lebensbedrohlich sind oder «zur Entkräftung führen»),

- Pflicht, die Tierversuche - je nach Art und Ausmaß der Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden - einem von vier Schweregraden/Belastungskategorien („keine Wiederherstellung der Lebensfunktion“, „gering“, „mittel“ und „schwer“) zuzuordnen,

- grds. Verbot von Tierversuchen, wenn sie zu starken Schmerzen, schweren Leiden oder schweren Ängsten führen, die voraussichtlich lang andauern und nicht gelindert werden können (allerdings ist insbesondere auf Betreiben der deutschen Bundesregierung die Schutzklausel nach Art. 55 Abs. 3 eingefügt worden, die die Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, in Ausnahmefällen einen solchen „schwerst belastenden“ Tierversuch vorläufig zu genehmigen; über die endgültige Genehmigung entscheidet dann die EU-Kommission im Benehmen mit dem Ausschuss nach Art. 55 Abs. 4),

- Pflicht zu regelmäßigen behördlichen Inspektionen in den Züchtungs-, Liefer- und Verwendereinrichtungen,

- Abhängigmachen der Genehmigung für einen Tierversuch von einer sog. „positiven Projektbeurteilung“ durch die zuständige Behörde (Bestandteile dieser Projektbeurteilung sind sowohl die Prüfung der 3 R, also ob der angestrebte Zweck nicht auch durch ein Verfahren ohne Tiere oder mit weniger Tieren oder mit geringeren Schmerzen, Leiden, Ängsten und Schäden der Tiere erreicht werden kann, als auch eine Schaden-Nutzen-Analyse, d. h. die Ermittlung und Bewertung von Art, Ausmaß und Zeitdauer der Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden und eine Bewertung des erwarteten wissenschaftlichen Nutzens sowie eine nicht näher definierte Abwägung zwischen Schaden und Nutzen),

- eine rückblickende Bewertung, obligatorisch bei Primatenversuchen und bei Tierversuchen der Belastungskategorie „schwer“, sonst nach Ermessen der Genehmigungsbehörde,

- die Pflicht zur Veröffentlichung sog. nichttechnischer Projektzusammenfassungen genehmigter Versuchsvorhaben, ausdrücklich mit dem Ziel, die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die genehmigten Tierversuche zu gewährleisten,

- die Festlegung der Pflicht der Mitgliedstaaten, die Entwicklung und Validierung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden zu fördern und Informationen darüber zu verbreiten.

Aber: die EU-Kommission wollte - ausdrücklich auch unter Hinweis auf Art. 13 AEUV - noch deutlich mehr, und ist daran von den Mitgliedstaaten, insbesondere auch von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland gehindert worden:

- So ist von Deutschland durchgesetzt worden, dass das Erfordernis einer vorherigen behördlichen Genehmigung für einen Tierversuch nicht gilt, wenn es sich um sog. regulatorisch vorgeschriebene Tierversuche handelt (obwohl in solchen Fällen genauso intensiv geprüft

werden muss, ob es Ersatz- oder Ergänzungsmethoden gibt, die ohne Tiere, mit weniger Tieren oder mit weniger Tierbelastung auskommen, und obwohl in solchen Fällen ebenfalls eine Schaden-Nutzen-Analyse, also eine Bewertung des angestrebten Nutzens und eine Gegenüberstellung und Abwägung mit den Schmerzen, Leiden, Ängsten und Schäden der Tiere nötig ist);

- die Einbeziehung von Dekapoden in den Schutzbereich der Richtlinie ist gestrichen worden,
- die Einbeziehung von Föten anderer Wirbeltiere als Säugtiere in den Schutzbereich der Richtlinie ist gestrichen worden,
- die absolute Schmerz-Leidens-Grenze ist durch die Einführung der Schutzklausel nach Art. 55 Abs. 3 relativiert worden; danach kann also ein Mitgliedstaat in Ausnahmefällen auch einen schwerst belastenden Tierversuch vorläufig genehmigen; über die endgültige Genehmigung entscheidet dann die EU-Kommission im Benehmen mit dem nach Art. 55 Abs. 4 eigens dafür gebildeten Ausschuss;
- das von der EU-Kommission gewünschte Erfordernis, dass jeder, der Tierversuche durchführen will, dafür eine Zulassung benötigt und im Zulassungsverfahren seine Sachkunde unter Beweis stellen muss, sowie dass solche Zulassungen nur befristet erteilt werden, ist gestrichen worden,
- das Erfordernis, dass alle Einrichtungen, in denen Versuchstiere gezüchtet oder gehalten oder Tierversuche durchgeführt werden, mindestens zweimal jährlich, davon einmal unvorangekündigt, überprüft werden müssen, ist gestrichen worden,
- ebenso das Erfordernis, dass in jedem Mitgliedstaat zumindest ein Referenzlabor zur Entwicklung und Validierung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden eingerichtet und unterhalten werden muss,
- außerdem wurde das Mehrfachverwendungsverbot aufgeweicht, indem jetzt auch Tiere, die in einem Verfahren der Belastungsstufe «mittel» verwendet worden waren, erneut in einem Tierversuch verwendet werden können.

Es sind wohl auch von Deutschland, insbesondere von der deutschen Bundesforschungsministerin Schavan, weitere Reduzierungen des Schutzniveaus der Richtlinie angestrebt worden,

- insbesondere im Bereich der rückblickenden Bewertungen
- und im Bereich der absoluten Schmerz-Leidens-Grenze
Indiz: obwohl die EU-Richtlinie in Art. 15 Abs. 2 ausdrücklich solche starken Schmerzen, schweren Leiden und schweren Ängste verbietet, die voraussichtlich «lang anhalten», soll dieses Verbot in Deutschland nach dem von der Bundesregierung am 9. 1. 2012 vorgelegten Entwurf für eine Tierschutz-Versuchstierverordnung erst gelten, wenn die entsprechenden Belastungen „dauerhaft anhalten“ - s. § 26 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs für eine Tierschutz-Versuchstierverordnung.

Wir haben hier also einen Fall, wo der Schutzauftrag des Art. 13 AEUV von der EU-Kommission relativ ernst genommen worden ist und die Kommission letztlich von den Mitgliedstaaten - nach wie vor ist ja der Rat der EU das entscheidende Gesetzgebungsorgan - teilweise an der

Verwirklichung des von ihr angestrebten Schutzniveaus gehindert worden ist.

V. In den EU-Richtlinien, die Mindestanforderungen für das Halten von Nutztieren festlegen, ist - wie z. B. in der Richtlinie zur Schweinehaltung 2008/120 - das Tierschutzniveau nach wie vor sehr niedrig

Beispiele:

1. Für Mastschweine und Ferkel sind gem. Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a nur äußerst geringe Bodenflächen vorgesehen, so z. B. für ein Schwein mit einem Durchschnittsgewicht von 85-110 kg nur 0,65 m² und bei über 110 kg 1 m².

Bei einem so minimalen Flächenangebot können die Tiere – weder den Kot- vom Liegebereich trennen, – noch Wühl- und Erkundungsverhalten zeigen, – noch auch nur einander zeitweilig ausweichen und sich bei Angriffen voneinander zurückziehen, – noch die für ein artgemäßes Verhalten notwendige Aufteilung in Ruhe- und Aktivitätsbereich durchführen.

D. h., dass durch diese minimalen Flächenvorgaben eine Fülle von sog. Grundbedürfnissen der Funktionskreise „artgemäßes Ruhen“, „Eigenkörperpflege“, „Erkundung“ und „Sozialverhalten“ lebenslang in erheblichem Ausmaß zurückgedrängt wird.

Eigentlich liegt darin ein Verstoß gegen die allgemeine EU-Nutztierhaltungsrichtlinie 98/58/EU. Denn diese schreibt in Art. 4 i. V. Anhang Punkt 7 Satz 2 vor:

Befindet sich ein Tier ständig oder regelmäßig in Haltungssystemen, so muss es über einen Platz verfügen, der der praktischen Erfahrung und wissenschaftlichen Erkenntnissen nach seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist.

Das ist bei 0,65 m² für ein 85-kg-Schwein eindeutig nicht der Fall.

Da aber diese Richtlinien - die EU-Nutztierhaltungsrichtlinie einerseits und die EU-Schweinehaltungsrichtlinie andererseits - zueinander im Verhältnis der Gleichordnung und nicht in einem Verhältnis der Über- und Unterordnung stehen, ist es nicht möglich, zu sagen: „Weil mit Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a der EU-Schweinehaltungsrichtlinie gegen Art. 4 i. V. mit Anhang Punkt 7 der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie verstoßen wird, ist Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a der EU-Schweinehaltungsrichtlinie ungültig.“

Allenfalls könnte man sagen:

- Art. 4 i. V. mit Anhang Punkt 7 Satz 2 der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie konkretisiert das, was nach Art. 13 AEUV als Minimum notwendig ist - wenn also Art. 4 i. V. mit Anhang Punkt 7 Satz 2 der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie nicht eingehalten wird, ist zugleich evident, dass den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen nicht in vollem Umfang Rechnung getragen worden ist und damit auch Art. 13 AEUV verletzt wird.
- Art. 13 AEUV steht als Rechtsnorm des sog. primären Unionsrechts im Verhältnis zu Richtlinien, die nur sekundäres Unionsrecht sind, im Verhältnis der Überordnung.
- D.h., man könnte möglicherweise mit dieser Begründung sagen: Art. 3 Abs. 1 Buchstabe a der EU-Schweinehaltungsrichtlinie verstößt gegen primäres Unionsrecht und ist damit ungültig.

- Diese Weg-Konkretisierung der sehr allgemein gehaltenen Anforderungen des Art. 13 AEUV mit Hilfe von Normen der allgemeinen EU-Nutztierhaltungsrichtlinie; auf diesem Weg Begründung, dass eine Rechtsnorm, die gegen die allgemeine EU-Nutztierhaltungsrichtlinie verstößt, zugleich auch Art. 13 AEUV verletzt und damit wegen eines Verstoßes gegen das primäre Unionsrecht für ungültig erklärt werden könnte - hat aber bislang noch niemand versucht.

2. Zwar gibt es in Art. 3 Abs. 4 und Abs. 9 für Sauen das Gebot der Gruppenhaltung (in neuen Betrieben ab 1. 1. 2003, in bestehenden Betrieben ab 1. 1. 2013); aber dennoch ist Einzelhaltung mit Fixierung in Abferkelbucht und im Kastenstand weiterhin zulässig für den Zeitraum „eine Woche vor dem voraussichtlichen Abferkeltermin bis vier Wochen nach dem Decken“.

Das bedeutet, dass immer noch eine Fixierung der Mutter-sauen für mehrere Wochen in Abferkelbucht und Kastenstand erlaubt ist.

Hier hat man einen relativ eindeutigen Verstoß gegen Art. 4 in Verbindung mit Anhang 7 Punkt 2 EU-Nutztierhaltungsrichtlinie (weil u. a. das Grundbedürfnis zum artgemäßen Ruhen verletzt ist, denn Sauen ruhen in Gruppen und nicht alleine) und auch gegen Anhang 7 Punkt 1:

Die der praktischen Erfahrung und wissenschaftlichen Erkenntnissen nach artgerechter Bewegungsfreiheit eines Tieres darf nicht so eingeschränkt sein, dass dem Tier unnötige Leiden oder Schäden zugefügt werden.

Länger dauernde Fixationen von Sauen führen zu Leiden und Schäden:

Vom Wissenschaftlichen Veterinärausschusse der EU sind die Folgen der Kastenstandhaltung u. a. wie folgt beschrieben worden:

- Ausgeprägte Stereotypien (insbesondere Stangenbeißen und Leerkaugen),
- Aggression, gefolgt von Inaktivität und Reaktionslosigkeit,
- schwache Knochen und Muskeln,
- Herz-Kreislauf-Schwäche,
- Harnwegs-, Gesäuge- und Gebärmutterinfektionen (vgl. EU-SVC-Report Schweinev. 30. 9. 1997, S. 146)

Die Fixierung in der Abferkelbucht kann, wenn die Bucht tiergerecht gestaltet ist, auf wenige Tage oder jedenfalls eine Woche beschränkt werden, ohne dass Verluste durch erdrückte Ferkel zu befürchten sind. Ähnliches gilt für die Fixierung um den Zeitpunkt des Deckens herum.

Es ist also - ohne dass das hier abschließend entschieden werden kann - zumindest nahe liegend, dass mit der immer noch wochenlangen Fixierung der Sauen, wie sie durch Art. 3 Abs. 4 der EU-Schweinehaltungsrichtlinie erlaubt wird, gegen Art. 4 i. V. mit Anhang Punkt 7 der EU-Nutztierhaltungsrichtlinie und damit auch - weil diese Vorschrift die Anforderungen des Art. 13 AEUV zutreffend konkretisiert - gegen Art. 13 AEUV verstoßen wird, was zur Ungültigkeit von Art. 3 Abs. 4 der EU-Schweinehaltungsrichtlinie führen müsste.

Aber - wie gesagt - versucht hat diesen Weg noch niemand.

VI. Diese Beispiele lassen sich mit Bezug auf andere EU-Richtlinien zur Nutztierhaltung fortsetzen, z. B. anhand der EU-Masthühnerrichtlinie:

Die EU-Masthühnerrichtlinie sieht in Art. 3 Abs. 2 eine Besatzdichte von maximal 33 kg Lebendgewicht pro m² nutzbarer Fläche vor.

Wenn aber bestimmte, in Anhang II der Richtlinie festgelegte - und relativ leicht einzuhaltende - Mindestkriterien eingehalten werden, ist eine Erhöhung der Besatzdichte auf 39 kg/m² erlaubt (Art. 3 Abs. 4).

Eine weitere Erhöhung auf 42 kg/m² wird durch Art. 3 Abs. 5 zugelassen, wenn besonders strenge, in Anhang V genannte Kriterien erfüllt werden können.

Das bedeutet - wenn man einmal von einem Mastendgewicht von 1,6 kg ausgeht - dass in der Endmast 21 Hühner bzw. 24 Hühner und (bei 42 kg) sogar 26 Hühner auf einem Quadratmeter Stallbodenfläche gehalten werden dürfen.

Dabei hat der (früher der EU-Kommission und jetzt der EFSA zugeordnete) Wissenschaftliche Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz (AHAW) in seinem Bericht zur Masthühnerhaltung v. 21. 3. 2000 Untersuchungen aus dem Jahr 1988 zitiert,

- wonach schon eine Besatzdichte von 28 kg/m² (also in unserem Beispielsfall 17 Hühner pro m²) zu hoch sei, um noch ein normales Ruheverhalten aufkommen zu lassen. Vergleichende Untersuchungen mit Besatzdichten von 25 und 30, 24 und 32 sowie 30 und 36 kg/m² hätten einen Anstieg der Ruhestörungen bei der jeweils höheren Besatzdichte ergeben (EU Kommission, Bericht Masthühner 2000 Nr. 7.5.6 sowie Schlussfolgerung Nr. 25).

Aktuelle Untersuchungen an der Tierärztl. Hochschule Hannover haben ergeben, dass in drei Viertel aller Masthühnerherden, die mit den von der EU zugelassenen Besatzdichten gehalten werden, Fußballenveränderungen (Pododermatitiden) auftreten, überwiegend mit hohem Schweregrad.

Der AHAW ist schon im Jahr 2000 zu dem Schluss gelangt:

- „Es ist nach den Untersuchungen zum Verhalten und zu Beinschäden klar, dass die Besatzdichte 25 kg/m² oder weniger betragen muss, um größere Tierschutzprobleme weitgehend zu vermeiden, und dass es oberhalb von 30 kg/m² selbst bei guten Klimakontrollsystemen zu einem starken Anstieg bei der Häufigkeit ernsthafter Probleme kommt «(EU-AHAW 2000 Nr. 7.5.6).

Als Empfehlung hat der AHAW ausgesprochen:

- „Wenn die Besatzdichte über etwa 30 kg/m² hinausgeht, sind Probleme mit dem Wohlbefinden ungeachtet der Raumklimakontrollkapazität wahrscheinlich“ (EU-AHAW 2000 Nr. 13).

Wie Sie wissen, hält man sich in Österreich an diese Empfehlung (Obergrenze 30 kg/m²).

In Deutschland sind dagegen bei Kurzmast 35 kg und bei Mittellang- und Langmast 39 kg/m² erlaubt.

Zu der Frage, ob die EU-Richtlinie mit ihren erlaubten 33, 39 und 42 kg/m² gegen Art. 13 AEUV und damit gegen eine Norm des primären Unionsrechts verstößt (und deswegen für ungültig zu erklären wäre), könnte man wie folgt argumentieren:

- Wie die Untersuchungen zum nicht mehr artgemäßen Ruhen bei Besatzdichten oberhalb von 28, jedenfalls aber 30 kg/m² zeigen, ist bei Besatzdichten von 33, 39 und 42 kg/m² u. a. das Grundbedürfnis zum artgemäßen, ungestörten Ruhen in der Endmast massiv zurückgedrängt - das begründet einen Verstoß gegen die EU-Nutztierhaltungsrichtlinie, Art. 4 i. V. mit Anhang Punkt 7 Satz 2.
 - Wie die Untersuchungen zu den erhöhten Fußballenschäden bei Besatzdichten von jedenfalls mehr als 30 kg/m² zeigen, kommt es als Folge der räumlichen Enge und weil die Tiere gezwungen sind, ständig auf den eigenen Exkrementen zu stehen und zu liegen, u. a. zu Schmerzen und Leiden in Form von Pododermatitiden - das begründet einen Verstoß gegen die EU-Nutztierhaltungsrichtlinie, Art. 4 i. V. mit Anhang Punkt 7 Satz 1.
 - Damit ist - wenn man davon ausgeht, dass dieser Anhang Punkt 7 das Rücksichtnahmegebot des Art. 13 AEUV zutreffend konkretisiert - auch Art. 13 AEUV verletzt.
 - Die hohen Besatzdichten der Masthühnerrichtlinie verstoßen also gegen primäres Unionsrecht und müssten für ungültig erklärt werden.
- Aber, wie gesagt: Versucht worden ist dieser Weg bis jetzt noch nicht.