

Ausgewählte Nutztiervorschriften im Bundesländervergleich

K. BLAAS

Gemeinschaftliche Rahmenbedingungen

Das Nutztierschutzrecht ist ein nur zum Teil durch Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union harmonisierter Rechtsbereich. Zum einen existieren für wichtige Tierarten bzw. -kategorien wie zum Beispiel Rinder über 6 Monate, Mastgeflügel, Pferde, Schafe oder Ziegen noch keine speziellen EU-Richtlinien. Zum anderen steht das Mindeststandardprinzip (mit Ausnahme der Bestimmungen zum Tiertransport) einer wirklichen Harmonisierung entgegen. Dieses Prinzip erleichtert zwar das Erzielen von Kompromissen, diese bringen jedoch tendenziell nur kleine Fortschritte bei einer Festschreibung von Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten.

Österreichische Situation

Da die Nationalen Gesetzgeber, die die EU-Richtlinien umzusetzen haben, strengere Regelungen anwenden dürfen, trifft dies natürlich auch auf die österreichischen Bundesländer zu. In Österreich sind jedoch gleich zwei Mindeststandards einzuhalten, nämlich jener der Richtlinien der EU und jener aus der Vereinbarung der Bundesländer gemäß Art.15a B-VG über den Schutz von Nutztieren in der Landwirtschaft. Auch bei dieser Vereinbarung konnte durch das Mindeststandardprinzip ein Ergebnis erzielt werden – um den Preis dauerhafter Unterschiedlichkeiten. Im Gegensatz zu den EU-Richtlinien enthält die 15a-Vereinbarung keine Angaben zu einer zukünftigen Überarbeitung oder Erweiterung der Vereinbarung und keinen Mechanismus zur vereinfachten Anpassung von Detailvorschriften bei Bedarf aufgrund technischer Entwicklungen, des wissenschaftlichen Fortschrittes oder geänderter Rahmenbedingungen durch neue EU-Richtlinien. Eine – textliche – Ausnahme bildet der Bereich der Pro-

bebetriebe in der Legehennenhaltung, der allerdings nie umgesetzt wurde. Diese Starrheit führt zum Beispiel dazu, dass teilweise in den Landesgesetzen und -verordnungen praktisch gleiche Regelungsinhalte sowohl in der Formulierung der 15a-Vereinbarung als auch in der Formulierung einer EU-Richtlinie enthalten sind.

Dies alles darf jedoch nicht davon ablenken, dass die 15a-Vereinbarung unbestritten zu einer weitgehenden inhaltlichen Angleichung vieler Bestimmungen für Rinder, Schweine und Geflügel geführt hat. Diese Leistung ist festzuhalten. Ausgeklammert sind jedoch zum Beispiel spezielle Vorgaben für die Tierarten Pferde, Schafe, Ziegen und Kaninchen sowie der - allerdings durch EU-Richtlinie detailliert geregelte - Bereich des Schlachtens und Tötens, die Eingriffe und die Kontrollen.

Anstehende Umsetzungsschritte

Im Jahr 2002 sind die Landes-Nutztierschutznormen in Überarbeitung. Dies ergibt sich aus der Verpflichtung zur Umsetzung verschiedener EU-Richtlinien:

RL 98/58/EG - Schutz landw. Nutztiere; Frist: 31. Dez. 1999

RL 1999/74/EG - Schutz von Legehennen; Frist: 1. Jan. 2002

RL 2001/88/EG - Schutz von Schweinen, Änderung Hauptteil RL 91/630/EWG; Frist: 1. Jan. 2003

RL 2001/93/EG - Schutz von Schweinen, Änderung Anhang RL 91/630/EWG; Frist: 1. Jan. 2003

Da die notwendigen Schritte in den meisten Bundesländern noch nicht abgeschlossen wurden, ist es für einen umfassenden Vergleich der Länder-Umsetzungen in den Bereichen Legehennen und Schweine daher noch zu früh.

Vergleich ausgewählter Bestimmungen für die Rinder- und Schweinemast

Abgesehen von der Perspektive notwendiger Umsetzungsschritte wurden die Haltungsstandards insbesondere in der Rinder- und Schweinemast im letzten Jahr auch aus anderen Blickwinkeln diskutiert. So wurde die Frage aufgeworfen, ob die Produktion unter dem AMA-Gütesiegel, aber auch die Gewährung von Investitionsförderungen durch EU, Bund und Länder auch in Zukunft auf Basis des gesetzlichen Mindeststandards möglich sein soll. Gemeint sind hier allerdings die jeweils gültigen landesgesetzlichen Mindestanforderungen, so dass von einem echten Mindeststandard nicht gesprochen werden kann. Aus diesem Problemfeld sollen nur ganz punktuell und beispielhaft einige Bereiche näher betrachtet werden. Alles hier schriftlich Festgehaltene gilt für den Stand Anfang Oktober 2002.

Dauernde Anbindehaltung von Rindern

Sehr allgemein ist im Anhang der Richtlinie 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere zu lesen: „Die der praktischen Erfahrung und wissenschaftlichen Erkenntnissen nach artgerechte Bewegungsfreiheit eines Tieres darf nicht so eingeschränkt werden, dass dem Tier unnötige Leiden oder Schäden zugefügt werden“. Aus der 15a-Vereinbarung ist folgender bekannte Satz heranzuziehen: „Die Bewegungsmöglichkeit von Tieren darf nicht in der Weise eingeschränkt werden, dass sie ihren Stand- bzw. Liegeplatz nie verlassen können.“ Die Auslegung und Umsetzung sieht folgendermaßen aus:

In Niederösterreich, der Steiermark, in Tirol und in Vorarlberg ist die dauernde Anbindehaltung von Rindern verboten.

In Wien ist die Anbindehaltung generell nicht mehr erlaubt. Keine dauernde Anbindehaltung liegt vor, wenn in Niederösterreich und in der Steiermark an 120 Tagen Weidegang oder ganzjährig 2 Stunden pro Woche Auslauf gewährt wird. In Tirol sind ebenfalls 120 Tage Weide oder regelmäßiger Auslauf oder Zugang zu einem Laufhof von 3 Stunden pro Woche erforderlich. In Vorarlberg wird für Milchkühe festgehalten, dass entweder 130 Tage Möglichkeit zum Weidegang oder ein dementsprechender Zugang zu einem Laufhof notwendig ist.

In Niederösterreich gibt es eine Übergangsfrist für (am 28.11.1996) bestehende Betriebe bis zum 28. November 2006. Für die Steiermark gilt eine Kleinbetriebsregel (Verbot gilt nur für Betriebe mit mehr als 5 Tieren einer Nutzungsrichtung) und eine Übergangsfrist für (Anfang 1998) bestehende Betriebe bis 1. September 2006. Für Tirol gilt das Verbot nicht für geschlechtsreife Stiere und bei Betrieben mit weniger als 16 Maststieren zwischen 6 und 20 Monaten auch erst bei Neu- und Umbau. Hinsichtlich Kalbinnen, Ochsen und Kühen sowie bei mehr als 16 Maststieren gibt es für (am 1.1.2003) bestehende Betriebe eine Übergangsfrist bis 1.1.2010. Vorarlberg hat keine Kleinbetriebsregel, aber für (Ende 1998) bestehende Betriebe eine Übergangsfrist bis 31. August 2011, die einzuhalten ist, wenn es nach den betrieblichen Verhältnissen möglich ist.

Im Burgenland ist die Aufnahme des Verbotes der dauernden Anbindehaltung in Diskussion.

Vollspaltenboden in der Rindermast

Mit Ausnahme Wiens sind Vollspaltenbodenbuchten in allen Bundesländern erlaubt. Eine Gleichheit der Bestimmungen ist daraus jedoch nicht abzuleiten. Die 15a-Vereinbarung regelt im Rahmen der Gruppen- und Boxenhaltung von Rindern den Flächenbedarf bei Einraum- und Mehrraumbuchten – ohne allerdings entsprechende Definitionen zu geben. Mehrere Bundesländer (NÖ, OÖ, Stmk) haben daraufhin die Einraumbucht als „tief eingestreute Gruppenbucht ohne Unterteilungen“ definiert und sich so die Möglichkeit eröffnet, für Buchten mit

Vollspaltenböden eigene Mindestflächenerfordernisse festzusetzen. Für Mastrinder ab 350 kg Lebendgewicht gibt es daher je nach Bundesland in Vollspaltenbodenbuchten Anforderungen zwischen 2,5 m² und 5,0 m² je Tier. Neben zusätzlich unterschiedlichen Gewichtsstaffelungen sind auch die geforderten Maße für die Mehrraumbuchten nicht identisch, so dass sich insgesamt doch ein einigermaßen heterogenes Bild hinsichtlich der Bestimmungen für die Rindermast ergibt.

Vollspaltenboden in der Schweinemast

Buchten mit Vollspaltenböden sind in Salzburg, Tirol und Wien verboten. Zumindest bisher war mit diesem Verbot auch ein deutlicher zusätzlicher Platzbedarf verbunden, da mangels anderer Bestimmungen alle erlaubten Buchtensysteme die Anforderungen der Buchten mit separatem Kotplatz gemäß 15a-Vereinbarung zu erfüllen hatten. Im Gewichtsbereich von 60 bis 110 kg sind das immerhin 1 m² Gesamtfläche je Tier im Vergleich zu 0,7 m² bei Vollspaltenböden. Ob in den anstehenden Novellierungen der Vorschlag der Arbeitsgruppe Nutztierschutz, eine Kategorie Teilspaltenboden (60-110 kg: 0,8 m²) neu aufzunehmen, allgemein aufgegriffen wird, bleibt abzuwarten.

Welche Probleme schaffen unterschiedliche Regelungen?

Das Hauptproblem, das regional unterschiedliche Tierschutzbestimmungen in der Nutztierhaltung verursachen, sind Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Erzeugern. Je liberalisierter der Handel, umso deutlicher wird es spürbar, wenn unterschiedliche Standards verschieden hohe Produktionskosten bewirken. Wenn Unterschiede so bedeutend sind, dass es aus diesem Grund zu einer Verlagerung der Produktion kommt, dann kann sich das neben der verringerten regionalen Wirtschaftsleistung und dem Entzug der eigenen Kontrollmöglichkeit hinsichtlich des Produktionsprozesses bei gesamthafter Betrachtung auch für den Nutztierschutz negativ auswirken.

Der Gesetzgeber sollte daher den Rahmen so setzen, dass die angesprochenen

negativen Folgewirkungen ausbleiben. Da die Abschottung des Marktes der Vergangenheit angehört, bleiben im wesentlichen nur zwei Möglichkeiten: Abgeltungen durch öffentliche Mittel sowie die Ankurbelung einer speziellen Nachfrage nach regional und/oder tiergerecht erzeugten Produkten. Es ist daher zu fragen, ob die von den Ländern getroffenen Maßnahmen, so z.B. teilweise spezielle Umstellungsförderungen von Legehennen-Käfighaltung auf Alternativhaltung, ausreichend sind, um auch bei laufender Produktion wirtschaftliche Nachteile zu verhindern. Diese Frage stellt sich auch bei der bundesweit durchgeführten einzelbetrieblichen Investitionsförderung – hier wirkt ja nur der Unterschied im Förderprozentsatz zwischen gesetzlicher Anforderung einerseits und besonders tierfreundlichen Stallhaltungssystemen andererseits als Ausgleich.

Das Kontrollproblem erscheint auf mehreren Ebenen: Sowohl die einzelbetriebliche Investitionsförderung als auch das AMA-Gütesiegel setzen bisher auf den länderweise unterschiedlichen Mindestanforderungen auf. Diese verschiedenen Bestimmungen auch zu kontrollieren, erfordert einen beträchtlichen Aufwand. Daneben ergibt sich ein gewisser Kontrollbedarf auch bei Maßnahmen, die zumindest direkt nichts mit Haltungsnormen zu tun haben, z.B. beim ÖPUL-Programm. Zukünftig werden Tierschutzbestimmungen möglicherweise als Voraussetzung für alle gemeinschaftlichen Förderungen (cross compliance-Bestimmungen) sowie vielleicht im Rahmen einer eigenen Förderschiene „tiergerechte Haltung“, wie im Mid-Term-Review vorgeschlagen, noch viel intensiver zu kontrollieren sein. Diese Kontrollen einschließlich der Kontrollen auf Grundlage der Nutztierschutzgesetze in effizienter Form zusammenzufassen ist unter Beibehaltung der bundesländerspezifischen Regelungen und bei verteilten Zuständigkeiten nur schwer vorstellbar.

Wie kann eine Vereinheitlichung erfolgen?

Durch neue Standards im Förder- und Gütesiegelbereich

Hier wurde lange diskutiert, einen gemeinsamen, über die Mindestanforde-

rungen hinausgehenden Standard zu definieren. Weder beim AMA-Gütesiegel noch bei der Investitionsförderung konnte Entscheidendes erreicht werden, weil in erster Linie die Geldmittel in der notwendigen Höhe nicht zur Verfügung stehen. Es darf auch nicht vergessen werden, dass mit diesen nicht-gesetzlichen Maßnahmen bestenfalls das Problem der Wettbewerbsverzerrung abgeschwächt werden kann. Erhöhte Kontroll- und Verwaltungskosten blieben bestehen. Diese Maßnahmen könnten allerdings bei entsprechendem Willen kurzfristig gesetzt werden. Ohne eine Umschichtung von Fördermitteln wird dies jedoch kaum möglich sein.

Durch Richtlinien der EU

Das Ziel wäre dann erreicht, wenn in absehbarer Zeit für alle relevanten Nutztiere EU-Bestimmungen in Kraft sind, die strenger als die bisher gültige strengste Norm in Österreich sind und eine Umsetzung 1:1 erfolgt. Dem steht entgegen: Bei realistischer Einschätzung wird dieser Prozess Jahrzehnte dauern, und es ist daher anzunehmen, dass einzelne Mitgliedstaaten schneller voraus-eilen als die gemeinschaftliche Gesetzgebung zu folgen vermag. Zusätzlich ist jeder Umsetzungsschritt eine Gelegenheit, Gruppeninteressen zur Geltung zu bringen, entweder um strengere Bestimmungen durchzubringen, die in Brüssel nicht erreicht werden konnten, oder um Interpretationen zu finden, die einzelne Bestimmungen abschwächen sollen. Dies ist natürlich völlig legitim, führt aber durch jeweils andere Konstellationen und unterschiedliche Stellungen und Wertigkeiten einzelner Gruppen in den Ländern notgedrungen zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Durch abgestimmtes Vorgehen der Länder

Die Bemühungen der Arbeitsgruppe Nutztierschutz waren darauf gerichtet, durch Vorschläge für einheitliche Rege-

lungen punktuelle Angleichungen zu erzielen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass von einer einheitlichen Annahme dieses Vorschlages nicht gesprochen werden kann. Ursache dafür ist das Fehlen eines gemeinsamen Entscheidungsgremiums der Länder. Ein derartiges Gremium hätte natürlich nur dann einen Sinn, wenn es eine gemeinsame Zielsetzung der Länder für einheitliche Bestimmungen gäbe. Auf europäischer Ebene gibt es dieses Bekenntnis zur Harmonisierung der Haltungsstandards, einen Wissenschaftlichen Ausschuss, der im Auftrag der Kommission Berichte erstellt, die Kommission, die Richtlinienentwürfe erstellt und den Rat der Agrarminister, der entscheidet. In Österreich gibt es nur die Arbeitsgruppe, die von sich aus Vorschläge erarbeitet.

Durch ein Bundestierschutzgesetz

Dieses ist nicht erst seit dem Tierschutz-Volksbegehren ein immer wiederkehrendes Thema. Die bisherigen Anläufe sind aber daran gescheitert, dass es bis dato weder auf Bundes- noch auf Länderebene die erforderlichen Mehrheiten dafür gab. Es ist festzuhalten, dass ein Verfassungsgesetz erforderlich wäre, das eine Zwei-Drittel-Zustimmung von Nationalrat und Bundesrat voraussetzt. Die ebenfalls diskutierte Variante eines Bundes-Rahmengesetzes mit Ausführungsgesetzen und -verordnungen durch die Länder würde wohl eine Vereinheitlichung nur in einigen wenigen markanten Bereichen bringen, sind doch die vielen Detailunterschiede gerade auf Ebene der Verordnungen angesiedelt.

Mit einem Bundesgesetz wäre dasselbe Ziel im Vergleich zur gemeinsamen Regelung zwischen den Bundesländern möglicherweise mit weniger Aufwand, auch bei zukünftigen Abänderungen, zu erreichen. Bei der Erstfassung ist allerdings dieselbe Kernfrage zu beantworten, nämlich ob eine Vereinheitlichung

zusätzlich auch eine Anhebung der Standards bringen soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Nutztierschutzbestimmungen Mindestbedingungen regeln, das heißt, eine Unterschreitung durch den Tierhalter ist nicht akzeptabel und dieser wird belangt. Dem Konsumenten bleibt es hingegen unbenommen, durch sein Kaufverhalten eine Produktion in anderen Ländern auf niedrigerem Tierschutzniveau in Gang zu halten. Je höher die Standards, umso notwendiger sind daher flankierende Maßnahmen durch den Gesetzgeber.

Zusammenfassung

Die Nutztierschutzbestimmungen der Bundesländer stimmen in vielen wichtigen Punkten überein. Es bleiben aber genügend Unterschiedlichkeiten, die für die Betriebe ein Wettbewerbsproblem darstellen. Dies wird noch deutlicher zutage treten, wenn die landesgesetzlichen Vorgaben in Zukunft verstärkt als Voraussetzung für Beihilfen der Gemeinschaft und Fördermaßnahmen aus dem Programm Ländliche Entwicklung herangezogen werden. Verschiedenste Kontrollanforderungen sind bei Beibehaltung der länderspezifischen unterschiedlichen Regelungen kaum in ein effizientes Kontrollsystem überzuführen und somit auf Dauer mit hohem Aufwand verbunden.

Das Gemeinschaftsrecht wird sich zwar weiterentwickeln, dies wird aber auf absehbare Zeit zu keiner wirklichen Gleichheit der Bestimmungen führen. Wenn in Österreich gleiche Bestimmungen gelten sollen, bedarf es dazu einer eigenständigen Kraftanstrengung. Die Diskussion, ob dies besser durch eine geregelte Vorgangsweise der Bundesländer untereinander oder ein Bundestierschutzgesetz erfolgt, kann dann zielgerichtet geführt werden, wenn die Grundvoraussetzung vorliegt: Das gemeinsame Bekenntnis der Länder zur Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit in ganz Österreich einheitlicher Tierschutzbestimmungen.

