

Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts – Bereich konventionelle Nutztierhaltung

Einleitung

„Der Begriff *Europäisierung* bezeichnet die Einwirkungen des europäischen Rechtsdenkens und Rechtshandelns auf die nationalstaatlichen Rechtsordnungen“¹. Das *Europarecht im weiten Sinne* meint sowohl das Recht der Europäischen Union (EU) als auch Abkommen und Empfehlungen des Europarates. Wird daher über die *Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts* gesprochen, so sind sowohl das Recht der EU als auch des Europarates zu berücksichtigen. Es ist jedoch weder möglich, eine allgemeine Aussage über den Grad der Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts zu treffen, noch anzunehmen, dass die derzeitige Ausgestaltung der tierschutzrechtlichen Europäisierung in der Lage ist, allen Tierschutzproblemen wirksam zu begegnen. Es bedarf stets einer Einzelfallbetrachtung des jeweiligen tierschutzrechtlichen Sachverhaltes, um eine Aussage über den Grad der Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts zu treffen.

Bezüglich einer solchen Einzelfallbetrachtung muss für jeden einzelnen Abschnitt innerhalb der Wertschöpfungskette eines tierischen Produktes das Zusammenspiel der unterschiedlichen europäischen Rechtsquellen mit dem nationalen Tierschutzrecht isoliert betrachtet werden. Die Wertschöpfungskette tierischer Produkte setzt sich zusammen aus den Abschnitten der Produktion, der Verarbeitung und dem Absatz der Produkte. Das europäische und nationale Tierschutzrecht setzt vor allem in dem Bereich der Produktion an. Dieser Bereich untergliedert sich wiederum in die Unterbereiche Zucht, Haltung, Transport und Schlachtung. Bei Betrachtung der europäischen

¹ M. Burgi, *Kommunalrecht*, 5. Aufl., 2015, § 4 Kommunen und Europarecht, Rn. 6.

Rechtsquellen fällt auf, dass ein bemerkenswertes Auseinanderfallen zwischen einer numerisch hohen Regelungsdichte und einem unvollständigen Regelungsinhalt besteht.

Das erste Kapitel dieses Beitrages widmet sich den Rechtsquellen der Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts sowie ihrer Bindungswirkungen für die entsprechenden Mitglieds- und Vertragsstaaten. Im Anschluss daran wird an dem Beispiel der Elterntierhaltung im Hühnermastbereich exemplarisch eine Einzelfallbetrachtung vorgenommen. Das letzte Kapitel gibt neben einer Zusammenfassung einen Ausblick über die Zukunft der Europäisierung im Bereich Nutztierhaltung.

§1. Rechtsquellen der Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts

Im Folgenden werden die tierschutzrechtlichen Sekundärrechtsakte der EU und die Empfehlungen des Europarates dargestellt, die die Rechtsquellen der Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts darstellen. Ebenso wird ihr jeweiliger Einfluss auf das nationale Tierschutzrecht herausgearbeitet.

A. Europäisierung durch die Europäische Union

Die Europäisierung wird auf der Ebene der EU durch Sekundärrechtsakte vorgenommen.

I. Status quo tierschützender Sekundärrechtsakte

Die EU hat folgende Sekundärrechtsakte zum Schutz von Nutztieren erlassen:

Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere²;

Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern³;

² Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. Nr. L 221 S. 23), Celex-Nr. 3 1998 L 0058, Zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 806/2003 des Rates vom 14. 4. 2003 (ABl. Nr. L 122 S. 1, 33).

³ Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern 1 (ABl. L 182 vom 12.7.2007, S. 19), Celex-Nr. 3 2007 L 0043.

Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen⁴;

Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen⁵;

Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern⁶.

Diese Auflistung zeigt, dass nicht alle Nutztierarten durch konkretisierende Sekundärrechtsakte geschützt werden. Für sie ist auf die allgemeine Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (RL 98/58/EG) zurückzugreifen, die generelle Standards an die Haltung für alle Nutztiere aufstellt. Davon betroffen sind beispielsweise Puten, Milchkühe, Mastriinder und Elterntiere in der Masthühnerproduktion (siehe § 2 B. I.).

II. Ziele tierschützender Sekundärrechtsakte

Die Ziele tierschützender Sekundärrechtsakte gehen mit der Kompetenzgrundlage auf der sie erlassen wurden einher. Die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁷ (AEUV) manifestierte tierschützende Querschnittsklausel (Artikel 13 AEUV), die das Wohlergehen der Tiere als fühlende Wesen schützt, kann nicht als Kompetenzgrundlage herangezogen werden, da sie an bestehende Kompetenzen anknüpft, sie aber nicht begründet. Vielmehr wird seit Jahren auf die allgemeine Kompetenzgrundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik zurückgegriffen (Artikel 43 Absatz 2 AEUV). Der Querschnittsklausel kommt dennoch Bedeutung als Maßstab tierschützenden Sekundärrechts zu.

⁴ Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (ABl. Nr. L 203 S. 53), Celex-Nr. 3 1999 L 0074, zuletzt geändert durch RL 2013/64/EU des Rates vom 17. 12. 2013 (ABl. Nr. L 353 S. 8).

⁵ Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. 2009 Nr. L 47 S. 5, ber. ABl. 2016 Nr. L 39 S. 63), Celex-Nr. 3 2008 L 0120.

⁶ Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (kodifizierte Fassung) (ABl. L 10 vom 15.1.2009, S. 7–13) Celex-Nr.: 32008L0119.

⁷ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008 (ABl. Nr. C 115 S. 47) (ABl.2010 Nr. C 83 S. 47) (ABl.2012 Nr. C 326 S. 47) (ABl.2016 Nr. C 202 S. 47) Celex-Nr. 1 1957 E, zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndBeschl. 2012/419/EU vom 11. 7. 2012 (ABl. Nr. L 204 S. 131).

1. Die tierschützende Querschnittsklausel

Artikel 13 AEUV schützt auf primärrechtlicher Ebene das Wohlergehen der Tiere als fühlende Wesen. Bei der Festlegung und Durchführung der in der Querschnittsklausel aufgeführten Politikbereiche – wozu auch die Landwirtschaft gehört – ist dem Wohl der Tiere umfassend Rechnung zu tragen⁸. Der Schutz des Wohlergehens gründet auf einem ethischen Tierschutzverständnis⁹, wonach jedes einzelne Tier um seiner selbst willen¹⁰ als ein Mitgeschöpf und ein lebendes und fühlendes Wesen zu schützen ist¹¹, unabhängig von einem Nutzen für den Menschen. Wohlergehen wird verstanden als Schutz vor vermeidbaren Schmerzen und Schäden, vor „seelischen Leiden“¹², vor nicht verhaltensgerechter Unterbringung und nicht artgemäßer Ernährung und Pflege¹³ sowie als Schutz tierischer Sinneswahrnehmungen und Gefühle¹⁴.

⁸ F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7; vgl. EuGH Urteil vom 12.7.2001, Rs. C-189/01, Jippes, Slg. 2001, I-5689, Rn. 85.

⁹ F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7; A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einführung, Rn. 41; E. von Loeper, in: H.-G. Kluge, *Tierschutzgesetz*, 2002, Einführung, Rn. 109.

¹⁰ F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7; vgl. so schon bzgl. des Protokolls Nr. 33: E. von Loeper, in: H.-G. Kluge, *Tierschutzgesetz*, 2002, Einführung, Rn. 52; krit. bei landwirtschaftlichen Nutztieren E. von Loeper, in: H.-G. Kluge, *Tierschutzgesetz*, 2002, Einführung, Rn. 109.

¹¹ Vgl. so schon bzgl. des Protokolls Nr. 33: A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 3. Auflage, 2007, Einführung, Rn. 21; E. von Loeper, in: H.-G. Kluge, *Tierschutzgesetz*, 2002, Einführung, Rn. 48 f.; zum Begriff „Mitgeschöpf“ F. Blanke (1959), *Unsere Verantwortlichkeit gegenüber der Schöpfung*, in: P. Vogelsanger, *Der Auftrag der Kirche in der modernen Welt, Festgabe zum Siebzigsten Geburtstag von Emil Brunner*, S. 193 (198). Tiere besitzen demnach ein schützenswertes (Eigen-)Interesse an der Vermeidung von Schmerzen, Leiden oder Schäden, siehe: M. Nettesheim, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Band I EUV/AEUV, 2010, 41. EL, Artikel 13 AEUV, Rn.12; F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7.

¹² „[...] wie sie insbesondere mit der Unterdrückung physiologischer und ethologischer Bedürfnisse einhergehen [...]“; A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 3. Aufl., 2007, Einführung, Rn. 35.

¹³ Vgl. so schon bzgl. des Protokolls Nr. 33 vgl.: S. Breier, in: C.-O. K.-D. Lenz, Borchardt, *EU-Verträge*, 5. Aufl., 2010, Artikel 13, Rn. 4; C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*, 4. Aufl., 2011, Artikel 13 AEUV, Rn. 3 u. J. Martínez, *Die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der Union*, in: M. Niedobitek, *Europarecht – Politiken der Union*, 2014, § 6, Rn. 21, die von „Gewährleistung eines artgerechten Zustandes“ sprechen.

¹⁴ W. Frenz, *Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV*, „Natur und Recht“ (NUR) 2011, S. 103 (106).

Ein ethisches Tierschutzverständnis bedeutet nicht, dass das Wohlergehen der Tiere uneingeschränkt zu gewährleisten ist¹⁵. Vielmehr ist es als Abwägungsbelang mit kollidierenden und meist wirtschaftlich geprägten Interessen der Halter im Wege praktischer Konkordanz in ein ausgeglichenes Verhältnis zu bringen¹⁶. Die Querschnittsklausel beinhaltet dementsprechend ein Berücksichtigungsgebot im Sinne eines verbindlichen Rechtsgebotes¹⁷ zur Verwirklichung des Tierschutzes¹⁸, kann dem Schutz des Wohlergehens jedoch keinen allgemeinen Vorrang vor anderen Interessen einräumen. Folgerichtig kann Tieren kein unantastbarer Eigenwert zugesprochen werden¹⁹. Vereinzelt²⁰ wird durch die Manifestierung des Tierschutzes auf Unionsebene die Tendenz der EU hin zu einer Werteordnung angenommen. Tierschutz sei ein „allgemeiner Wert der Union“²¹ und damit „Ausdruck einer „breitere(n) Wertorientierung der Union, über ihre politisch-ökonomische Zweckrationalität“ hinaus“²². Unabhängig davon, ob man Tierschutz jedoch als ein Wert der EU anerkennt, steht den Unionsorganen bei der Verwirklichung des Berücksichtigungsgebotes ein weiter Ent-

¹⁵ A. Epiney, in: C. Vedder, W. Heintschel von Heinegg, *Europäisches Unionsrecht*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 3, Fn. 6.

¹⁶ C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*, 4. Aufl., 2011, Artikel 13 AEUV, Rn. 7.

¹⁷ C. Calliess, *Tierschutz zwischen Europa- und Verfassungsrecht – Überlegungen am Beispiel der Tierversuchsrichtlinie*, in: NUR 2012, S. 819 (819), synonym auch: Berücksichtigungsgebot und Rücksichtnahmepflicht in: P.-C. Müller-Graff, in: C. Vedder, W. Heintschel von Heinegg, *Europäischer Verfassungsvertrag*, Baden-Baden 2007, Artikel III-121; Berücksichtigungsgebot: F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7; Rücksichtnahmegebot: *ders.*, in: Schwarze/Becker/Schoo/Hatje (2012), Artikel 13 AEUV, Rn. 2; M. Nettesheim, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV*, 41. EL., 2010, Artikel 13 AEUV, Rn. 9; Ch. Maisack, *Was tut sich in Sachen*, „Nutztierschutztagung Raumberg-Gumpenstein“ 2012, 5 (5).

¹⁸ C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*, 4. Aufl., 2011, Artikel 13 AEUV, Rn. 7, der von einem verbindlichen Handlungsauftrag spricht.

¹⁹ M. Nettesheim, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I: *EUV/AEUV*, 41. EL., 2010, Artikel 13 AEUV, Rn. 12; vgl. F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7.

²⁰ M. Nettesheim, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I: *EUV/AEUV*, 58. EL., 2016, Art. 13 AEUV, Rn. 6 mwN.

²¹ M. Nettesheim, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I: *EUV/AEUV*, 58. EL., 2016, Art. 13 AEUV, Rn. 6.

²² M. Nettesheim, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union*, Bd. I: *EUV/AEUV*, 58. EL., 2016, Art. 13 AEUV, Rn. 6 mwN.

scheidungsspielraum zu²³. Dem Schutzniveau des Artikels 13 AEUV wird daher schon dann ausreichend entsprochen, „[...] wenn die tierschutzrechtliche Belange erkennbar und die Abwägung zwischen den verschiedenen Zielen nachvollziehbar ist“²⁴. Der primärrechtliche Maßstab, an dem die tierschützenden Sekundärrechtsakte zu prüfen ist, ist demzufolge kein besonders hoher.

2. Die allgemeine Kompetenzgrundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Jahr 1988²⁵ die allgemeine Kompetenzgrundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als Kompetenzgrundlage für tierschützendes Sekundärrecht bestätigt, wenn folgende zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

1. es handelt sich bei dem Sekundärrechtsakt um eine Regelung landwirtschaftlicher Erzeugnisse;

2. mit dem Sekundärrechtsakt werden (auch) die Ziele der GAP verfolgt²⁶.

Eine Verfolgung der Ziele der GAP durch die Setzung eines tierschützenden Sekundärrechtsaktes liegt vor allem dann vor, wenn der Rechtsakt der Beseitigung ungleicher Wettbewerbsbedingungen dient²⁷. Davon ist in den Fällen auszugehen, in denen national unterschiedliche tierschützende Rege-

²³ Daher beschränkt sich der EuGH auf eine bloße Evidenzkontrolle, d. h. darauf, „[...] ob die betreffende Maßnahme [...] mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist, [...] ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat“, vgl. F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7 und ob die ergriffene Maßnahme offensichtlich ungeeignet war, siehe: EuGH, Rs. C-189/01, Jippes u. a./Minister van Landbouw, Slg. 2001, I. 5689, Rn. 80.

²⁴ F. Schmidt, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 13 AEUV, Rn. 7.

²⁵ EuGH Urteil vom 23. Februar 1988 Rechtssache 131/86, *Vereinigtes Königreich/Rat*, Slg. Rs 1988, Seite 00905, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61986CJ0131&from=DE> sowie Rs. 68/86, *Vereinigtes Königreich/Rat*, Slg. 1988 896, Seite 00855, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:61986CJ0068&from=DE> [zuletzt abgerufen am 3.6.2016].

²⁶ Vgl. auch: G. von Rintelen, in: E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union, Band I EUV/AEUV*, 41. EL., 2010, Artikel 43 AEUV, Rn. 1; *Streinz, EUV/AEUV*, 2. Aufl. 2012, Art. 43 Rn. 9.

²⁷ C. Bittner, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 43 AEUV, Rn. 6; vgl. V. Götz, in: *Harmonisierung des Agrarrechts in Europa*, Agrarrechtssymposium 1990, S. 8, der von einer „[...] zugleich ‘wesentlich[en]’ (essentially) [...] Beseitigung ungleicher Wettbewerbsbedingungen der Erzeuger in den einzelnen Mitgliedstaaten [...]“ spricht.

lungen einen freien und ungehinderten Handel mit tierischen Produkten behindern oder die Gefahr einer Behinderung besteht. Einem sog. Tierschutz-dumping²⁸ durch niedrige Produktionsstandards soll so entgegengewirkt werden. Zusätzlich hat der EuGH festgestellt, dass es für die grundsätzliche Anwendung der Kompetenzgrundlage der GAP unschädlich ist, wenn neben den geschriebenen Zielen der GAP auch andere Ziele, wie beispielsweise Tierschutz, verfolgt werden²⁹.

Aus der Herleitung der tierschützenden Kompetenzgrundlage aus der GAP folgt, dass tierschützende Richtlinien und Verordnungen meist vordergründig dem agrarpolitischen Ziel der Einheit des Marktes durch Rechtsharmonisierung³⁰ dienen oder zumindest stark wirtschaftlich ausgerichtet sind.

3. Sekundärrecht im Spannungsfeld zwischen Tierschutz und Wirtschaftlichkeit

Das Ziel eines einheitlichen Marktes durch Abbau von Wettbewerbsbedingungen ist ein stark wirtschaftlich geprägtes Ziel. Wirtschaftliche Ziele stehen jedoch oftmals mit dem ethischen Tierschutz in einem Spannungsverhältnis, da ein erhöhter Tierschutzstandard grundsätzlich mit erhöhten Erzeugerkosten einhergeht. Das Spannungsfeld zwischen Wirtschaftlichkeit und ethischem Tierschutz kommt an vielen Stellen des sekundären Unionsrechts zum Vorschein. Da das Sekundärrecht dieses Spannungsfeld nicht einseitig zu Gunsten des Tierschutzes lösen darf (siehe § 1 A. II. 1.), kann das Tierschutzrecht der Union oftmals nur einen Minimalstandard an Tierschutz manifestieren³¹. Exemplarisch hierfür stehen die allgemeinen Haltungs-

²⁸ M. Nentwich, *Die Bedeutung des EG-Rechts für den Tierschutz*, in: F. Harrer, G. Graf, *Tierschutz und Recht*, 1994, S. 88.

²⁹ „Selbst wenn solche Regelungen neben Zielen der Agrarpolitik auch andere Ziele anstreben, die in Ermangelung besonderer Bestimmungen auf der Grundlage von Artikel 100 EWG-Vertrag verfolgt werden, können sie die Harmonisierung der innerstaatlichen Bestimmungen auf diesem Gebiet einschließen, ohne daß es des Rückgriffs auf diesen Artikel bedarf.“, Rs. 68/86, *Vereinigtes Königreich/Rat*, Slg. 1988 896, Seite 00855.

³⁰ J. Caspar, *Zur Stellung des Tieres im Gemeinschaftsrecht*, 2001, S. 18, der von einer „Annexkompetenz“ spricht; I. Härtel, in: M. Ruffert, *Agrarrecht*, in: *Enzyklopädie Europarecht, Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht*, Bd. 5, 2013, Bd. 5, § 7, Rn. 85; C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*, 4. Aufl., 2011, Art. 13 AEUV, Rn. 12; V. Götz, in: *Harmonisierung des Agrarrechts in Europa*, Agrarrechtssymposium 1990, S. 8.

³¹ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Auflage, 2016, Einf. Rn. 53 mit Verweis auf das Urteil BVerfGE 101, 1, 33 = „Neue Juristische Wochenschrift“ (NJW) 1999, S. 3253.

standards im Nutztierbereich und die Auslegung des Begriffes „Wohlergehen“. Der Begriff Wohlergehen ist zwar im Lichte des ethischen Tierschutzes nach Artikel 13 AEUV auszulegen. Jedoch werden für das Wohlergehen von Nutztieren allgemeine Handlungsgrundsätze in Form von unbestimmten Rechtsbegriffen wie z. B. ausreichende Bewegungsfreiheit, Vermeidung von Hitze und Wärme, ausreichendes Futter und Wasser aufgestellt³². Vor allem in den Bereichen der Intensivtierhaltung, in denen keine konkretisierenden Sekundärrechtsakte bestehen (Puten, Milchkühe etc., siehe § 1 A. I.), steht das Anerkennen dieser allgemeinen Handlungsgrundsätze im Spannungsfeld zum Schutz des vom ethischen Tierschutz geforderten Schutz des einzelnen Tieres. Dieser Individualtierschutz tritt hier hinter eine Produktionsweise zurück, die auf Wirtschaftlichkeit und Effektivität ausgerichtet ist und vor allem in sehr großen Tierbeständen nicht auf den Zustand des einzelnen Tieres eingehen kann. Der Verwirklichung eines ethischen Tierschutzes sind durch die Interessen der Halter deutliche Grenzen gesetzt. Dies manifestiert die bereits oben beschriebene Annahme (siehe § 1 A. II. 1.), dass in der Praxis nicht von einem besonders hohen primärrechtlichen Tierschutzmaßstab auszugehen ist.

III. Verhältnis des Sekundärrechts zum nationalen Tierschutzrecht

Das Recht der EU besitzt im Kollisionsfall Anwendungsvorrang gegenüber innerstaatlichen Rechtsnormen. Daraus folgt, dass das tierschützende Sekundärrecht Vorrang sowohl vor dem nationalen Staatsziel Tierschutz in Artikel 20a Grundgesetz³³ (GG) als auch vor dem Tierschutzgesetz (TierSchG) sowie den Bundesverordnungen³⁴ besitzt³⁵. Zusätzlich verbietet die Sperrwirkung des Unionsrechts den Mitgliedstaaten eine vom Unionsrecht unabhängige Recht-

³² S. Breier, in: C.-O. K.-D. Lenz, Borchardt, *EU-Verträge*, 5. Aufl., 2010, Artikel 13 AEUV, Rn. 4; die Grundbedürfnisse der Tiere sind uneingeschränkt zu gewährleisten, siehe: E. von Loeper, in: H.-G. Kluge, *Tierschutzgesetz*, 2002, Einf Rn. 109.

³³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist.

³⁴ Im Bereich der Haltung die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 2006 (BGBl. I S. 2043), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 14. April 2016 (BGBl. I S. 758) geändert worden ist.

³⁵ EuGH, Urt. V. 15.7.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251, 1269 ff. (Costa/E.N.E.L.); D. Ehlers, *Verhältnis des Unionsrechts zu dem Recht der Mitgliedstaaten*, in: R. Schulze, M. Zuleeg, S. Kadelbach, *Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 2015, § 11, Rn. 39.

setzung in den Bereichen, in denen die EU verbindliches Recht erlassen hat³⁶. Ob die EU verbindliches Recht gesetzt hat richtet sich danach, ob sie durch Richtlinie oder Verordnung gehandelt und ob sie den Mitgliedstaaten in den Rechtsakten weitergehende Handlungsspielräume eingeräumt hat.

1. Differenzierung nach Art des Rechtsaktes

Obwohl die Sperrwirkung des EU-Rechts sowohl durch Verordnungen als auch durch Richtlinien ausgelöst wird³⁷, ist für den Grad der Europäisierung dennoch zwischen diesen beiden Arten an Rechtsakten zu unterscheiden. Die Wahl des Rechtsaktes hat Auswirkungen auf den Grad der Harmonisierung des unionsrechtlichen Tierschutzes. Richtlinien und Verordnungen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihrer Adressaten und ihrer Rechtswirkungen. Adressaten der Richtlinien sind Mitgliedstaaten³⁸ und Richtlinien sind nur hinsichtlich ihrer Zielsetzungen verbindlich³⁹. Sie überlassen den Mitgliedstaaten regelmäßig die Wahl der Form und Mittel bei der Umsetzung. Ungeachtet dessen sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Ziele der Richtlinien vollständig und innerhalb der ihnen gesetzten Frist in nationales Recht umzusetzen⁴⁰. Verordnungen gelten im Unterschied zu Richtlinien unmittelbar und begründen direkte Rechte und Pflichten für Mitgliedstaaten und Bürger⁴¹. Folglich setzt die EU durch Verordnungen unmittelbar wirksames nationales Recht, das keines weiteren Umsetzungsaktes bedarf. Im Gegensatz dazu gelten die in Richtlinie manifestierten Vorgaben erst nach einem weiteren Rechtsetzungsverfahren in den Mitgliedstaaten. Da Richtlinien oftmals unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzungsakte ausgelegt werden müssen, können die jeweiligen Inhalte der Umsetzungsakte

³⁶ Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 AEUV; ausführlich C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert, *EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta: Kommentar*, 4. Aufl., 2011, Artikel 2 AEUV, Rn. 2.

³⁷ O. Remien, *Rechtsangleichung im Binnenmarkt*, in: R. Schulze, M. Zuleeg, S. Kadelbach, *Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 2010, § 14, Rn. 24 mwN.

³⁸ B. Biervert, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 288 AEUV, Rn. 24.

³⁹ Artikel 288 Absatz 3 AEUV; kritisch Calliess, NuR 2012, S. 819 (820), der sich für den Begriff „Ergebnis“ ausspricht.

⁴⁰ Sog. zweistufige Rechtsetzung, s. B. Biervert, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 288 AEUV, Rn. 23.

⁴¹ B. Biervert, in: J. Schwarze, U. Becker, J. Schoo, A. Hatje, *EU-Kommentar*, 2012, Artikel 288 AEUV, Rn. 20.

zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen. Im Bereich der konventionellen Haltung hat die EU ausschließlich Richtlinien erlassen. Folglich können durch die nationalen Umsetzungsakte die rechtlichen Tierschutzstandards zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen. Der Rechtsnatur der Richtlinien ist es demnach inhärent, dass es innerhalb der EU zu unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben an die Haltung von Nutztieren kommen kann. Zusätzlich müssen die Sekundärrechtsakte aber auch danach differenziert werden, welchen Grad an Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen sie anstreben. Der Harmonisierungsgrad bemisst sich nach den sog. Schutzverstärkungsklauseln. Sie werden von dem Unionsrechtsgeber in den Sekundärrechtsakten manifestiert und bestimmen den bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Handlungsspielraum⁴².

Die Richtlinien zur Nutztierhaltung streben generell eine Mindestharmonisierung an, bei der es den Mitgliedstaaten unbenommen bleibt, höhere Tierschutzstandards, als in den Richtlinien vorgeschrieben, beizubehalten oder zu erlassen⁴³. Als Beispiel hierfür dient die Haltung von Sauen in sog. Kastenständen. Diese Form der Haltung ist auf unionsrechtlicher Ebene als Ausnahme zu der mittlerweile generell geltenden Gruppenhaltung erlaubt⁴⁴. Einige Mitgliedstaaten (Schweden, Dänemark und Österreich) haben die Kastenstandhaltung jedoch gänzlich verboten und dadurch höhere Tierschutzstandards erlassen. Im Gegensatz dazu stehen die Verordnungen des Transports und der Schlachtung, die eine größtmögliche Vollharmonisierung und dadurch einen weitestgehend einheitlichen mitgliedstaatsweiten Tierschutz-

⁴² C. Calliess, in: C. Calliess, M. Ruffert, *EU/ AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*, 4. Aufl., 2011, Artikel 2 AEUV, Rn. 2.

⁴³ Urteil des Gerichtshofes (vierte Kammer) vom 19.10.1995 – Hans Hoenig gegen Stadt Stockach – Ersuchen um Vorabentscheidung: Bundesverwaltungsgericht - Deutschland – Richtlinie 88/166/EWG – Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung – Rechtssache C-128/94, Sammlung der Rechtsprechung 1995 Seite I-03389 (Leitsätze): „Sowohl nach dem Wortlaut der Richtlinie 88/166 betreffend das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 131/86 (Nichtigerklärung der Richtlinie 86/113/EWG zur Festsetzung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen in Käfigbatteriehaltung) als auch nach ihrer Zielsetzung ist Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Anhangs dieser Richtlinie dahin auszulegen, daß er es den Mitgliedstaaten nicht verbietet, in Bezug auf die Käfigbodenfläche für Legehennen in Käfigbatteriehaltung strengere nationale Vorschriften zu erlassen. Diese Auslegung kann zwar zu einer Benachteiligung der Halter von Legehennen in Käfigbatterien in einem Mitgliedstaat gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten führen und auf diese Weise bestimmte Unterschiede in den Wettbewerbsbedingungen fortbestehen lassen, dies ist jedoch untrennbar mit einer Harmonisierung verbunden, die nur Mindestanforderungen vorschreibt“.

⁴⁴ Artikel 3 Absatz 1 a) der RL 2008/120/EG.

zstandard anstreben. In diesen Bereichen dürfen die Mitgliedstaaten nur in streng geregelten Ausnahmefällen abweichende Regelungen erlassen.

Durch die Wahl des Rechtsaktes kann es demzufolge zu unterschiedlichen Tierschutzstandards zwischen den Mitgliedstaaten kommen. Die Europäisierung setzt sich daher durch die Wahl des Rechtsaktes und des Harmonisierungsgrades eigene Grenzen.

2. Tendenz zum Erlass von Verordnungen und Vollharmonisierung

Im Gegensatz zur Haltung, bestehen in den Bereichen Transport und Schlachtung Verordnungen mit Vollharmonisierung. Es ist allerdings die Tendenz zu erkennen, dass mindestharmonisierende Richtlinien durch vollharmonisierende Verordnungen abgelöst werden. So wurden in den Bereichen Transport und Schlachtung bestehende Richtlinie durch Verordnungen ersetzt, da die Mitgliedstaaten die Ziele der jeweiligen Richtlinien aus Sicht der EU zu unterschiedlich umgesetzt hatten⁴⁵. Im Bereich der Haltung ist es dazu bisher noch nicht gekommen. Lediglich im Bereich der ökologischen/-biologischen Nutztierhaltung besteht eine Verordnung⁴⁶.

Die Tendenz zum Erlass von Verordnungen und Vollharmonisierungen ist differenziert zu betrachten. Soweit mit solchen Sekundärrechtsakten hohe Tierschutzstandards verfolgt werden, ist dies aus Tierschutzsicht grundsätzlich positiv zu beurteilen. Eine betriebswirtschaftliche Sicht mag zunächst zu einem gegenteiligen Ergebnis kommen, da erhöhte Tierschutzstandards grundsätzlich mit Investitionskosten⁴⁷, zum Beispiel im Rahmen eines Umbaus einer Kastenstandhaltung in der Sauenhaltung hin zu einer reinen Gruppenhaltung mit Auslauf, einhergehen. Daraus könnten sich jedoch für einige Betriebe auch neue Absatzmöglichkeiten ergeben, die den Mehraufwand tragen, beispielsweise bei einer Umstellung von einer konventionellen auf eine ökologische Erzeugung. Bei einer Vollharmonisierung, die einen sehr geringen Tierschutzstandard manifestiert, besteht die Gefahr, dass Mitgliedstaaten, die einen höheren Tierschutzstandard rechtlich festlegen möchten, durch die Vollharmonisierung in ihrem Vorhaben ausgebremst werden.

⁴⁵ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einf. Transport-VO, Rn. 2.

⁴⁶ EG-Öko-Basisverordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. Nr. L 189 vom 20.07.2007, S. 1.

⁴⁷ Und folglich zu erhöhten Produktionskosten, siehe: D. Booß, in: E. Grabitz, M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, 40. Aufl., 2009, Vorbemerkung, Rn 47.

Dass die EU die Tendenz zum Erlass von vollharmonisierenden Verordnungen auch im Bereich der konventionellen Haltung fortsetzt, ist der derzeit nicht absehbar.

B. Europäisierung durch den Europarat

Neben dem Recht der EU wird das nationale Tierschutzrecht auch durch Empfehlungen des Europarates geprägt, die auf der Grundlage des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (ETÜ)⁴⁸ durch den Sachverständigen Rat erlassen werden.

Das Ziel des ETÜ ist es, Tiere vor unnötigen Qualen oder Verletzungen bei der Unterbringung, Fütterung und Versorgung zu schützen. Ebenso dient es der Erhaltung des Wohlbefindens⁴⁹. Geschützt wird demzufolge das Wohlergehen der Tiere in einem weit verstandenen Sinne. Es bestehen jedoch weder im ETÜ noch in der Satzung des Europarates Angaben dazu, ob auf Europaratsebene ein ethisches Tierschutzverständnis vertreten wird, wie dies auch auf unionsrechtlicher Ebene der Fall ist. Hinweise auf ein solches Verständnis finden sich u. a. in der Literatur zum Tierschutzrecht, in der angenommen wird, dass der Europarat ethische Prinzipien zum Umgang mit Tieren aufstellt⁵⁰. Aus der oben genannten Zielsetzung des ETÜ, in Kombination mit der Annahme des Setzens ethischer Prinzipien, folgt, dass auch der Tierschutz des Europarates auf einem ethischen Tierschutzverständnis fußt. Somit besteht Deckungsgleichheit zwischen dem Tierschutzverständnis der EU und dem des Europarates.

I. Status quo tierschützender Empfehlungen

Im Bereich der Haltung wurden bisher Empfehlungen⁵¹ für die Haltung von Schweinen, Haushühnern (zu denen auch die Legehennen und Masthühner

⁴⁸ Abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/087.htm>, sowie das Änderungsprotokoll von 1992 <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/145.htm> [zuletzt abgerufen am 2.6.2016].

⁴⁹ Siehe http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/087?_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=de_DE [zuletzt abgerufen am 6.6.2016].

⁵⁰ G. Bolliger, *Europäisches Tierschutzrecht, Tierschutzbestimmungen der Europäischen Union und des Europarates (mit einer ergänzenden Darstellung der Schweizer Rechtslage)*, Diss., Zürich, 2000, S. 25. Diese ethischen Prinzipien „[...] auf dem Prinzip der menschlichen Würde, die untrennbar mit der Achtung der Umwelt und der darin leben Tieren verbunden ist“, siehe *ders.*

⁵¹ Abrufbar unter https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/Tierschutzgutachten/_texte/Europaratsempfehlungen.html.

zählen), Rindern und Kälbern, Pelztieren, Puten, Ziegen, Schafen, Straußenvögeln, Pekingenten, Moschusenten, Hausgänsen und für Fische in Aquakulturen angenommen. In Vorbereitung sind Empfehlungen für die Haltung von Perlhühnern, Fasanen, Wachteln, Kaninchen und Nutzfischen⁵².

Offensichtlich ist, dass der Europarat Empfehlungen zu bestimmten Nutztierarten erlassen hat, zu denen auf Unionsebene keine konkretisierenden Sekundärrechtsakte bestehen. Dies betrifft unter anderem Straußenvögel, die im Vergleich zu Rindern, Schweinen oder Hühnern keine entsprechend lange Haltungstradition in Europa aufweisen. Ein Grund für die unterschiedliche Regelungsdichte zwischen dem Europarat und der EU kann grundsätzlich nicht das Tierschutzverständnis sein, das in den beiden Rechtsordnungen vertreten wird, da, wie bereits oben dargestellt, beide Organisationen ein ethisches Tierschutzverständnis aufweisen. Ferner ist die Definition der EU und des Europarates in Bezug auf den Begriff „Tier“ in ihren Rechtsakten deckungsgleich⁵³, auch wenn die EU ausdrücklich festlegt, dass ebenso Fische, Reptilien und Amphibien dem Schutz der RL 98/58/EG unterstehen. Da der Europarat auch Empfehlungen zu Nutzfischen erlassen hat, ist anzunehmen, dass er auch diese Tierarten seinem Schutz unterstellen möchte. Die Grundlage für das Auseinanderfallen der Regelungsdichte kann daher nur darin gesehen werden, dass die EU und der Europarat die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit entsprechender Normen, nach Vornahme einer Abwägung ihrer eigenen speziellen Interessen, unterschiedlich einschätzen.

II. Ziel tierschützender Empfehlungen

1. Konkretisierung der allgemeinen Vorgaben des ETÜs

Der Europarat hat die Aufgabe, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern und um ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen⁵⁴. Tierschutz selber ist

⁵² A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einf. Rn. 31.

⁵³ Artikel 2 Nr. 1 RL 98/58/EG: „Tier“: jedes Tier (einschließlich Fische, Reptilien und Amphibien), das zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, Wolle, Häuten oder Fellen oder zu anderen landwirtschaftlichen Zwecken gezüchtet oder gehalten wird; Artikel 1 Satz 2 Hs. 2 ETÜ: „Tiere“ im Sinne dieses Übereinkommens sind Tiere, die zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, Wolle, Häuten oder Fellen oder zu anderen landwirtschaftlichen Zwecken gezüchtet oder gehalten werden.

⁵⁴ Artikel 1 lit. a) der Satzung des Europarates, abrufbar unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680306051> [zuletzt abgerufen am 7.6.2016];

nicht als Aufgabe des Europarates in seiner Satzung aufgeführt. In Teilen der Literatur wird er dennoch als „generelles gesellschaftliches Anliegen und moralischen Grundwert der europäischen Völker“ anerkannt⁵⁵ und damit den Zuständigkeiten des Europarates zugesprochen⁵⁶. Aufgrund dieser Zuständigkeit hat der Europarat das ETÜ verabschiedet. Die Grundsätze und Ziele des ETÜ sind jedoch sehr allgemein gehalten und sehen für die Vertragsstaaten die Einhaltung bestimmter Regeln vor, insbesondere in Bezug auf den Aufzuchtort (Raum und Umgebungsbedingungen), die Viehfütterung und die Tiergesundheit sowie in Bezug auf die Durchführung von Kontrollen der technischen Anlagen in den modernen Intensivtierhaltungssystemen. Jede Vertragspartei hat diese niedergelegten Grundsätze anzuwenden⁵⁷. Zur Konkretisierung dieser allgemeinen Grundsätze hat der Europarat Empfehlungen für die Haltung einzelner Tierarten (siehe § 1 B. I.) erlassen⁵⁸.

2. Abbau von Wettbewerbsverzerrungen

Neben der Konkretisierung der allgemeinen Vorgaben des ETÜs erkennt der Europarat die Möglichkeit an, durch Harmonisierung des Tierschutzrechts in den Vertragsstaaten Wettbewerbsverzerrungen abzubauen⁵⁹. Folglich bestehen Überschneidungen zwischen den Zielsetzungen des Sekundärrechts der EU und den Empfehlungen des Europarates.

J. M. Bergmann, in: J. M. Bergmann, *Handlexikon der Europäischen Union*, 5. Aufl. 2015, Europarat, I. Begriff und Aufgaben.

⁵⁵ P. Stelkens, in: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Auflage, 2014, *Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht*, Rn 22; G. Bolliger, *Europäisches Tierschutzrecht, Tierschutzbestimmungen der Europäischen Union und des Europarates (mit einer ergänzenden Darstellung der Schweizer Rechtslage)*, Diss., Zürich, 2000, S. 25, der Tierschutz im Rahmen des Europarates anerkennt als „generelles gesellschaftliches Anliegen und moralischen Grundwert der europäischen Völker“.

⁵⁶ P. Stelkens, in: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., 2014, *Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht*, Rn 22.

⁵⁷ Artikel 2 ETÜ.

⁵⁸ Art. 9 ETÜ; eine Übersicht der Empfehlungen sind zu sehen abrufbar unter https://www.bmel.de/DE/Tier/Tierschutz/Tierschutzgutachten/_texte/Europaratsempfehlungen.html als auch unter http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/A_texts_documents.asp#TopOfPage [zuletzt abgerufen am 3.6.2016].

⁵⁹ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Tierschutzbericht 2003, „Bericht über den Stand der Entwicklung des Tierschutzes“, (Drucksache 321-0869-1/8), S. 29.

3. Empfehlungen im Spannungsfeld zwischen Tierschutz und Wirtschaftlichkeit

Die Empfehlungen des Europarates stehen, ebenso wie die Sekundärrechtsakte der EU, in einem Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen an der Haltung von Nutztieren und dem ethischen Tierschutz. Auch die Empfehlungen sprechen den Tieren (wie auch der ethische Tierschutz der EU) keinen unantastbaren Eigenwert zu. Sie versuchen lediglich – wie die Sekundärrechtsakte der EU – einen Ausgleich zwischen den betroffenen Interessen herzustellen. Beispielsweise wird in den Empfehlungen für Haushühner darauf hingewiesen, dass die Größe oder Dichte des Bestandes nicht zu groß sein soll. Allerdings ist das Halten in einem großen Bestand unter der Voraussetzung der Sicherstellung des Wohlbefindens der Tiere durch den Tierhalter möglich⁶⁰.

Das Spannungsverhältnis zwischen dem Tierschutz und der Wirtschaftlichkeit wird dadurch verstärkt, dass die Annahme von Empfehlungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip in Bezug auf die abgegebenen Stimmen erfolgt⁶¹. Zwar haben sich die Empfehlungen auf wissenschaftliche Erkenntnisse über die einzelnen Tierarten zu stützen⁶². Sie können jedoch aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips nur den kleinsten gemeinsamen Nenner bilden und, ebenso wie die tierschützenden Sekundärrechtsakte der EU, nur Mindestanforderungen festlegen⁶³. Mit den Empfehlungen kann letztlich ebenso wenig ein sehr hohes Tierschutzniveau verfolgt werden wie mit den unionsrechtlichen Richtlinien.

Zusätzlich gilt, dass tierschützende Regelung seitens des Europarates nur erlassen werden „[...] soweit [sie] für die Verwaltung von Interesse“⁶⁴ sind. Ob der Europarat daher Empfehlungen erlässt, entscheidet er nach Abwägung seiner Interessen. Der Europarat hat angekündigt, sich in Zukunft nicht mehr dem aktiven Tierschutz zu widmen⁶⁵.

⁶⁰ Artikel 3 Nummer der Empfehlungen für Hühner.

⁶¹ Artikel 8 Nr. 5 lit. A ETÜ.

⁶² Artikel 9 Nr. 1 HS 2 ETÜ.

⁶³ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einf. Rn. 53.

⁶⁴ P. Stelkens, in: P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl., 2014, *Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht*, Rn 22 mwN.

⁶⁵ Siehe <http://www.blv.admin.ch/themen/04670/05371/05377/05390/index.html?lang=de> [zuletzt abgerufen am 2.06.2016].

III. Verhältnis der Empfehlungen des Europarates zum nationalen Tierschutzrecht

Die Abkommen und die auf ihrer Grundlage erlassenen Empfehlungen sind völkerrechtlich bindende Verträge. Dennoch wird die Bindungswirkung seitens des EuGHs anders eingeschätzt als seitens des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Darüber hinaus ist auch zu beachten, dass innerhalb der Empfehlungen zwischen „Soll“-Normen und „Muss“-Normen unterschieden wird.

1. Verbindlichkeit von Empfehlungen

Exemplarisch für das Problem der Verbindlichkeit von Empfehlungen ist die „Sollte“-Vorschrift aus der Empfehlung für die Haltung von Fischen in Aquakultur, in der vorausgesetzt wird, dass bei der Planung neuer oder bei einer Veränderung bestehender Anlagen für Fische in Aquakultur sachkundiger Rat in Bezug auf Gesundheit und sonstiges Wohlbefinden der Tiere eingeholt werden sollte⁶⁶. Es stellt sich hier die Frage, ob in Deutschland gegen die Empfehlung verstoßen wird, soweit dieser sachkundige Rat nicht eingeholt wird.

Ansicht des EuGHs

Die Verbindlichkeit von Empfehlungen wird vom EuGH in Bezug auf die EU unterschiedlich bewertet. In seinem Urteil aus dem Jahr 1988⁶⁷ unterscheidet der EuGH danach, ob der Vorgaben aus Empfehlungen einen normativen oder einen nicht normativen Charakter besitzen. Nicht normative Vorgaben finden „[...] in den einzelnen Vertragsstaaten *keine unmittelbare Anwendung* [...] und sind nach dem von jeder Vertragspartei für geeignet erachteten Verfahren – d. h. im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis [...]“⁶⁸ umzusetzen. Für eine unmittelbare Anwendung bedarf es in einem solchen Falle eines weiteren Umsetzungsaktes. Die Folge daraus ist, dass ein entsprechender Sekundärrechtsakt der Union nicht gegen die nicht normative Vorgabe verstoßen kann und ist daher auch nicht nichtig ist⁶⁹. Eine rechtliche Verbindlichkeit von nicht normativen Vorgaben muss nach dieser Ansicht auch für Deutschland ausscheiden. Demzufolge läge kein

⁶⁶ Artikel 6 Nummer 1.

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 19.3.1998, Slg. 1998, I-1251, Compassion in World Farming.

⁶⁸ EuGH, Urt. v. 19.3.1998, Slg. 1998, I-1251, Compassion in World Farming, Rn. 35.

⁶⁹ EuGH, Urt. v. 19.3.1998, Slg. 1998, I-1251, Compassion in World Farming, Rn. 36.

Verstoß gegen die Empfehlungen für Fische in Aquakulturen vor, wenn kein sachkundiger Rat eingeholt wird.

Kritik an der Ansicht des EuGHs

Die Rechtsprechung des EuGH ist erheblicher Kritik ausgesetzt, da sie zu Auslegungsproblemen führen kann: Bei der Annahme bindender sowie nicht bindender Inhalte, hätte die zuständige Behörde nach § 15 TierSchG, die für den Vollzug des TierSchG zuständig ist, bei jeder Tierschutzkontrolle nach § 2 TierSchG darauf zu achten, ob der Halter gegen eine normative oder eine nicht normative Vorgabe aus den Empfehlungen verstößt. Dies kann zu unterschiedlichen Tierschutzstandards innerhalb eines Vertragsstaates führen. Nach dieser Ansicht läge daher kein Verstoß gegen die Empfehlungen vor, soweit kein sachkundiger Rat eingeholt werden würde.

Anwenden der Empfehlungen in Deutschland – Doppelte Absicherung

Das BVerfG hat im Jahr 1999 in dem sog. Ersten Legehennen-Urteil⁷⁰ die Empfehlungen des Europarates als verbindlichen Teil des EU-Rechts angesehen⁷¹, an die sich auch Deutschland zu halten hat. „Entgegen dem allgemeinen Sprachverständnis sind also die Empfehlungen [...] völkerrechtlich verbindliche Vorschriften; die Vertragsparteien [...] müssen sie ‘anwenden’“⁷². Das BVerfG unterscheidet nicht nach „Soll“- oder „Muss“-Vorschriften. Zusätzlich wird die Anwendung der Empfehlungen in Deutschland dadurch sichergestellt, dass die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes vom 9. Februar 2000 (AVV)⁷³ festlegt, dass ein Tierhalter, der gegen eine Empfehlung verstößt, zugleich einen Verstoß gegen die allgemeinen Halterpflichten nach § 2 TierSchG begeht. Auch die AVV unterscheidet bezüglich ihrer Verbindlichkeit nicht zwischen „Soll“- und „Muss“-Vorschriften. Erst vor Kurzem hat auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen „[...] einen verbindlicheren Charakter haben, als der Name suggeriert“⁷⁴.

⁷⁰ BVerfGE 101, 1, 40 = NJW 1999, S. 3253, 3255, abrufbar unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs19990706_2bvff000390.html [zuletzt abgerufen am 3.6.2016].

⁷¹ aA im Hinblick auf die EuGH, Urt. V. 19.3.1998, Slg. 1998, I-1251, *Compassion in World Farming*.

⁷² A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einführung, Rn. 32; vgl. Art. 9 Absatz 3 Satz 2 ETÜ.

⁷³ Abrufbar unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwybund_09022000_32135220006.htm [zuletzt abgerufen am 3.6.2016].

⁷⁴ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten“, März

Folgen

Die zuständige Behörde muss bei Vorliegen eines Verstoßes gegen die Empfehlungen Vollzugsanordnungen treffen, die zur (künftigen) Einhaltung der Empfehlung erforderlich sind⁷⁵. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um einen Verstoß gegen eine „Soll“- oder eine „Muss“-Vorschrift handelt. Dennoch muss in letzter Konsequenz zwischen diesen beiden Arten an Vorschriften unterschieden werden. In „atypischen Fällen“ bleiben Ausnahmen von „Soll“-Vorschriften möglich⁷⁶. Die Empfehlungen stellen daher „[...] ein vom Ordnungsgeber und den Behörden auszuwendendes Fachgutachten“ dar⁷⁷, von dem lediglich in atypischen Fällen abgewichen werden kann. „Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, die eine Empfehlung nicht beachten oder ihr widersprechen, sind [daher] wegen Verstoßes gegen das ETÜ [grundsätzlich] nichtig“⁷⁸.

In Deutschland liegt demzufolge kein Verstoß gegen die Empfehlungen für die Haltung von Fischen in Aquakultur vor, wenn kein sachkundiger Rat eingeholt wurde, sofern es sich um einen atypischen Fall handelt. In typischen Fällen jedoch, ist sachkundiger Rat einzuholen. Wann ein atypischer Fall vorliegt, legen die Empfehlungen nicht fest. Daher kann es grundsätzlich trotz Verbindlichkeit der Norm zu Auslegungsunterschieden innerhalb Deutschlands kommen.

2. „Harmonisierungsgrad“ der Empfehlungen

Ob die Vertragsparteien – wie bei den Sekundärrechtsakten der EU – höhere nationale Tierschutzstandards erlassen oder beibehalten können, ist in den Empfehlungen nicht ausdrücklich geregelt. Auch das ETÜ als Grundlage

2015, S. 94, Fn. 45, abrufbar unter http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt abgerufen am 2.6.2016].

⁷⁵ AVV Nr. 1.1 iVm § 16 a Satz 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz.

⁷⁶ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einführung, Rn. 34.

⁷⁷ AVV: 1 Zu § 2 Nr. 3 (Erforderliche Kenntnisse und Fähigkeiten des Tierhalters): „1.1 Bei der Beurteilung von Tierhaltungen auf Übereinstimmung mit den Anforderungen des § 2 hat die zuständige Behörde auch die anzuwendenden einschlägigen Empfehlungen zu beachten, die der ständige Ausschuss nach Artikel 9 des Europäischen Übereinkommens vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (BGBl. 1978 II S. 113) angenommen hat. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten macht diese Empfehlungen im Bundesanzeiger bekannt“.

⁷⁸ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einführung, Rn. 32.

der Empfehlungen lässt sich dazu nicht aus. Im Gegensatz dazu ist dies in den Abkommen zum Transport und zur Schlachtung ausdrücklich geregelt⁷⁹. Die deutsche⁸⁰ und schweizerische⁸¹ Literatur nimmt an, dass den Vertragsparteien, trotz fehlender Regelung im Bereich der Haltung, diese Möglichkeit ebenso offen steht. Damit liegt eine weitere Parallele zu den Richtlinien der EU vor, bei denen den Mitgliedstaaten ebenso der Erlass höherer Tierschutzstandards möglich bleibt.

C. Zwischenergebnis

Sowohl die Rechtsordnung der EU, als auch die des Europarates geht von einem ethischen Tierschutzverständnis aus. Dennoch stehen wirtschaftliche Ziele stark im Fokus beider Rechtsordnungen. Daraus folgt, dass die Zielsetzungen der Rechtsakte der EU, wie auch der des Europarates, grundsätzlich deckungsgleich sind. Dementsprechend kommt es in beiden Rechtsordnungen zu Spannungen zwischen dem ethischen Tierschutz einerseits und der Verfolgung wirtschaftlicher Ziele andererseits. Zwar prägen sowohl das Recht der EU als auch das des Europarates den nationalen Tierschutz. Es sind jedoch die für den jeweiligen Einzelfall herauszuarbeitenden Besonderheiten zu beachten.

§2. Beispiel: Mastelertierhaltung im Geflügelbereich

Der Grad der Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts wird anhand des Beispiels der Mastelertierhaltung im Geflügelbereich differenziert erläutert.

⁷⁹ Für den Transport Artikel 4 Nummer 7: „Dieses Übereinkommen lässt die Befugnis der Vertragsparteien unberührt, strengere Maßnahmen zum Schutz von Tieren beim internationalen Transport zu ergreifen.“, für den Bereich der Schlachtung Artikel 2 Nummer 2: „Dieses Übereinkommen hindert die Vertragsparteien nicht daran, strengere Vorschriften zum Schutz der Tiere zu erlassen“.

⁸⁰ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Einf. Rn. 33, die höhere Standards im Verhältnis zu den Empfehlungen annehmen.

⁸¹ G. Bolliger, *Europäisches Tierschutzrecht, Tierschutzbestimmungen der Europäischen Union und des Europarates (mit einer ergänzenden Darstellung der Schweizer Rechtslage)*, Diss., Zürich, 2000, S. 32.

A. Tierschutzrelevanz der Elterntierhaltung

In dem Bereich der Haltung von Elterntieren zur Produktion von Mastgeflügel bestehen verschiedene Haltungsarten. Teilweise werden die Tiere in Bodenhaltung gehalten⁸². Es gibt jedoch auch Haltungssysteme, in denen die Tiere in Einzelkäfigen gehalten werden⁸³. Vor allem diese Haltungsweise ist aus Tierschutzsicht problematisch zu beurteilen. Das BVerfG hat in seinem Ersten Legehennen-Urteil⁸⁴ die Käfighaltung bei Legehennen als tiergerechte Haltungsweise abgelehnt. Grund dafür war unter anderem, dass das Grundbedürfnis der Tiere nach einem artgemäßen Ruhen unangemessen zurückgedrängt wurde, obwohl dieses nach § 2 Nr. 1 TierSchG zu gewährleisten ist. Auch in den Einzelkäfigen der Elterntierhaltung können sich die Hühner nicht aufbäumen, sodass sie ihrem artgemäßen Ruhebedürfnis nicht nachgehen können. Die Tiere werden in diesen Systemen gehalten, da „durch die Trennung in Einzelkäfige und vom Kot [...] ein häufiger Infektionsherd wegfällt“⁸⁵. Eine solche Haltung kann zwar demzufolge positiv für den Gesundheitszustand der Tiere sein. Allerdings stehen bei der Einzelhaltung vor allem wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. Beispielsweise wird die Haltung damit begründet und angeworben, dass „[...] die Eier sauber [sind] und [...] wenig Knickeier [entstehen]. Die Anlage ist sehr übersichtlich konstruiert, wodurch [die Halter einen] [...] besseren Überblick über Ihre Bestände haben und diese viel leichter kontrollieren können“⁸⁶. In dem Ersten Legehennen-Urteil konnten die wirtschaftlichen Belange der Halter das Einschränken der Grundbedürfnisse nicht rechtfertigen⁸⁷. Das Einschränken des Grundbedürfnisses wurde als unangemessen eingestuft. Das Gericht entschied daher, dass die damalige Hennenhaltungsverordnung, die die Käfighaltung reglementierte, rechtswidrig ist. Auch im Fall der Elterntierhaltung ist über eine solche Unangemessenheit der Einzeltierhaltung in Käfigen ohne Sitzstangen nachzudenken, da grundsätzlich alternative Haltungssysteme

⁸² Siehe http://www.landgefluegel.de/de/prozesse_modernehaltung_elterntiere.html [zuletzt abgerufen am 2.6.2016].

⁸³ Siehe <http://www.meller.net/produkte/elterntier-haltungssysteme/elterntierbatterie-einzelkaefig/> [zuletzt abgerufen am 2.6.2016].

⁸⁴ BVerfGE 101, 1, 2, 37, 38 = NJW 1999, S. 3253.

⁸⁵ Siehe <http://www.meller.net/produkte/elterntier-haltungssysteme/elterntierbatterie-einzelkaefig/> [zuletzt abgerufen am 2.6.2016].

⁸⁶ Siehe <http://www.meller.net/produkte/elterntier-haltungssysteme/elterntierbatterie-einzelkaefig/> [zuletzt abgerufen am 2.6.2016].

⁸⁷ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, Vor §§ 12-15 TierSch NutzV, Rn. 6.

(beispielsweise Bodenhaltung mit Sitzstangen oder Volierenhaltung) bestehen, in denen die Tiere ihre Grundbedürfnisse ausleben könnten. Eine nationale rechtliche Regelung der Elterntierhaltung in Form einer Verordnung besteht allerdings nicht. Alleiniger rein nationaler Maßstab der Haltung ist daher das TierSchG. Zwar liegt ein Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG aufgrund des Rechtsprechung des BVerfG nahe, allerdings wurde ein solcher Verstoß (noch) nicht positiv festgestellt. Es bleibt daher zu prüfen, ob auf europäischer Ebene ein Verbot oder eine Reglementierung dieser Haltungsform besteht und daher das nationale Tierschutzrecht in diesem Fall einer offensichtlichen Europäisierung unterliegt.

B. Europäische Regelungsdichte

Die jeweiligen europäischen Regelungsebenen sind daraufhin zu untersuchen, ob sie rechtliche Vorgaben an die Haltung von Elterntieren im Mastgeflügelbereich manifestieren, die auf das nationale Tierschutzrecht einwirken.

I. Europäisierung durch die Europäische Union

Auf unionsrechtlicher Ebene besteht zwar die Masthühner-Richtlinie. Diese legt jedoch nur Vorgaben an die Haltung von Masthühnern selber, jedoch nicht an die Haltung der Elterntiere fest. Daher ist für die Haltung von Mastelterntieren generell auf die allgemeine RL 98/58/EG zurückzugreifen. Artikel 3 der RL/98/58/EG legt fest, dass die Mitgliedstaaten Vorkehrungen dahingehend treffen, dass der Eigentümer oder Halter alle geeigneten Maßnahmen trifft, um das Wohlergehen seiner Tiere zu gewährleisten und um sicherzustellen, daß den Tieren keine unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden. Artikel 4 derselben Richtlinie besagt, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Bedingungen, unter denen die Tiere (mit Ausnahme von Fischen, Reptilien und Amphibien) gezüchtet oder gehalten werden, den Bestimmungen des Anhangs genügen, wobei die Tierart, der Grad ihrer Entwicklung, die Anpassung und Domestikation sowie ihre physiologischen und ethologischen Bedürfnisse entsprechend praktischen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen zu berücksichtigen sind. Im hier angesprochenen Anhang legt die Nummer 7 unter anderem fest, dass ein Tier, das sich ständig oder regelmäßig in Haltungssystemen befindet, über einen Platz verfügen muss, der der praktischen Erfahrung und wissen-

schaftlichen Erkenntnissen nach seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist.

Vergleicht man den Wortlaut dieser Normen mit denen des TierSchG, so fällt auf, dass der Schutz der allgemeinen RL 98/58/EG nicht über den Schutz des TierSchG hinausgeht. Zusätzlich geht das „Schutzniveau von § 2 TierSchG [...] über die Minimalprogramme der Richtlinien deutlich hinaus“⁸⁸. Ebenso enthält die Norm keine spezielle Vorgabe an das Vorhalten einer Sitzstange. Das unionsrechtliche Tierschutzrecht legt daher keine Standards an die Haltung von Mast-Elterntieren fest. Von einer prägenden Europäisierung der Haltungsvorgaben in diesem speziellen Bereich kann daher keine Rede sein.

II. Europäisierung durch den Europarat

Auf der Ebene des Europarates besteht die Europaratsempfehlung für die Haltung von Hühnern⁸⁹. Diese Empfehlung ist auch auf Elterntiere anwendbar⁹⁰. Zwar enthält die Empfehlung kein spezielles Verbot der Einzeltierhaltung in Käfigen, allerdings beinhaltet Anhang II der Empfehlung Zusatzbestimmungen für Zuchttiere in der Masthühnerproduktion. In diesen Zusatzbestimmungen wird festgelegt, dass die Tiere Zugang zu Sitzstangen haben müssen, die so konstruiert sind und gewartet werden, dass Fußschäden vermieden werden. Sie müssen lang genug sein, damit alle Tiere nachts darauf Platz finden (Nummer 3). Die Empfehlung enthält somit die für Deutschland verbindliche Vorgabe (siehe § 1 B. III.1.), dass Elterntieren in Deutschland in ausgestalteten Haltungssystemen zu halten sind. Eine Haltung der Elterntiere in Einzelkäfigen ohne Sitzstangen widerspricht diesen Empfehlungen und ist somit ein Verstoß gegen § 2 TierSchG. In diesen Fällen hat die zuständige Behörde die entsprechenden Anordnungen zu erlassen.

Darüber hinaus enthält die Empfehlung jedoch kein Verbot der Haltung von Elterntieren in Käfigen. Zwar erkennt der Europarat an, dass Hühner soziale Tiere sind und verlangt, dass Anstrengungen unternommen werden müssen, um den Tieren eine angemessene Einrichtung zu bieten, in der sie die

⁸⁸ A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz, *Tierschutzgesetz*, 4. Aufl., 2016, § 3 TierSchG; Rn. 50.

⁸⁹ Empfehlung in Bezug auf Haushühner der Art *gallus gallus*, angenommen vom Ständigen Ausschuss am 28. November 1995 auf seiner 30. Sitzung; abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Tier/Tierschutz/GutachtenLeitlinien/EU-HaltungHaushuehner.pdf?__blob=publicationFile [zuletzt abgerufen am 30.5.2016].

⁹⁰ Artikel 1 Nummer 1 der Empfehlung für das Halten von Haushühner.

unterschiedlichen Verhaltensweisen ausüben können. Die Empfehlung spricht sich jedoch nicht allgemein gegen die Käfighaltung von Hühnern aus⁹¹. Aus den Empfehlungen ist daher weder ein striktes Verbot der Käfighaltung im Allgemeinen, noch ein Verbot der Haltung von Elterntieren in Einzelkäfigen herauszulesen. Soweit den Tieren eine Sitzstange zur Verfügung gestellt wird, ist eine solche Haltung in Einzelkäfigen europarechtskonform.

C. Zwischenergebnis

Einerseits sind zwar sowohl Rechtsakte der EU (RL/98/58/EG) als auch Empfehlungen des Europarates (Europaratsempfehlung für die Haltung von Hühnern) auf die Elterntierhaltung anzuwenden. Andererseits ist die Dichte der Regelungen unterschiedlich. Auf EU-Ebene bestehen keine Vorgaben, die die Haltung von Elterntieren in Einzelkäfigen ohne Sitzstangen verbieten. Verboten ist die Haltung in Einzelkäfigen nur nach dem Recht des Europarates, soweit den Tieren keine Sitzstange zur Verfügung gestellt wird. Ist dies der Fall, liegt gleichzeitig ein Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG vor. Das Beispiel der Elterntierhaltung zeigt daher deutlich auf, dass trotz bestehender und auf den Einzelfall anwendbarer europarechtlicher Regelungen, Regelungsdichte und Regelungsinhalte auseinanderfallen können. Den Mitgliedstaaten bleibt es in diesem Einzelfall überlassen, ob sie die Haltung in Einzelkäfigen verbieten oder nicht, solange den Tieren eine Sitzstange zur Verfügung gestellt wird.

§3. Fazit und Ausblick

Aufgrund von Unions-Richtlinien, die nur einen Mindestschutz darstellen und der Rechtsprechung des EuGH bezüglich der Bindungswirkung von Empfehlungen kann nicht von einer europaweit einheitlichen Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts gesprochen werden. Trotz Vorliegen europäischer Regelungen, kann eine Europäisierung des nationalen Tierschutz-

⁹¹ Dies ist dadurch erkennbar, dass Artikel 10 Nr. 5 besagt: „Das Geflügel muß Zugang zu Substrat von guter Qualität haben, um Staubbäder nehmen zu können und um gesundheitliche Probleme zu vermeiden, insbesondere Fuß-, Bein- und Brustverletzungen. Dies gilt jedoch nicht für Tiere, die in Käfigbatterien gehalten werden, für die die Verwendung von Einstreu bisher noch nicht entwickelt worden ist“.

rechts nicht generell gleichgesetzt werden mit einer bestehenden Einzelregelung durch Europarecht.

Bisher bestehen erst fünf Richtlinien der EU zur Haltung von Nutztieren. Davon nur vier Richtlinien zwecks Konkretisierung der allgemeinen Haltunsvorgaben. Aus der Sicht des ethischen Tierschutzes ist dies problematisch, da alle Tiere, unabhängig von einem Nutzen für den Menschen, zu schützen sind. Zwar schützt die allgemeine RL 98/58/EG alle Nutztiere, die in ihr enthaltenen rechtlichen Vorgaben sind jedoch einer Auslegung durch die Mitgliedstaaten zugänglich. Die Folge davon ist, dass nicht alle Halter innerhalb der EU nach gleichen Vorschriften zu produzieren haben. Dadurch wird das mit den Sekundärrechtsakten (auch) verfolgte Ziel des Abbaus und der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen gefährdet. Es ist jedoch nicht absehbar, dass die EU in näherer Zukunft weitere konkretisierende Richtlinien (oder Verordnungen) erlassen wird. Ebenso weist die Richtlinie 98/58/EG als „Auffang-Richtlinie“ nur einen Mindeststandard auf, der nicht über das deutsche TierSchG hinausgeht.

Dem Europarat kommt aufgrund der Quantität der Empfehlungen ein erheblicher Einfluss auf das nationale Tierschutzrecht zu. Die Qualität des Einflusses auf die Vertragsstaaten wird allerdings vor allem durch die Rechtsprechung des EuGHs gesteuert, die zwischen bindenden und nicht bindenden Vorgaben in den Empfehlungen unterscheidet. In Deutschland ist dieses Problem durch das BVerfG und die AVV gelöst worden. Allerdings ist auch hier zu beachten, dass die Empfehlungen nicht jeden Einzelfall en detail abdecken und auch sie – wie die Richtlinien der EU – im Spannungsfeld zu wirtschaftlichen Interessen stehen und aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips nur Mindeststandards manifestieren können. Mit weiteren Empfehlungen ist in näherer Zukunft nicht zu rechnen.

Die Darstellung des Europarechts im weiten Sinne zeigt: Eine Europäisierung des nationalen Tierschutzrechts besteht! Die Anzahl der europäischen Regelungen darf allerdings nicht über die Regelungsdichte im Einzelfall hinwegtäuschen. Die Summe der Regelungen auf europäischer Ebene steht in keinem Verhältnis zur Vollständigkeit der Regelungen. Die derzeitige Ausgestaltung des europäischen Tierschutzrechts ist nicht in der Lage, allen Tierschutzproblemen wirksam zu begegnen. Den Mitgliedstaaten, und damit auch Deutschland, verbleibt ein erheblicher Einfluss auf das bestehende nationale Tierschutzrecht. Dadurch sind sowohl die Verwirklichung eines europaweiten ethischen Tierschutzes, als auch der Abbau und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen gefährdet.

EUROPEANISATION OF THE NATIONAL ANIMAL WELFARE LAW IN CONVENTIONAL BREEDING

S u m m a r y

Europeanisation of national animal welfare law means the impact of European Union (EU) law and the law of the European Council on national animal welfare law. Various law acts that are dedicated to animal welfare operate at the EU level as well on an international level. Although both jurisdictions are based on the ethical understanding of animal welfare, they also pursue economic objectives. This is the reason why they usually adopt only minimum standards. However, Member States and States Parties may adopt higher animal welfare standards.

The degree of the Europeanisation varies between the EU and the European Council and there are a number of binding regulations and recommendations. This, however, should not disguise the fact that in a range of individual cases special regulations and recommendations are still missing. There is no concretised European law which could influence national animal welfare laws applicable to all animal species. Furthermore, the European animal welfare legislation is not capable of solving all animal welfare problems on the grounds of law. Member States retain a significant degree of discretion in this matter. For example cages for the parents of broilers in which these animals have no chance use high perches. Such a practice is contrary to the recommendations of the European Council.

L'EUROPEIZZAZIONE DELLE NORME NAZIONALI SUL BENESSERE DEGLI ANIMALI NELL'AMBITO DELL'ALLEVAMENTO CON METODI CONVENZIONALI

R i a s s u n t o

L'europeizzazione delle norme nazionali sul benessere degli animali significa che il diritto dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa riguardante il benessere degli animali pregiudica la legislazione nazionale in materia di benessere degli animali. Sia a livello dell'Ue che a livello internazionale vigono varie regolazioni in materia. Da un lato, su entrambi i livelli, le regolazioni in oggetto tengono conto dei principi etici, con cui si intende il benessere degli animali, dall'altro le sottendono le cause economiche. Pertanto di solito gli standard introdotti per legge sono minimi. Comunque gli Stati membri e le Nazioni membri possono nei loro sistemi nazionali adottare standard superiori del benessere in oggetto.

Il grado di europeizzazione degli standard nel diritto dell'Unione europea e nel diritto del Consiglio d'Europa è vario. Vi vige una serie di regolazioni e raccomandazioni in materia di benessere degli animali, il che non cambia comunque il fatto che tante regolazioni nei vari casi specifici sono ancora da introdurre, come anche tante questioni richiedono

ulteriori regolamentazioni. Il diritto europeo, il quale plasma il diritto nazionale, non abbraccia tutte le specie animali e il loro benessere. Il diritto dell'Unione europea non è in realtà in grado di risolvere tutti i problemi del loro benessere. È un ampio campo d'intervento per i Paesi di larghe competenze in materia. A titolo d'esempio possono servire le regolazioni riguardanti le gabbie in cui sono custoditi 'i genitori' dei broiler, senza possibilità di stare seduti su un posatoio più in alto. Tali regolazioni non sono in linea con le raccomandazioni adottate dal Consiglio d'Europa.