

VfGH 13.12.2023, G 193/2023, V 40/2023

Verfassungswidrigkeit der (zu) langen Übergangsfristen für Vollspaltenböden

Norm(en): § 18 Abs 2a, § 44 Abs 29, 30, 31 und 32 Tierschutzgesetz (TSchG), 1. Tierhaltungsverordnung; § 2 BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung; Art 7 B-VG; RL 2008/120/EG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen;

Schlagwörter: Tierhaltung, Übergangsbestimmung, Vertrauensschutz, Interessenabwägung zwischen Investitionsschutz/Planungssicherheit und Tierschutz, Gleichheitsgrundsatz

- I.
 1. **§ 44 Abs 29, 30, 31 und 32 des Bundesgesetzes über den Schutz der Tiere (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl I 2004/118, idF BGBl I 2022/130, wird als verfassungswidrig aufgehoben.**
 2. **Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 31. Mai 2025 in Kraft.**
 3. **Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Kraft.**
 4. **Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt I verpflichtet.**
- II. **Hinsichtlich § 18 Abs 2a des Bundesgesetzes über den Schutz der Tiere (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl I 2004/118 idF BGBl I 2022/130, wird der Antrag zurückgewiesen.**
- III. **Im Übrigen wird der Antrag hinsichtlich der angefochtenen Punkte der Anlage 5 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl II 2004/485, zuletzt idF BGBl II 2022/296, zurückgewiesen.**

Aus den Entscheidungsgründen:

I. Antrag

Mit dem vorliegenden, auf Art 140 Abs 1 Z 2 und Art 139 Abs 1 Z 5 B-VG gestützten Antrag begehrt die Burgenländische Landesregierung,

„§ 18 Abs. 2a iVm § 44 Abs. 29, 30, 31 und 32 des Bundesgesetzes über den Tierschutz (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl. I Nr. 118/2014, in der Fassung BGBl. I Nr. 130/2022“

und

„[d]ie Punkte 2.2.2., 5.2., 5.2a. und 9. der Anlage 5 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II Nr. 485/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022“

in eventu

„§ 18 Abs. 2a iVm § 44 Abs. 29 des Bundesgesetzes über den Tierschutz (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl. I Nr. 118/2014, in der Fassung BGBl. I Nr. 130/2022“

und

„[d]ie Punkte 2.1., 2.2.2., 5.2., 5.2a. und 9. der Anlage 5 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II Nr. 485/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022“

als verfassungs- bzw. gesetzwidrig aufzuheben.

[...]

IV. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Antrages

1.1. Gem Art 140 Abs 1 Z 2 und Art 139 Abs 1 Z 5 B-VG erkennt der VfGH über Verfassungswidrigkeit von Bundesgesetzen und über Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde auch auf Antrag einer LReg.

[...]

1.12. Insgesamt erweist sich – da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind – der Antrag der Bgld LReg in Bezug auf die Anfechtung des § 44 Abs 29, 30, 31 und 32 TSchG als zulässig. Hinsichtlich § 18 Abs 2a leg cit ist der Antrag als unzulässig zurückzuweisen. Im Übrigen, also hinsichtlich der angefochtenen Bestimmungen der 1. Tierhaltungsverordnung, ist der Antrag zur Gänze als unzulässig zurückzuweisen.

2. In der Sache

2.1. Der VfGH hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gem Art 140 B-VG auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken zu beschränken (vgl VfSlg 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.674/2002, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtenen Bestimmungen aus den im Antrag dargelegten Gründen verfassungswidrig sind (VfSlg 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003).

2.2. Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar:

2.2.1. Das 2. Hauptstück des TSchG regelt die Tierhaltung und gliedert sich in „Allgemeine Bestimmungen“ (1. Abschnitt) und „Besondere Bestimmungen“ (2. Abschnitt). Der 1. Abschnitt legt in § 13 TSchG die allgemeinen Grundsätze der Tierhaltung fest. *„Durch diese Grundsätze sollen im öffentlichen Interesse Mindeststandards einer tiergerechten (nicht bloß artgerechten) Haltung sichergestellt werden“* (Herbrüggen/Wessely, Österreichisches Tierschutzrecht, Bd 1³ [2020] § 13 TSchG, Rz 1; vgl RV 446 B1gNR 22. GP, 18). Tiere dürfen nur dann gehalten werden, wenn aufgrund ihrer Eigenschaften und nach Maßgabe der in Abs 2 und 3 normierten Grundsätze davon ausgegangen werden kann, dass die Haltung nach dem anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse ihr Wohlbefinden nicht beeinträchtigt (§ 13 Abs 1 leg cit). Gem § 13 Abs 3 TSchG sind Tiere so zu halten, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert wird. § 13 Abs 2 leg cit enthält Vorgaben für die Haltungsumwelt, die den Halter dazu verpflichten, das Platzangebot, die Bewegungsfreiheit, die Bodenbeschaffenheit, die bauliche Ausstattung der Unterkünfte und Haltungsvorrichtungen, das Klima, insb Licht und Temperatur, die Betreuung und die Ernährung sowie die Möglichkeit zu Sozialkontakt unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Tiere angemessen im Sinne einer tiergerechten Haltung auszugestalten (Binder, Das österreichische Tierschutzrecht⁴ [2019] § 13 TSchG, zu Abs 2). Nähere Bestimmungen zu den einzelnen in Abs 2 genannten Grundsätzen enthalten die §§ 15 ff TSchG sowie die 1. und 2. Tierhaltungsverordnung, die entsprechende Mindestanforderungen je Tierart statuieren (Herbrüggen/Wessely, aaO, § 13 TSchG, Rz 5).

2.2.2. § 16 TSchG legt ua Allgemeines zur Bewegungsfreiheit fest (Abs 1) und regelt Näheres zum Platzangebot (Abs 2; vgl § 13 Abs 2 leg cit). Gem § 16 Abs 1 TSchG darf die Bewegungsfreiheit eines Tieres nicht so weit eingeschränkt werden, dass dem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden oder es in schwere Angst versetzt wird (s § 5 Abs 2 Z10 leg cit). Jedes Tier hat über eine uneingeschränkt zur Verfügung stehende Fläche (Platzangebot) zu verfügen, die seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist. Eine besonders wichtige Anforderung ist das Erfordernis des (gleichzeitigen) ungehinderten Aufstehens und Hinle-

gens der Tiere (vgl RV 446 BlgNR 22. GP, 19). Bewegungsfreiheit umfasst dabei grundsätzlich auch die Möglichkeit, sich frei im Raum bewegen zu können (vgl *Binder*, aaO, § 16 TSchG, zu Abs 1 und Abs 2).

2.2.3. § 18 TSchG enthält Regelungen betreffend die bauliche Ausstattung der Unterkünfte und der Haltungsvorrichtungen sowie Mindeststandards für die Haltung von Tieren in Unterkünften und Haltungseinrichtungen im Hinblick auf Licht (Abs 4) und Klima (Abs 5). § 18 Abs 2 leg cit sieht vor, dass die Unterkünfte und Haltungsvorrichtungen so auszuführen sind, dass keine Verletzungsgefahr für die Tiere, insb durch scharfe Kanten oder Unebenheiten, besteht. Diese Anforderung gilt auch für die Bodenbeschaffenheit (*Binder*, aaO, § 18 TSchG, zu Abs 2).

2.2.4. § 18 Abs 2a TSchG regelt, dass die Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich verboten ist. Dieses Verbot tritt mit 1.1.2023 für alle ab diesem Zeitpunkt baurechtlich bewilligten, neu gebauten oder umgebauten Anlagen in Kraft (§ 44 Abs 29 TSchG). Für – bis dahin geltenden tierschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechende – Haltungseinrichtungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BG BGBl I 130/2022 bestehen, tritt § 18 Abs 2a leg cit mit 1.1.2040 in Kraft (§ 44 Abs 29 TSchG).

2.2.5. Gem § 44 Abs 30 TSchG ist bis zum 31.12.2026 vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sowie vom Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (nun: Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft) zum Zweck der Festsetzung neuer rechtlicher Mindeststandards gem § 24 Abs 1 Z 1 leg cit (hiesu sogleich) ein Projekt hinsichtlich der Evaluierung der Haltungssysteme im Bereich der Buchten und der Bodengestaltung bei der Haltung von Schweinen durchzuführen. Ziel dieses Projekts ist es, Anforderungen an die Ausgestaltung der Buchten und der Böden als Alternative zu den bestehenden Vollspaltenbuchten im Sinne des Tierwohls zu entwickeln, wobei insb die Beschaffenheit des Bodens (perforiert, geschlossen, planbefestigt) sowie die Perforationsdichte, der Einsatz von Beschäftigungsmaterial und die Strukturierung der Buchten durch Funktionsbereiche zu untersuchen ist. Auch bestehende Haltungssysteme in Schweinemastbetrieben sind anhand der angeführten Parameter zu evaluieren. Schließlich sind die ökonomischen, arbeitstechnischen und ökologischen Auswirkungen dieser Haltungssysteme unter Berücksichtigung des Verbotes des routinemäßigen Schwanzkupierens und des Erfordernisses eines physisch und temperaturmäßig angenehmen Liegeplatzes zu bewerten. Die Ergebnisse dieses Projekts dienen als Grundlage für die Festsetzung der neuen Mindeststandards gem § 24 Abs 1 TSchG; diesen neuen Mindeststandards haben alle Anlagen zur Schweinehaltung ab 1.1.2040 zu entsprechen (§ 44 Abs 31 TSchG). Ausnahmen bestehen für Haltungseinrichtungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Mindeststandards am 1.1.2023 dem geltenden Standard entsprechen (§ 44 Abs 31 leg cit). Für solche Betriebe endet die Anpas-

sungsfrist gem § 44 Abs 31 TSchG erst nach Ablauf einer Nutzungsdauer von 23 Jahren ab erstmaliger Inbetriebnahme der Haltungseinrichtung. § 44 Abs 32 leg cit legt fest, dass die neuen Mindeststandards iSd § 44 Abs 30 TSchG mit Inkrafttreten der Verordnung gem § 24 Abs 1 Z 1 TSchG für alle ab diesem Datum in baulicher Hinsicht neu gebauten oder umgebauten Anlagen gelten.

2.2.6. Während das TSchG die Grundsätze und die allgemeinen Anforderungen für die Haltung und den Umgang mit Tieren regelt, sollen die (Mindest-)Detailanforderungen für die Haltung einzelner Tierarten im Rahmen von Verordnungen geregelt werden (so die Erläuterung zur RV 446 BlgNR 22. GP, 22). § 24 Abs 1 Z 1 TSchG enthält die entsprechende Verordnungsermächtigung, auf die sich die 1. Tierhaltungsverordnung stützt. Durch Verordnung sind die Mindestanforderungen für die in § 13 Abs 2 leg cit genannten Haltungsbedingungen (s Pkt. IV.2.2.1.) festzulegen und erforderlichenfalls Bestimmungen hinsichtlich zulässiger Eingriffe sowie sonstiger zusätzlicher Haltungsanforderungen zu erlassen. Dabei hat der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft die Zielsetzung (§ 1 TSchG) und die sonstigen Bestimmungen des TSchG – insb die allgemeinen Haltungsbestimmungen (§§ 12 ff leg cit) – zu berücksichtigen und auf den anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und die ökonomischen Auswirkungen Bedacht zu nehmen (vgl *Irresberger/Obenaus/Eberhard*, Tierschutzgesetz [2005] § 24 TSchG, Rz 1). Bei den Haltungsanforderungen handelt es sich überwiegend „um *verrechtlichte fachwissenschaftliche Erkenntnisse bzw um technische Normen*“ (RV 446 BlgNR 22. GP, 22). Diese Regelungstechnik ermöglicht einfache und rasche Anpassungen an Veränderungen im Rahmen der Tierhaltungstechnik, europäischer Vorgaben und betreffend den Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnisse der Tierschutzforschung (RV 446 BlgNR 22. GP, 22). Wesentliche Änderungen in diesen Bereichen verpflichten den Ordnungsgeber zu Anpassungen (vgl *Herbrüggen/Wessely*, aaO, § 24 TSchG, Rz 3).

2.3. [...]

2.4. [...]

2.5. Zu den Bedenken der antragstellenden LReg betreffend die Übergangsbestimmungen im TSchG:

2.5.1. § 18 Abs 2a iVm § 44 Abs 29 TSchG idF BGBl I 130/2022 ordnet ein Verbot der Haltung von Schweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich mit langen Übergangsfristen an. Die Novelle geht auf einen gesamtändernden Abänderungsantrag (AA-261 27. GP) zum Initiativantrag 2856/A 27. GP im Plenum zurück. Im Allgemeinen Teil der Erläuterungen wird Folgendes ausgeführt:

„Die Haltung von landwirtschaftlichen Nutztieren auf Vollspaltenböden ist umstritten und wird seitens des Volksanwalts und diverser NGOs kritisiert.

Ein Verbot für Vollspaltenböden im Rahmen der Haltung von Absetzferkeln, Mastschweinen und Zuchtläufern wird ab 1.1.2040 festgelegt. Die wissenschaftlichen und praktischen Inhalte von Systemfragen der Schweinehaltung sollen in einem Projekt bis 2026 entwickelt und bis 2027 durch die Fachstelle geprüft werden. Die Ergebnisse sind die Grundlage für die Weiterentwicklung des rechtlichen Mindeststandards, welcher in der 1. Tierhaltungsverordnung festzulegen ist“ (Erläut zu AA-261 27. GP, 11).

Betreffend die Übergangsbestimmung wird Folgendes festgehalten:

„Das Verbot der unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich gilt für alle ab dem 1. Jänner 2023 baurechtlich bewilligten neu gebauten oder umgebauten Anlagen und Haltungseinrichtungen.[...] Eine entsprechende Übergangsfrist für nicht diesen Anforderungen entsprechenden Anlagen wurde eingefügt, wobei insbesondere auch der Investitionsschutz für solche Haltungen, die nach Inkrafttreten des § 18 Abs 2a und vor Inkrafttreten der neuen Mindeststandards im Sinne des Abs 30 in Betrieb genommen wurden, Berücksichtigung findet“ (Erläut zu AA-261 27. GP, 14).

2.5.2. In der Debatte im Plenum wurde darauf hingewiesen, dass den Änderungen ein umfassender Entschließungsantrag v 15.12.2021, 215/E BgNR 27. GP – der mit großer Mehrheit im Nationalrat beschlossen wurde – zugrunde lag, für den das Tierschutzvolksbegehren 771 BgNR 27. GP ausschlaggebend war (StenProtNR 27. GP, 168. Sitzung, 105 f). In dem erwähnten Volksbegehren wird ausgeführt, dass die Haltung auf unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich nicht vereinbar mit den Grundbedürfnissen von Tieren sei. In der Entschließung des Nationalrates wird die BReg ersucht, *„Maßnahmen zur schrittweisen Umsetzung der Forderungen des Tierschutzvolksbegehrens zu setzen. Hierbei soll in allen Bereichen Planungssicherheit für betroffene Betriebe, positive wirtschaftliche Zukunftsaussichten durch ausreichend Marktanreize, sowie finanzielle Unterstützung gewährleistet werden“.*

2.5.3. Bei der Interpretation der angefochtenen Bestimmungen ist das öffentliche Interesse am Tierschutz maßgeblich, wobei bei den beschlossenen Maßnahmen sowohl dieses öffentliche Interesse als auch die Planungssicherheit und der Investitionsschutz der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe in die Abwägung miteinzubeziehen sind. Einem verfassungsrechtlich gebotenen Interessenausgleich kann dabei auch durch eine Übergangsbestimmung Rechnung getragen werden.

2.5.4. Wie der VfGH bereits mehrfach festgehalten hat, ist in den letzten Jahrzehnten insoweit ein Wertewandel eingetreten, als sich nach heutiger Auffassung im Tierschutz ein weithin anerkanntes und bedeutsames öffentliches Interesse verkörpert (VfSlg 15.394/1998, 19.568/2011). IdS legt § 1 TSchG den Schutz des Lebens und des Wohlbefindens der Tiere aus der besonderen Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf als Zielsetzung fest (vgl VfSlg 17.731/2005, 18.150/2007).

2.5.5. Wie auch die BReg darlegt, verfolgt das in § 18 Abs 2a TSchG normierte Verbot der Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich das – im öffentlichen Interesse gelegene – Ziel des Schutzes von Schweinen vor Nachteilen, die aus der Haltung auf unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich resultieren (vgl § 2 BVG Nachhaltigkeit; VfSlg 20.191/2017).

2.5.6. Insoweit die BReg ausführt, aus dem Staatsziel des Tierschutzes sei nicht ableitbar, dass nur ein Verbot von unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich verfassungskonform wäre, so ist im vorliegenden Zusammenhang anzumerken, dass aus Anlass des Antrages der Burgenländischen LReg nicht zu prüfen ist, ob das Verbot der Haltung in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten ist. Vielmehr hat – worauf auch die antragstellende LReg hinweist – der Gesetzgeber eine Wertung darüber getroffen, dass die Haltung von Schweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Tierschutzes (und der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse) verboten sein soll (vgl Erläut zu AA-261 27. GP, 11).

2.5.7. Das in § 18 Abs 2a TSchG nunmehr verankerte Verbot der Haltung in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich erfährt nun durch § 44 Abs 29 bis 32 TSchG eine Relativierung, indem bestehenden Betrieben eine 17-jährige Umsetzungsfrist eingeräumt wird. Diese Übergangsfrist ist – im Hinblick auf die obenstehenden Ausführungen – sowohl als Ausfluss der Planungssicherheit als auch des Investitionsschutzes für Landwirte zu werten.

2.5.8. Nach der st Rspr des VfGH genießt das bloße Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage als solches keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz (vgl etwa VfSlg 16.687/2002, 20.226/2017, 20.334/2019 mwN). Unter besonderen Umständen setzt der Vertrauensschutz dem Gesetzgeber verfassungsrechtliche Grenzen. § 44 Abs 29 TSchG soll dem vorübergehenden Schutz von bestehenden Betrieben in der Schweinehaltung dienen, die im Vertrauen auf den Bestand der Rechtslage disponiert haben und ihre Absetzferkel, Zuchtläufer und Mastschweine in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich halten.

2.5.9. Der VfGH hält es dem Grunde nach für verfassungsrechtlich zulässig und unter Umständen auch geboten, dass der Gesetzgeber ein den Umständen angemessenes Übergangsrecht bereitstellt (vgl zuletzt VfGH 28.9.2023, G89/2022 ua). Grundsätzlich bestehen daher keine Bedenken, wenn der Gesetzgeber zum Schutz einer durch die Neuregelung in ihrem Vertrauen auf die Rechtslage enttäuschten Gruppe (jene Anlagenbetreiber, die im Vertrauen auf die geltende Rechtslage unstrukturierte Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich verwenden) Übergangsbestimmungen vorsieht. Die vom Gesetzgeber vorgesehene Übergangsbestimmung darf allerdings nicht zu

unsachlichen Unterscheidungen führen und muss insb auch bezogen auf ihre Dauer sachlich gerechtfertigt sein (vgl VfSlg 16.038/2000, 19.667/2012).

2.5.10. Die Bedenken der antragstellenden LReg sind vor diesem Hintergrund insoweit berechtigt, als sie sich gegen § 44 Abs 29 TSchG richten:

2.5.10.1. Der Gleichheitsgrundsatz bindet auch den Gesetzgeber (s etwa VfSlg 13.327/1993, 16.407/2001). Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen (vgl zB VfSlg 14.039/1995, 16.407/2001) sowie keine sachlich nicht begründbaren Differenzierungen vornehmen darf (vgl zB VfSlg 17.315/2004, 17.500/2005, 20.244/2018, 20.270/2018). Innerhalb dieser Schranken ist es dem Gesetzgeber jedoch von Verfassungs wegen durch den Gleichheitsgrundsatz nicht verwehrt, seine rechtspolitischen Zielvorstellungen auf die ihm geeignet erscheinende Art zu verfolgen (s etwa VfSlg 16.176/2001, 16.504/2002).

2.5.10.2. Wie bei Pkt. IV.2.5.6. ausgeführt, hat der Gesetzgeber eine Wertung darüber getroffen, dass die Haltung von Schweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich verboten sein soll. Indem der Gesetzgeber selbst diese Wertung im Hinblick auf das Ziel des Tierschutzes getroffen hat, ist es sachlich nicht gerechtfertigt, wenn er mit der Festlegung einer 17-jährigen Übergangsfrist einseitig auf den Investitionsschutz abstellt und bei der Abwägung den Tierschutz nicht adäquat berücksichtigt.

2.5.10.3. Die Burgenländische LReg behauptet in ihrem Antrag auch, es könne aus ihrer Sicht keine sachliche Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung der Betreiber von Haltungsanlagen gefunden werden. Die de facto unterschiedlich geltenden Haltungsvorschriften – ausgelöst durch die 17-jährige Übergangsfrist – stellen eine Ungleichbehandlung von einerseits jenen Haltungsanlagenbetreibern für Schweine, die einen Betrieb ab 1.1.2023 neu errichtet/umgebaut haben, und andererseits jenen Haltungsanlagenbetreibern dar, die eine Anlage bereits vor diesem Datum betrieben haben, wobei nicht ersichtlich sei, weshalb der Gesetzgeber mit § 44 Abs 29 TSchG eine derart lange Übergangsfrist für die Umsetzung eines Verbotes von unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich vorsehe, zumal die Adaptierungsmaßnahmen nicht die Haltungseinrichtungen zur Gänze, sondern „lediglich“ die Böden betreffen würden. Darüber hinaus könnte durch die Verwendung von Einstreu – etwa Stroh – dem Aspekt des Tierschutzes nachgekommen werden.

2.5.10.4. Die BReg hält dem in Bezug auf die Einstreu entgegen, dass die damit verbundenen Mehrkosten nicht als geringfügig eingestuft werden könnten und die erforderlichen Umbauten auch nicht durch eine Einstreu von Stroh auf bestehende unstrukturierte Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich vermieden werden könnten. Zur Behauptung der überschießend langen Übergangsfrist vertritt die BReg im Wesentlichen die Auffassung, dass mit einer Einstreu Mehrkosten sowie weitere Kostenfaktoren verbunden seien, wie etwa der Umbau, die Wirtschaftsdüngerentsorgung sowie der Arbeitseinsatz, was den Deckungsbeitrag entsprechend weiter reduziere.

2.5.10.5. Die antragstellende LReg ist mit ihrem Vorbringen im Recht, dass die bekämpfte Bestimmung eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung zwischen den Betreibern einer neuen Halteanlage und jenen einer bestehenden Halteanlage für einen übermäßig langen Zeitraum geschaffen hat:

Es wird auch von der Antragstellerin im Kern nicht bestritten, dass das in § 18 Abs 2a TSchG festgelegte Verbot von unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich Maßnahmen erforderlich macht, wodurch – in Verbindung mit den damit verbundenen höheren laufenden Betriebskosten – höhere Markteintrittskosten für Betreiber neuer Haltevorrichtungen bewirkt werden. Der von der BReg ins Treffen geführte Investitionsschutz vermag jedoch keine derart lange Übergangsfrist zu rechtfertigen, zumal der Gesetzgeber mit § 44 Abs 29 TSchG eine undifferenzierte Übergangsbestimmung geschaffen hat und pauschal eine 17-jährige Übergangsfrist festgelegt, ohne etwa auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der bestehenden Anlagen abzustellen. Im Übrigen ist auch hervorzuheben, dass die BReg selbst ausführt, dass bestehenden Betrieben die Möglichkeit eröffnet wird, Förderungen in Anspruch zu nehmen.

2.5.10.6. Mit der vorgesehenen Differenzierung zwischen bestehenden Halteanlagenbetreibern für Schweine, die einen Betrieb am 1.1.2023 neu errichten bzw umbauen, und jenen, die vor diesem Stichtag bereits eine Anlage betrieben haben, hat der Gesetzgeber somit eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung geschaffen, indem neuen Betreibern höhere Markteintrittskosten auferlegt werden und die bewirkte Ungleichheit in Bezug auf den Wettbewerb für 17 Jahre aufrechterhalten wird.

2.5.10.7. Der VfGH ist daher der Auffassung, dass die Dauer der Übergangsregelung überschießend lang und sachlich nicht gerechtfertigt ist, weshalb sich § 44 Abs 29 TSchG als verfassungswidrig erweist (vgl zu überschießend langen Übergangsregelungen VfSlg 16.038/2000, 19.667/2012).

2.5.10.8. Mit § 44 Abs 29 TSchG stehen die Abs 30, 31 und 32 leg cit in einem untrennbaren Zusammenhang, weil der vom Gesetzgeber vorgesehene Zeitplan für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen (§ 44 Abs 30 bis 32 TSchG) auf der Übergangsbestimmung des § 44 Abs 29 TSchG aufbaut.

2.6. Im Übrigen bildet die RL 2008/120/EG keinen Prüfungsmaßstab im Gesetzesprüfungsverfahren nach Art 140 B-VG (vgl VfSlg 16.771/2002, 18.266/2007, 19.496/2011, 20.088/2016).

V. Ergebnis

1. § 44 Abs 29 TSchG, BGBl I 2004/118, idF BGBl I 2022/130 ist daher wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz als verfassungswidrig aufzuheben. § 44 Abs 30, 31 und 32 leg cit stehen mit § 44 Abs 29 TSchG in einem untrennbaren Zusammenhang und sind daher ebenfalls als verfassungswidrig aufzuheben.
2. Die Bestimmung einer Frist für das Außerkrafttreten der aufgehobenen Gesetzesstelle gründet sich auf Art 140 Abs 5 S 3 und 4 B-VG.

3. Der Ausspruch, dass frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten, beruht auf Art 140 Abs 6 S 1 B-VG.
4. Die Verpflichtung des Bundeskanzlers zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und der damit im Zusammenhang stehenden sonstigen Aussprüche erfließt aus Art 140 Abs 5 S 1 B-VG und § 64 Abs 2 VfGG iVm § 3 Z3 BGBIG.
5. Hinsichtlich § 18 Abs 2a TSchG ist der Antrag zurückzuweisen.
6. Im Übrigen ist der Antrag hinsichtlich der angefochtenen Punkte der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung zur Gänze zurückzuweisen.
7. Diese Entscheidung konnte gem § 19 Abs 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Anmerkung:

I. Besonderheiten, Vor- und Nachteile von Vollspaltenböden

Die Nutztierhaltung von Schweinen erfolgt weltweit überwiegend auf Vollspaltenböden. In Österreich wurden 2020 69% der Schweine auf solchen Böden gehalten.¹

Vollspaltenböden sind zumeist Betonböden, die Spalten aufweisen, durch die die Ausscheidungen der Tiere durchfallen bzw durchgetreten werden, um so ohne Arbeitsaufwand in die Güllegrube zu gelangen. Eine Einstreu von bspw Stroh ist bei Vollspaltenböden nicht möglich, da dadurch die Spalten verstopfen würden.

Die Befürworter dieser Haltungsform betonen nicht nur die Optimierung der Kosten für die Tierhaltung, sondern auch, dass die Tiere so viel sauberer und dadurch auch gesünder seien.

Die Kritiker verweisen dagegen darauf, dass aus der Haltung auf Vollspaltenböden nicht nur (aufgrund des aus den darunterliegenden Kanälen aufsteigenden Ammoniaks) negative Auswirkungen auf Augen und Atmung der Tiere resultieren, sondern auch bei einem großen Anteil der Tiere Probleme mit Verletzungen bzw zT hochgradig entzündeten Schleimbeuteln auftreten.² Auch das Verletzungsrisiko, das Risiko asozialen, aggressiven bzw sogar kannibalischen Verhaltens gegenüber anderen Tieren (zB Ohren- und

1 <https://www.statistik.at/statistiken/land-und-forstwirtschaft/land-und-forstwirtschaftliche-produktionsmethoden/haltungsformen> (Stand aller Links: 5.2.2024); siehe dazu auch bereits näher *Schmidgrabmer*, Vollspaltenböden bis 2039, TiRuP 2023/A, 117 (127).

2 Zu den Nachteilen von Vollspaltenböden für die Tiergesundheit siehe bereits näher *Schmidgrabmer*, Vollspaltenböden bis 2039, TiRuP 2023/A, 117 (122 ff).

Schwanzbeißen) und das Risiko von Magengeschwüren sind deutlich erhöht.³ Ganz allgemein wird davon ausgegangen, dass weniger gestresste Schweine auch weniger krankheitsanfällig sind.⁴ Im Endeffekt ergibt sich eine gegenüber Strohhaltung dreifach erhöhte Mortalität.⁵ Zudem ist die Emission von Methan gegenüber der Strohhaltung doppelt so hoch.⁶

In mehreren europäischen Ländern, allen voran in Dänemark, dem größten Schweineproduzenten in der EU, sind Vollspaltenböden im Liegebereich bereits verboten.⁷ Dies entspricht im Übrigen auch den Vorgaben der EU-RL 2008/120/EG,⁸ nach deren Anh I Kap I Z 3 die Tiere „Zugang zu einem physisch und temperaturmäßig angenehmen Liegebereich haben“ müssen.⁹

II. Das Vor-Verfahren vor dem VfGH

IdS stellte die Bgld LReg beim VfGH einen auf Art 139 Abs 1 Z 5 B-VG gestützten Antrag auf Aufhebung mehrerer näher bezeichneter Bestimmungen der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsv.^{10, 11} Der VfGH wies den Antrag jedoch mit Beschluss v 2.12.2022, V 137/2022, wegen zu engen Anfechtungsumfanges zurück.¹²

- 3 Siehe dazu statt vieler etwa *Guy/Rowlinson/Ellis*, Health conditions of two genotypes of growing-finishing pig in three different housing systems: Implications for welfare, *Livestock Production Science* 75 (2002) 233-243, [https://doi.org/10.1016/S0301-6226\(01\)00327-X](https://doi.org/10.1016/S0301-6226(01)00327-X).
- 4 Siehe dazu etwa die Studie von *Reimert et al*, Selection Based on Indirect Genetic Effects for Growth, Environmental Enrichment and Coping Style Affect the Immune Status of Pigs, *PloS One* 9(10) (2014) 1, doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0108700>.
- 5 Siehe dazu statt vieler etwa *Guy/Rowlinson/Ellis*, Health conditions of two genotypes of growing-finishing pig in three different housing systems: Implications for welfare, *Livestock Production Science* 75 (2002) 233-243, [https://doi.org/10.1016/S0301-6226\(01\)00327-X](https://doi.org/10.1016/S0301-6226(01)00327-X).
- 6 Vgl *Philippe et al*, Gaseous emissions during the fattening of pigs kept either on fully slatted floors or on straw flow, *Animal* 1:10 (2007), 1515–1523, doi: 10.1017/S1751731107000845.
- 7 BlgNR 908/A, XXVII. GP, 2; anders, nämlich: dort nur 50% weniger Spalten im Liegebereich: <https://vgt.at/presse/news/2022/news20220126mn.php>.
- 8 RL 2008/120/EG des Rates v 18.12.2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, ABI L 2009/47, 5, berichtigt durch ABI L 2016/39, 63.
- 9 In der Stammfassung der RL hatte es aufgrund eines Übersetzungsfehlers noch geheißen: „Zugang zu einem größten- und temperaturmäßig angemessenen Liegebereich haben“.
- 10 BGBl II 2004/485, idF BGBl II 2017/151. In der Folge wurde die 1. THV mit BGBl II 2022/296 v 27.7.2022 novelliert.
- 11 Zu diesem Antrag siehe näher *Schmidtgrabmer*, Vollspaltenböden bis 2039, TiRuP 2023/A, 117 (136 ff).
- 12 Siehe zu diesem Beschluss näher *Schmidtgrabmer*, Vollspaltenböden bis 2039, TiRuP 2023/A, 117 (143 f).

III. Die TSchG-Novelle 2022¹³

Mit der **Nov BGBl I 2022/130 v 28.7.2022** wurde im hier interessierenden Zusammenhang § 18 Abs 2a neu in das TSchG eingefügt. Nach dieser Bestimmung ist *„[d]ie Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich [...] verboten.“*^{14, 15} Die Bestimmung trat für Neuanlagen mit 1.1.2023 in Kraft (§ 44 Abs 29 S 1), für Bestandsanlagen wurde jedoch eine Übergangsfrist bis 1.1.2040 vorgesehen (§ 44 Abs 29 S 2). Für *„Anlagen zur Schweinehaltung, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Anpassung der Bestimmungen in der Verordnung gemäß § 24 Abs. 1 Z 1 gemäß Abs. 30 letzter Satz dem ab 1. Jänner 2023 geltenden Standard entsprechen,“* sieht der ebenfalls neu eingefügte § 44 Abs 31 vor, dass diese *„abweichend von dem in Abs. 29 festgelegten Ende der Anpassungsfrist (1. Jänner 2040) bis zum Ende der Nutzungsdauer von 23 Jahren ab erstmaliger Inbetriebnahme der Haltungseinrichtung weiter betrieben werden“* können.

Dies bedeutet, dass – entgegen der damaligen Berichterstattung in den Medien – **Vollspaltenböden grundsätzlich nach wie vor zulässig** sind! Es müssen für Neuanlagen lediglich Funktionsbereiche (zB Liegebereiche) zur Verfügung stehen, die einen massiven Boden mit reduziertem Spaltenabstand aufweisen.

Darüber hinaus wurde mit § 44 Abs 30 eine Verpflichtung für den Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und den Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus vorgesehen, *„[b]is zum 31.12.2026 [...] ein Projekt hinsichtlich der Evaluierung der Haltungssysteme im Bereich der Buchten und Bodengestaltung bei der Haltung von Schweinen durchzuführen. Dieses Projekt hat die Anforderungen zur Strukturierung und Ausgestaltung der Buchten, sowie der Böden als Alternative zu den bestehenden Vollspaltenbuchten im Sinne des Tierwohls zu entwickeln. Insbesondere ist die Beschaffenheit des Bodens (perforiert/geschlossen/planbefestigt) sowie die Perforationsdichte, der Einsatz von Beschäftigungsmaterial und die Strukturierung der Buchten durch Funktionsbereiche zu untersuchen. Zusätzlich sind anhand der angeführten Parameter auch Haltungssysteme von an bestehenden Qualitätsprogrammen teilnehmenden Schweinemastbetrieben zu evaluieren. Darüber hinaus sind die ökonomischen, arbeitstechnischen und ökologischen Auswirkungen dieser Haltungs-*

13 Zu Hintergrund und „Entstehung“ der Nov siehe näher *Schmidtgrabmer*, Vollspaltenböden bis 2039, TiRuP 2023/A, 117 (118 ff).

14 Im Initiativantrag (BIGNR 2586/A XXVII. GP) war die Einfügung des Abs 2a in § 18 noch nicht vorgesehen, sie wurde erst durch einen sog gesamtändernden Abänderungsantrag (AA-261 XXVII. GP) vorgeschlagen.

15 Anm: Absetzferkel sind abgesetzte, dh von Muttermilch auf Festfutter umgestellte Ferkel bis zum Alter von zehn Wochen; Zuchtläufer sind zur Zucht bestimmte Schweine vom Alter von zehn Wochen bis zur Zuchtverwendung; Mastschweine sind zur Schlachtung bestimmte Schweine vom Alter von zehn Wochen bis zur Schlachtung (vgl Anlage 5 zur 1.THV).

systeme unter Berücksichtigung des Verbots des routinemäßigen Schwanzkupierens und des Erfordernisses eines physisch und temperaturmäßig angenehmen Liegebereichs zu bewerten. Die auf Grund des Projekts als geeignet anzusehenden Anforderungen an Buchten, Böden und deren Ausgestaltung sind von den Auftraggebern des Projekts der gemäß § 18 Abs. 6 eingerichteten Fachstelle vorzulegen und von dieser bis zum 31.12.2027 zu begutachten. Die Ergebnisse des Projekts und das Gutachten der Fachstelle sind jedenfalls als Grundlage für die Festsetzung des neuen rechtlichen Mindeststandards gemäß § 24 Abs. 1 Z 1, dem alle Schweinehaltungen ab dem 1.1.2040 jedenfalls zu entsprechen haben, heranzuziehen.“

Gem § 44 Abs 32 haben „[m]it Inkrafttreten der Verordnung gemäß § 24 Abs. 1 Z 1 entsprechend Abs. 30 [...] alle ab diesem Datum in baulicher Hinsicht neu gebauten oder umgebauten Anlagen dem neuen Mindeststandard zu entsprechen.“

IV. Das aktuelle Verfahren

Die Bgld LReg wandte sich neuerlich an den VfGH und stellte den Antrag auf Aufhebung von § 18 Abs 2a iVm § 44 Abs 29, 30, 31 und 32 TSchG idF der Nov BGBl I 2022/130 sowie der Pkte 2.2.2., 5.2., 5.2a. und 9. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung idF der Nov BGBl II 2022/296.

A. Der VfGH zur Zurückweisung des Antrags betreffend die Bestimmungen der 1. Tierhaltungsverordnung

In seiner Begründung führte der VfGH aus, dass aus dem Antrag der Bgld LReg *„nicht mit hinreichender Deutlichkeit hervor[gehe], ob sie sich hinsichtlich des Pkt 2.2.2. gegen die Haltung auf Vollspaltenböden wendet oder ob die antragstellende Landesregierung generell die Verwendung perforierter Böden für bedenklich erachtet.“* Die entsprechenden Ausführungen im Antrag seien – kurz gefasst – zu ungenau. (Pkt 1.9)

Weiters weist der VfGH darauf hin, dass neben den im Antrag angefochtenen Vorschriften noch weiteren Bestimmungen der 1. THV die grundsätzliche Zulässigkeit perforierter Böden zugrunde liege. Der Antrag umfasse nicht alle iZm der Haltung von Schweinen auf perforierten Böden stehenden Bestimmungen, weil in den Pkt 3.1.2., 3.3.1. und 3.3.2. der Anl 5 der 1. THV auch Angaben zum Perforierungsgrad der Böden gegeben seien. (Pkt 1.10)

Schließlich stehe Pkt 2.2.2. mit Pkt 2.2.1. der Anl 5 der 1. THV, der grundlegende Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit in Schweineställen enthalte und dabei für den Fall Anordnungen treffe, dass *„keine Einstreu zur Verfügung gestellt wird“*, in einem untrennbaren Zusammenhang. Die Bgld LReg hätte daher nach Auffassung des VfGH zumindest Pkt 2.2.1. der Anl 5 der 1. THV mitanfechten müssen. Insofern grenze der Antrag die

angefochtenen Bestimmungen zu eng ab. Abschließend weist der VfGH idZ noch darauf hin, dass auch Pkt 5.2a. von der Zulässigkeit von nicht eingestreuten Liegebereichen ausgehe. (Pkt 1.11)

Aus diesen Gründen ist nach Auffassung des VfGH der Antrag hinsichtlich der angefochtenen Bestimmungen der 1. Tierhaltungsverordnung zur Gänze als unzulässig zurückzuweisen.

B. Der VfGH zum Antrag auf Aufhebung des § 18 Abs 2a TSchG

Der VfGH bestätigte den Hinweis der BReg in deren Äußerung, dass die Bgld LReg zwar auch § 18 Abs 2a TSchG – das Verbot der Haltung in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich – anfechte, dass aber gegen die angefochtene Bestimmung keine Bedenken vorgebracht werden. § 18 Abs 2a TSchG sei von den anderen angefochtenen Bestimmungen des TSchG trennbar. Da gegen die Bestimmung keine konkreten Bedenken vorgebracht worden seien und eine Aufhebung der Bestimmung dem von der antragstellenden LReg angestrebten Ergebnis widerstreiten würde, sei der Antrag, soweit er sich auf diese Bestimmung bezieht, als unzulässig zurückzuweisen (Pkt 1.5, mwN).

C. Der VfGH zu den Übergangsbestimmungen des § 44 TSchG

Der VfGH betont völlig zu Recht, dass das öffentliche Interesse am Tierschutz bei der Interpretation der angefochtenen Bestimmungen maßgeblich ist. Daneben seien auch die Planungssicherheit und der Investitionsschutz der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe in die Abwägung miteinzubeziehen. Einem verfassungsrechtlich gebotenen Interessenausgleich könne dabei auch durch eine Übergangsbestimmung Rechnung getragen werden. (Pkt 2.5.3)

Unter Hinweis auf seine bisherige Rspr stellt der VfGH fest, dass in den letzten Jahrzehnten insoweit ein Wertewandel eingetreten ist, als nach heutiger Auffassung der Tierschutz ein „*weithin anerkanntes und bedeutsames öffentliches Interesse*“ darstellt. Dementsprechend sei auch die Zielsetzung des TSchG in dessen § 1 mit dem „*Schutz des Lebens und des Wohlbefindens der Tiere aus der besonderen Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf*“ festgeschrieben. (Pkt 2.5.4)

IdZ ist in Erinnerung zu rufen, dass

- vor gut zehn Jahren das Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung (BGBl I 2013/111) erlassen wurde, und
- im Jahr 2021 das Tierschutzvolksbegehren mit über 416.000 Unterschriften höchst erfolgreich war – die für die parlamentarische Behandlung erforderliche Grenze von 100.000 Unterschriften wurde mehr als deutlich überschritten.

Der Gesetzgeber hat mit der Einfügung des § 18 Abs 2a in das TSchG „*eine Wertung darüber getroffen, dass die Haltung von Schweinen in unstruk-*

turierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Tierschutzes (und der neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse) verboten sein soll“ (Pkt 2.5.6). Freilich werde dieses Verbot der Haltung in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich durch die Einräumung einer 17-jährigen Umsetzungsfrist für bestehende Betriebe, die als Ausfluss der Planungssicherheit und des Investitionsschutzes für Landwirte zu werten sei, relativiert. (Pkt 2.5.7).

§ 44 Abs 29 soll nach der zutreffenden Auffassung des VfGH das Vertrauen der Inhaber bestehender Betriebe in der Schweinehaltung schützen, die im Vertrauen auf den Bestand der Rechtslage Anlagen mit unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich errichtet hätte und nunmehr dort ihre Tiere hielten. Nach der st Rspr des VfGH genießt jedoch „das bloße Vertrauen auf den unveränderten Fortbestand der gegebenen Rechtslage als solches keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz“. (Pkt 2.5.8)

IdZ ist daran zu erinnern, dass dem österr Verfassungsrecht ein „System abänderbarer Normen“ zugrunde liegt, dh es findet sich kein Verbot, in „wohlerworbene Rechte“ einzugreifen. Der Gesetzgeber hat daher in solchen Fällen auch die rechtspolitische Gestaltungsmöglichkeit, zulasten der Betroffenen einmal geschaffene Rechtspositionen wieder zu verändern.¹⁶

Schon bisher hat der VfGH die Enttäuschung faktischer Dispositionen, die im Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage getroffen werden, am Sachlichkeitsgebot gemessen.¹⁷ Für intensive Eingriffe verlangt er in st Rspr entsprechende Übergangsbestimmungen.¹⁸ In Fortschreibung dieser Rspr weist der VfGH in der Folge darauf hin, dass in solchen Fällen ein angemessenes Übergangsrecht nicht nur zulässig, sondern uU auch geboten sei. Die Übergangsbestimmung dürfe jedoch nicht zu unsachlichen Unterscheidungen führen und müsse insb auch bezogen auf ihre Dauer sachlich gerechtfertigt sein.

Damit bezieht sich der VfGH einerseits auf die altbekannte „Grundrechtsformel“ und andererseits auf das allgemeine Sachlichkeitsgebot, die nicht nur die Vollziehung, sondern auch den Gesetzgeber bindet.¹⁹ Die „Grundrechtsformel“ besagt, dass der Gesetzgeber „Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln“ hat. Sachlich gerechtfertigte Differenzierungen sind zulässig. Der Gesetzgeber muss also an gleiche Tatbestände gleiche Rechtsfolgen knüpfen; wesentlich ungleiche Tatbestände müssen zu ent-

16 Mayer/Kucsko-Stadlmayr/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 1366 mwN.

17 Ebd.

18 Siehe dazu näher Lienbacher, Verfassungsrechtlicher Schutz für „steuergesetzlich angeregte“ Investitionsentscheidungen, in Holoubek/Lang (Hrsg), Vertrauensschutz im Abgabenrecht 131 (insb 138 ff); weiters Mayer/Kucsko-Stadlmayr/Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 1366 mwN in FN 290.

19 Siehe dazu näher statt vieler Khakzadeh in Kahl/Khakzadeh/Schmid, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte Art 7 B-VG (Stand 1.1.2021, rdb.at) Rz 15 ff; Grabenwarter/Frank, B-VG Art 7 (Stand 20.6.2020, rdb.at) Rz 16 ff; Muzak, B-VG⁶ Art 2 StGG (Stand 1.10.2020, rdb.at) Rz 21 ff.

sprechend unterschiedlichen Regelungen führen.²⁰ In jedem Fall ist aber das allgemeine Sachlichkeitsgebot zu beachten, dh der Gesetzgeber darf keine sachlich nicht begründbaren Regelungen erlassen.²¹

In der hier zu besprechenden E kommt der VfGH idZ zum Ergebnis, „*dass die bekämpfte Bestimmung eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung zwischen den Betreibern einer neuen Halteanlage und jenen einer bestehenden Halteanlage für einen übermäßig langen Zeitraum geschaffen hat*“ (Pkt 2.5.10.5) und dass „*der Gesetzgeber somit eine sachlich nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung geschaffen [hat], indem neuen Betreibern höhere Markteintrittskosten auferlegt werden und die bewirkte Ungleichheit in Bezug auf den Wettbewerb für 17 Jahre aufrechterhalten wird.*“ (Pkt 2.5.10.6). Insbesondere stellt der VfGH auch klar, dass die Übergangsbestimmung des § 44 Abs 29 undifferenziert ist. Der Gesetzgeber habe hier „*pauschal eine 17-jährige Übergangsfrist festgelegt, ohne etwa auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der bestehenden Anlagen abzustellen*“. Hätte also der Gesetzgeber nicht für alle „Altbetriebe“ eine Frist bis 2040 festgelegt, sondern jeweils auf den Zeitpunkt der Errichtung bzw Inbetriebnahme des betreffenden Betriebs abgestellt, so hätte diese Regelung den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprochen.

Zudem habe auch die BReg zugestanden, dass für bestehende Betriebe die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Förderungen zum Umbau bestehe.

Zusammenfassend stellt der VfGH fest, „*dass die Dauer der Übergangsregelung überschießend lang und sachlich nicht gerechtfertigt ist, weshalb sich § 44 Abs 29 TSchG als verfassungswidrig erweist*“ (Pkt 2.5.10.7 mwN).

Zugleich mit § 44 Abs 29 TSchG hob der VfGH auch § 44 Abs 30, 31 und 32 TSchG auf, die mit § 44 Abs 29 TSchG in einem untrennbaren Zusammenhang stehen, weil der vom Gesetzgeber vorgesehene Zeitplan für die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen (§ 44 Abs 30 bis 32 TSchG) auf der Übergangsbestimmung des § 44 Abs 29 TSchG aufbaut. (Pkt 2.5.10.8).

Ohne weitere Begründung stellt der VfGH abschließend is seiner st Rspr²² noch fest, dass „*die RL 2008/120/EG keinen Prüfungsmaßstab im Gesetzesprüfungsverfahren nach Art 140 B-VG*“ bildet.

V. Fazit und Ausblick

Da die angefochtenen Übergangsbestimmungen des TSchG (§ 44 Abs 29 bis 32) wie bereits ausgeführt mit 1.6.2025 aufgehoben werden, gilt ab diesem

20 Siehe dazu die Nw etwa bei *Muzak*, B-VG⁶ Art 2 StGG (Stand 1.10.2020, rdb.at) Rz 21.

21 Siehe dazu die Nw bei *Khakzadeh* in *Kahl/Khakzadeh/Schmid*, Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte Art 7 B-VG (Stand 1.1.2021, rdb.at) Rz 17.

22 Siehe zuletzt etwa VfGH 27.2.2023, G 116/2023 mwN.

Zeitpunkt nach § 18 Abs 2a TSchG ein allgemeines Verbot der „*Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich*“.

Dies bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt für den Fall, dass bis dahin keine neuen Übergangsregelungen erlassen worden sein sollten,

- Vollspaltenböden in der Schweinehaltung grundsätzlich weiter zulässig sind, dass den Tieren aber wie bereits ausgeführt entsprechende Funktionsbereiche (zB Liegebereiche) ohne Vollspaltenböden zur Verfügung stehen müssen, und
- das Verbot der Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich auf alle Schweinehaltungsbetriebe, also sowohl auf ab 1.1.2023 neu bewilligte Betriebe als auch auf zu diesem Zeitpunkt bereits bestehende Betriebe, anzuwenden ist.

A. Zulässigkeit von Vollspaltenböden in Zukunft

Die Bereiche, in denen sich die Schweine untertags üblicherweise aufhalten, dürfen weiterhin mit Vollspaltenböden ausgestaltet sein.

Dies bedeutet, dass die von Tierschützern aufgezeigten Probleme in diesen Bereichen vorerst bestehen bleiben. Auf den ersten Blick ist hier „Licht am Ende des Tunnels“ zu erblicken, als ja gem § 44 Abs 30 die Verpflichtung zur Erstellung eines Projektes zur Evaluierung der Haltungssysteme im Bereich der Buchten und Bodengestaltung bei der Haltung von Schweinen besteht, das die Anforderungen zur Strukturierung und Ausgestaltung der Buchten sowie der Böden als Alternative zu den bestehenden Vollspaltenbuchten im Sinne des Tierwohls zu entwickeln hat. Allerdings wurde ja auch diese Bestimmung mit Wirkung vom 1.6.2025 aufgehoben, dh die Verpflichtung fällt bereits vor dem „Fälligkeitstag“ für die Projektfertigstellung wieder weg. Anzumerken ist auch, dass nach § 44 Abs 30 letzter Satz „*[d]ie Ergebnisse des Projekts und das Gutachten der Fachstelle [...] jedenfalls als Grundlage für die Festsetzung des neuen rechtlichen Mindeststandards gemäß § 24 Abs. 1 Z 1, dem alle Schweinehaltungen ab dem 1.1.2040 jedenfalls zu entsprechen haben, heranzuziehen*“ gewesen wären.

Es kann daher – nicht nur im Sinne des Tierwohls – nur gehofft werden, dass dieses Projekt trotzdem in Angriff genommen wird.

Grundsätzlich bleibt es daher bei der Anwendung der in Anlage 5 zur 1. THV idgF festgelegten „Mindestanforderungen für die Haltung von Schweinen“. Auch nach dieser Bestimmung gelten im hier interessierenden Zusammenhang (dh für Absetzferkel, Mastschweine und Zuchtläufer) seit 1.1.2023 neue Mindestanforderungen im Rahmen der „Besonderen Haltungsvorschriften“ (Pkt 5).²³

23 Siehe dazu bereits *Schmidgrabmer*, Vollspaltenböden bis 2039, TiRuP 2023/A, 117 (121 f).

Für neue Anlagen sind nach Pkt 5.2a der Anlage 5 zur 1. THV zwar unstrukturierte Vollspaltenböden verboten (Z 1). Nach Z 2 dieser Bestimmung sind jedoch im planbefestigten Liegebereich, der mindestens ein Drittel der Bucht ausmachen muss, Spaltenböden mit einem maximalen Perforationsanteil von 10% erlaubt.²⁴

Zudem wurde ua die uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche, die jedem Tier mindestens zur Verfügung stehen muss, gegenüber der bisherigen Rechtslage geringfügig erhöht (Pkt 5.2a.5). Für Bestandsanlagen gelten jedoch die Bestimmungen des Pkt 5.2. weiter.

B. Geltung des Verbots der Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenböden ohne Funktionsbereich auf „Bestandsbetriebe“

Wie bereits ausgeführt verlangt der VfGH in st Rspr bei intensiven Eingriffen in bestehende Rechtspositionen entsprechende Übergangsbestimmungen.

Ist nun ab 1.1.2025 das Verbot der Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenböden ohne Funktionsbereich auch auf „Bestandsbetriebe“ anwendbar, so schlägt das Pendel in die Gegenrichtung aus: In diesem Fall wird nämlich § 18 Abs 2a in Bezug auf Bestandsbetriebe, die mehr oder weniger kurz vor dem 1.1.2023 neu oder umgebaut haben, als sachlich nicht gerechtfertigt anzusehen sein. Schließlich wird davon auszugehen sein, dass auch Adaptierungen in dem Sinne, dass in einem Teil der Stallfläche die Vollspalten-Bodenelemente durch solche mit weniger Spalten zu ersetzt werden, einen beträchtlichen finanziellen Aufwand darstellen.

Es bleibt daher zu hoffen, dass noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode eine „tragfähige“ gesetzliche Lösung zustande kommt, die sowohl den Tierschutz als auch die wirtschaftliche Situation der Schweinemastbetriebe ausreichend berücksichtigt.

Zu letzterer sei angemerkt,

- dass die Möglichkeit der Gewährung maßgeblicher Förderungen zum Umstieg auf tierschutzkonformere Haltungsformen besteht,
- dass auch durch ein entsprechendes Marketing und entsprechende Kennzeichnung positiv auf den Markt für Fleisch, das dem Tierwohl entsprechend produziert wurde, eingewirkt werden kann (die von der Branche derzeit kommunizierten Weltuntergangsszenarien²⁵ werden daher wohl in

24 Dies entspricht auch der dänischen Regelung.

25 Exemplarisch: Der Standard vom 8.1.2024, Vollspaltenböden müssen früher weichen – Branchenvertreter ortet „Dolchstoß für Schweinemäster“, <https://www.derstandard.at/story/3000000202158/vfgh-kippt-bei-vollspaltenbodenverbot-uebergangsfrist-bis-2040>.

dieser Form nicht eintreten) – besinnen wir uns doch auf den altbewährten Slogan „Österreich als Feinkostladen Europas“,²⁶

- dass – wie bereits ausgeführt²⁷ – bereits in fünf europäischen Ländern, darunter dem größten Schweineproduzenten Dänemark, Vollspaltenböden im Liegebereich verboten sind,
- dass in Österreich auch der Umstieg von der Legehennen-Käfighaltung zu anderen – weitaus tierschutzkonformereren – Haltungsformen, freilich nur in Verbindung mit einer Haltungskennzeichnung, geglückt ist, obwohl weltweit nach wie vor Legehennen überwiegend in Käfigen gehalten werden.

C. Richtlinienkonformität der österreichischen Regelungen

Nicht vertieft werden kann aus Platzgründen die Frage, ob bzw. wieweit die Bestimmungen des § 18 Abs 2a TSchG und des Pkt 5.2a der Anlage 5 zur 1. THV den Vorgaben der RL 2008/120/EG entsprechen:

Nach Anh I Kap I Z 3 dieser RL müssen die Tiere „*Zugang zu einem physisch und temperaturmäßig angenehmen Liegebereich haben*“. Praktisch stellt sich idZ die Frage, was unter einem physisch angenehmen Liegebereich zu verstehen ist:

Nach Pkt 5.2a Z 2 der Anlage 5 zur 1. THV müssen „*[d]ie Buchten [...] über einen planbefestigten Liegebereich im Ausmaß von einem Drittel verfügen, der entweder geschlossen und eingestreut ist oder einen maximalen Perforationsanteil von 10% aufweist. In der Ferkelaufzucht können im Liegebereich Kunststoffböden mit einem höheren Perforationsanteil verwendet werden.*“

Dass eingestreute geschlossene Bodenbereiche dem Tierwohl förderlich sind, erscheint aus Laiensicht naheliegend. Wieweit dies bei Böden mit einem maximalen Perforationsanteil von 10% der Fall ist, erscheint mE durchaus fraglich. Gleiches gilt für Kunststoffböden mit einem Perforationsanteil von mehr als 10% in der Ferkelaufzucht. Es bleibt daher zu hoffen, dass die derzeit laufenden Projekte²⁸ diese Frage entsprechend klären können und

26 Siehe dazu etwa die Pressemeldung des BMLFUW vom 28.6.2021, Köstinger zu EU-Agrarreform: Österreich wird Rolle als "Feinkostladen Europas" weiter ausbauen, <https://info.bml.gv.at/service/presse/landwirtschaft/2021/koestinger-zu-eu-arrarreform-oesterreich-wird-rolle-als-feinkostladen-europas-weiter-ausbauen.html>.

27 Siehe oben bei FN 7.

28 Siehe dazu

* Projekt IBeSt: „Innovationen für Bestehende Schweineställe – zum Wohl von Tier und Mensch“ (in enger Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft [HBLFA Raumberg-Gumpenstein, Universität für Bodenkultur, Hochschule für Agrar- und Umweltpädagogik], Branche [VÖS], Beratung [Landwirtschaftskammern], Stallbaubranche und Praxisbetrieben).

<https://raumberg-gumpenstein.at/projekte/projekt-ibest-innovationen-fuer-bestehende-schweinsteaelle-zum-wohl-von-tier-und-mensch.html>

* Projekt IBeSt_Plus „Evaluierung von österreichischen Schweinemastställen mit unterschiedlichen Haltungssystemen hinsichtlich Tierwohl und Ökonomie“, <https://raumberg-gumpenstein.at/forschung/forschung-aktuelles/projekt-ibest->

dass auch – wenn die Projekte einen Handlungsbedarf aufzeigen – die Bestimmungen der 1. THV zeitnah angepasst werden.

Zu wünschen wäre auch, dass die derzeitige, va in der Tagespresse emotional geführte Debatte über Vollspaltenböden auch auf andere Bereiche überschwappt: So sind Vollspaltenböden auch in der Rinderhaltung sehr weit verbreitet.²⁹ Gerade in der Rinderhaltung zeigt sich, dass Rinder betreffend die Haltungsbedingungen noch viel empfindlicher sind als Schweine.³⁰

Auch die Diskussion betreffend den Platz, der dem einzelnen Tier zugestanden wird, sollte angesichts der mittlerweile erzielten Teilerfolge nicht aus den Augen verloren werden.

*Rainer Weiß
Institut für Umweltrecht (IUR), JKU Linz*

plus-evaluierung-von-oesterreichischen-schweinemaststaellen-mit-
unterschiedlichen-haltungssystemen-hinsichtlich-tierwohl-und-oekonomie.html .

29 Siehe dazu etwa <https://www.landschaftleben.at/lebensmittel/rind/herstellung/haltung>.

30 Dazu siehe näher etwa *Müller/Absmanner/Kahrer/Zeiner/Stanek/Troxler*, Alternative Haltungssysteme für die Rindermast unter österreichischen Verhältnissen unter besonderer Berücksichtigung von Betonspaltenböden mit Gummiauflagen. Endbericht zum Forschungsprojekt 1447, Eigenverlag Institut für Tierhaltung und Tierschutz, Wien, 2008, 174 Seiten.