

Möglichkeiten und Grenzen einer gesetzlichen Definition des Begriffs "Massentierhaltung"

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2016). *Möglichkeiten und Grenzen einer gesetzlichen Definition des Begriffs "Massentierhaltung"* (Wahlperiode Brandenburg, 6/19). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50869-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Möglichkeiten und Grenzen einer gesetzlichen Definition des Begriffs „Massentierhaltung“

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 4. Februar 2016

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Rechtlicher Rahmen	3
1.	Gesetzliche Verwendung des Begriffs „Massentierhaltung“	3
2.	Pflicht zu einer wertungsfreien Begriffsbildung?	4
3.	Bestimmtheitsgrundsatz	6
4.	Verhältnismäßigkeitsprinzip.....	7
5.	Gesetzgebungskompetenzen	9
II.	Elemente einer Legaldefinition.....	9
1.	„Tier“	9
2.	„Haltung“.....	10
3.	„Massen“	12
a)	Allgemeine Überlegungen.....	12
b)	Bisherige Ansätze	13
aa)	Bestandsgrößenbezogene Begriffsbestimmung für Zwecke des Tierschutzes?	13
bb)	Bestandsgrößenbezogene Vorschriften mit anderen Regelungszwecken.....	15
(1)	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung.....	15
(2)	Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV	17
(3)	Tierseuchenrechtliche Regelungen.....	18
(4)	Lebensmittelrechtliche Regelungen	19
(5)	Arzneimittelrecht	20
cc)	Abweichendes Regelungskonzept: Abgrenzung zur bäuerlichen/landwirtschaftlichen Tierhaltung	21
(1)	Baugesetzbuch	21
(2)	Förderrecht.....	22
(3)	Steuerrecht.....	22
(4)	EG-Durchführungsverordnung zur EG-Öko-Grundverordnung.....	23
III.	Zusammenfassung	23

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist gebeten worden, vor dem Hintergrund der Diskussion um eine tierartgerechte Nutztierhaltung folgende Fragestellungen zu bearbeiten:

1. Wie kann der Begriff „Massentierhaltung“ legaldefiniert werden?
2. In welchem Gesetzeswerk müsste diese Legaldefinition sinnvollerweise verankert werden?

B. Stellungnahme

Zur Bearbeitung des Gutachtauftrags wird in einem ersten Schritt der rechtliche Rahmen dargestellt (I.). In einem zweiten Schritt werden die möglichen Elemente einer Legaldefinition des Begriffs „Massentierhaltung“ erörtert (II.). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse schließt diese Untersuchung ab (III.).

I. Rechtlicher Rahmen

1. Gesetzliche Verwendung des Begriffs „Massentierhaltung“

Im Brandenburger Landesrecht findet sich der Begriff „Massentierhaltung“ lediglich an einer Stelle: Ziff. 9.5.11.3. der Anlage 2 der Gebührenordnung des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz sieht vor, dass für tierseuchenrechtliche Beaufsichtigungen von „Massentierhaltungen“ eine Gebühr von 20 bis 300 Euro anfällt.¹

Im Bundesrecht wird der Begriff, soweit ersichtlich, nicht mehr verwendet.²

¹ Gebührenordnung des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz vom 22. Nov. 2011, GVBl. II, Nr. 77, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Juni 2014, GVBl. II, Nr. 40. Darüber hinaus findet sich der Begriff in einem „Bußgeldkatalog des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung“ vom 20. Okt. 1995, ABl. Nr. 83, S.1038, der aber keine Rechtsverordnung darstellt. Nach Ziff. 1.6. des Bußgeldkatalogs muss eine Geldbuße je nach Menge bezahlen, wer außerhalb einer dafür bestimmten Abfallanlage (§ 18 Abs. 1 AbfG) „schlammige Stoffe behandelt, lagert, ablagert (z. B. Fäkalien, Klärschlamm und Abfälle aus Massentierhaltungen)“.

² Im Tierseuchengesetz (das mittlerweile durch das Tiergesundheitsgesetz ersetzt wurde) fand sich der Begriff bis 2004 in § 16 Abs. 3 (Beaufsichtigung von „Massentierhaltungen“ durch beamtete Tierärzte) und bis 1995 in § 17b Abs. 1 Nr. 4 (Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung zum Schutz gegen die allgemeine Gefährdung der Haustier- und Süßwasserfischbestände durch Tierseuchen, die u.a. Vorschriften „für Massentierhaltungen und Brütereien“ enthalten kann).

Eine Legaldefinition ist daher im deutschen Recht derzeit nicht vorhanden. Mittelbar ergab sich für die Schweinehaltung eine Definition aus der (1990 außer Kraft getretenen) Verordnung zum Schutz gegen die Gefährdung durch Viehseuchen bei der Haltung großer Schweinebestände. Denn deren amtliche Kurzbezeichnung lautete „Massentierhaltungsverordnung – Schweine“.³ Nach § 1 galt diese Verordnung für Betriebe, in denen mindestens 1250 Schweine gehalten werden.

Ebenfalls mittelbar aus dem Gesetzestitel ist eine Definition für das Recht des österreichischen Bundeslandes Tirol abzuleiten. Nach § 1 des Tiroler Landesgesetzes über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung⁴ sind Anlagen zur Intensivhaltung oder Intensivaufzucht von Geflügel oder Schweinen mit mehr als 40000 Plätzen für Geflügel oder 2000 Plätzen für Mastschweine (Schweine über 30 kg) oder 750 Plätzen für Säue verboten.

2. Pflicht zu einer wertungsfreien Begriffsbildung?

Der Begriff „Massentierhaltung“ ist im aktuellen Sprachgebrauch nicht wertungsfrei.⁵ Vielmehr wird er typischerweise verwendet, wenn Probleme, die sich aus der Haltung einer großen Zahl von Tieren ergeben können, oder die Ablehnung dieser Form der Tierhaltung zum Ausdruck gebracht werden sollen.⁶ Dementsprechend können mit dieser Begrifflichkeit negative Aspekte wie eine nicht artgerechte Haltung, die Belästigung durch Geruch, Lärm oder andere Emissionen oder schädliche Einwirkungen auf Wasser und Boden ver-

³ Verordnung vom 9. April 1975, BGBl. I S. 885.

⁴ LGBl. Nr. 46/2004 Stück 17.

⁵ Vgl. das Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft vom März 2015, S. 66: „eindeutig negativ konnotiert“; das Gutachten hat der Vorsitzende des Beirates dem Ausschuss für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft im September 2015 vorgestellt, vgl. P-ALUL 6/11, S. 6 ff.; siehe auch die Landtagsdebatte zum Begriff der Massentierhaltung vom 12. Juni 2015, PIProt. 6/13, S. 1122 ff., zur LT-Drucks. 6/1595.

Das Gutachten ist hier abrufbar:

http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile.

⁶ Vgl. beispielsweise das (erfolgreiche) Volksbegehren gegen Massentierhaltung, LT-Information 6/17.

bunden sein.⁷ Aus diesem Grund werden vielfach andere Begrifflichkeiten wie „Tierhaltung in Großbetrieben“⁸ oder „Intensivhaltung“⁹ verwendet.

Daraus ergibt sich jedoch keine Pflicht für den Gesetzgeber, auf wertende Begrifflichkeiten zu verzichten. Zum einen ist es gerade Aufgabe des Gesetzgebers, verschiedene Interessen und Ziele zu gewichten und eine eigene Bewertung vorzunehmen. Gesetzgebung ist daher nicht wertfrei. Zum anderen kann sich die Rechtssprache von der Alltagssprache unterscheiden und der Gesetzgeber kann daher im Geltungsbereich der gesetzlichen Regelungen eine gesetzesspezifische Verwendung der Begriffe vorschreiben.¹⁰ Auch ist denkbar, dass die Verwendung eines Begriffes im Gesetz wiederum Auswirkungen auf die Alltagssprache hat und sich das Verständnis im allgemeinen Sprachgebrauch dem gesetzlichen Begriffsverständnis annähert.¹¹ So hat in einer Wortzusammensetzung das Bestimmungswort „Massen“ zwar oftmals („Massenware“, „Massenabfertigung“, „Massentourismus“), aber nicht zwingend eine abwertende Funktion, wie etwa der Begriff „Massenmedien“ zeigt. Es ist daher eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit, nicht aber der Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung, ob der Begriff der Massentierhaltung verwendet wird oder nicht.

Dies gilt auch, wenn die Regelungen durch die Landes- oder Bundesregierung erlassen oder entworfen werden. Zwar schreibt Randnummer 72 des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit, dessen Anwendung nach § 42 Absatz 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgeschrieben und nach Anlage 10 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg empfohlen wird, vor, dass die Vorschriftenprache redlich sein muss, d.h. Sachverhalte weder verschleiern noch beschönigen

⁷ Vgl. § 122 Abs. 2 des Bewertungsgesetzes in der bis 1996 geltenden Fassung vom 21. Dez. 1993: „Der Senat von Berlin (West) wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, daß Milchviehhaltung, Rindermast, Schweinemast und Legehennenhaltung, die in Berlin (West) betrieben werden, abweichend von § 33 Abs. 3 Nr. 4 zum land- und forstwirtschaftlichen Vermögen gehören, wenn diese Tierhaltungen der Versorgung der Bevölkerung in Berlin (West) dienen. Dabei ist eine Begrenzung des Umfangs der Tierhaltungen mit dem Ziel vorzunehmen, daß umweltschädigende Massentierhaltungen nicht entstehen.“

⁸ Die Duden-Definition von „Massentierhaltung“ lautet: „technisierte Tierhaltung in Großbetrieben zur Gewinnung möglichst vieler tierischer Produkte“ (<http://www.duden.de/rechtschreibung/Massentierhaltung>); vgl. auch LT-Drucks. 6/3149: „große Tierhaltungsanlagen“ und LT-Drucks. 6/3284: „Großstallanlagen“

⁹ Vgl. Ziff. 7.1. der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

¹⁰ Siehe etwa die sich von dem allgemeinen Sprachverständnis unterscheidenden Definitionen des Besitzes in § 854 BGB oder des Mordes in § 211 StGB.

¹¹ Zur politisch motivierten Begriffsbildung in Normtexten vgl. Zypries, Juristendeutsch: Handwerkszeug oder Herrschaftsmittel, Der Sprachdienst 2007, S. 2, 3.

darf.¹² Diese Vorgaben haben allerdings lediglich innenrechtliche Wirkung. Eine Abweichung führt also nicht dazu, dass eine im Widerspruch dazu erlassene Rechtsverordnung rechtswidrig wäre. Der parlamentarische Gesetzgeber ist an diese Regelwerke ohnehin nicht gebunden.

3. Bestimmtheitsgrundsatz

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass Rechtsnormen so abgefasst werden, dass Tatbestand und Rechtsfolgen der Regelungen für die Betroffenen hinreichend klar erkennbar sind.¹³ Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine Begriffe verwendet werden können, die auslegungsbedürftig sind.¹⁴ In diesem Fall können insbesondere Sinn und Zweck der Regelung, die Systematik des Regelungszusammenhangs oder die Regelungsgeschichte einen auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff näher konkretisieren.¹⁵ Daher ist nicht ausgeschlossen, dass im Einzelfall auch die Verwendung des Begriffs „Massentierhaltung“ unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgrundsatzes zulässig sein kann. So gibt es beispielsweise Strafnormen, für die wegen des besonderen Bestimmtheitsgebots in Art. 103 Abs. 2 GG sogar ein strengerer Maßstab gilt,¹⁶ die zahlenmäßig nicht eindeutig bestimmte Begriffe wie „Menschenmenge“ (in §§ 124 und 125 StGB) oder „große Zahl“ (in §§ 263, 267 und 330 StGB) verwenden. Aber es versteht sich, dass gerade bei einem Begriff, der sich auf eine bestimmte Menge bezieht, dem Bestimmtheitsgrundsatz umso eher Rechnung getragen wird, je konkreter die Menge definiert wird. Soll der Begriff der Massentierhaltung legaldefiniert werden, liegt es daher nahe, eine konkrete Anzahl von Tieren vorzugeben, die nach Vorstellung des Gesetzgebers eine „Masse“ darstellen“ (näher zu solchen und anderen Ansätzen unter B.II.3. b) bb).

¹² Das vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz herausgegebene Handbuch der Rechtsförmlichkeit ist hier abrufbar: <http://hdr.bmj.de>.

¹³ BVerfGE 56, 1, 12.

¹⁴ BVerfGE 87, 234, 263 f.

¹⁵ BVerfGE 11, 126, 130.

¹⁶ BVerfGE 49, 168, 181.

4. Verhältnismäßigkeitsprinzip

Aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip abzuleiten.¹⁷ Staatliche Maßnahmen, die zu Beschränkungen von Grundrechten (Eingriffen) führen, sind danach nur zulässig, wenn der Grundrechtseingriff einem legitimen öffentlichen Zweck dient und der Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen ist.¹⁸ Die Geeignetheit ist gegeben, wenn die Maßnahme den intendierten Zweck fördert.¹⁹ Die Maßnahme ist erforderlich, wenn keine ebenso geeignete, aber die Grundrechte des Betroffenen weniger beschränkenden Maßnahmen gegeben sind.²⁰ Die Angemessenheit schließlich setzt voraus, dass das Ausmaß der Grundrechtsbeeinträchtigung in einem angemessenen Verhältnis zum Gewicht der öffentlichen Zwecke steht (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).²¹

Für Legaldefinitionen folgt daraus, dass die Begriffsbildung nicht losgelöst von den mit der Regelung beabsichtigten Zielsetzungen erfolgen kann. Auch eine gesetzliche Definition des Begriffs der Massentierhaltung steht im Zusammenhang mit Rechtsfolgen, die sich daraus ergeben, dass eine bestimmte Form der Tierhaltung gesetzlich als Massentierhaltung definiert wird. Dies können beispielsweise besondere Verpflichtungen für die Haltung der Tiere, Vorgaben für die Bauweise der Ställe, Regelungen zum Abstand zur Wohnbebauung, Vorgaben im Hinblick auf Lärm-, Geruchs- oder andere Immissionen, Regelungen zum Antibiotikaeinsatz oder zu besonderen Prüfrechten oder Berichtspflichten, Voraussetzungen für Förderbescheide oder Bestimmungen für die Kennzeichnung von Lebensmitteln sein. Solche und ähnliche Vorgaben stellen Grundrechtsbeeinträchtigungen dar. Betroffen sind insbesondere die Grundrechte der Berufsfreiheit (Art. 12 GG und Art. 49 LV), der Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG und Art. 41 LV) und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 10 LV) sowie der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 GG und Art. 12 LV).

Demzufolge muss die Definition des Begriffs der Massentierhaltung und damit der Tatbestand für grundrechtseinschränkende Regelungen an dem jeweiligen Regelungszweck

¹⁷ BVerfGE 76, 256, 359; E 19, 342, 348 f.

¹⁸ BVerfGE 67, 157, 173.

¹⁹ BVerfGE 96, 10, 23.

²⁰ BVerfGE 67, 157, 177.

²¹ BVerfGE 67, 157, 173.

ausgerichtet sein. Dies können der Schutz des Tierwohls, der Schutz der Umwelt (Luft, Boden, Wasser) oder der Nachbarn vor Immissionen, die Sicherung des Landschaftsbildes oder der Agrarstruktur, die Abwehr von Tierseuchen, die Lebensmittelgesundheit oder der Verbraucherschutz sein. Da die einschränkenden Regelungen in Bezug auf den jeweiligen konkreten Zweck verhältnismäßig sein müssen, muss für jeden Regelungsbereich gesondert untersucht werden, welche Fallgestaltungen erfasst werden sollen und demzufolge welche Formen der Tierhaltung unter die gesetzlichen Vorgaben fallen sollen. Erfolgt die Definition durch eine konkrete Benennung von Bestandszahlen („1000 Schweine“, „200 Rinder“ oder Ähnliches), kann je nach Regelungszweck eine andere Zahl geeignet, erforderlich oder angemessen sein.²² Auch andere Ansätze zur Definition der Massentierhaltung, beispielsweise eine Orientierung an die Futtermittelproduktion (vergleiche B.II.3 b) cc), müssen sich an den jeweiligen Zwecksetzungen der Norm orientieren. Zwar ergibt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht, dass je nach Ziel und Regelungsgegenstand eine einzige Definition des Begriffes zulässig ist, vielmehr verbleibt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum. Aber insbesondere bei der Frage der Geeignetheit und Erforderlichkeit der jeweiligen Maßnahmen bedarf es dazu in der Regel naturwissenschaftlicher Grundlagen, die die gewählten Zahlen plausibilisieren.

Aus dem Gesagten folgt, dass eine einheitliche Legaldefinition des Begriffs der Massentierhaltung, die alle gesetzlichen Regelungen mit Bezug zur (Nutz)Tierhaltung umfasst, nicht möglich ist. Da eine entsprechende gesetzliche Vorgabe im Regelfall mit Grundrechtsbeschränkungen einhergeht, muss sich vielmehr die jeweilige Bestimmung an dem Zweck der Regelungen orientieren und in Bezug auf den jeweiligen Regelungszweck geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Ergänzend sei angemerkt, dass eine allgemeine Definition des Begriffs, die (nur) dazu dient, dass die Diskussion mit eindeutigen Begriffen geführt werden kann, zwar nicht per se unzulässig ist, sie entbindet aber den Gesetzgeber nicht von der Verpflichtung, für die einzelnen Regelungsbereiche Tatbestände einzuführen, die mit den Grundrechten und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Einklang stehen und sich daher am jeweiligen Regelungszweck ausrichten. Darüber hinaus versteht sich, dass die Diskutanten an eine all-

²² Bei neu definierten Regelungszielen oder einem neuen Erkenntnisstand kann auch eine bereichsspezifische Anpassung der Bestandsgrößen erforderlich werden.

gemeine gesetzliche Definition nicht gebunden sind und ein eigenes Begriffsverständnis zugrunde legen können.

5. Gesetzgebungskompetenzen

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland ist die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Nach Art. 70 GG haben grundsätzlich die Länder das Recht der Gesetzgebung. Etwas anderes gilt nur, wenn das Grundgesetz dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zuweist. Dies erfolgt in den Kompetenzkatalogen der Artikel 72-74 GG sowie an zahlreichen weiteren Stellen des Grundgesetzes. Ob eine Regelung in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder oder des Bundes fällt, richtet sich in erster Linie nach dem Regelungsgegenstand und dem Gesamtzusammenhang der Regelung im jeweiligen Gesetz.²³ Dies gilt auch für Legaldefinitionen. Demzufolge kann der Bundes- oder Landesgesetzgeber eine Legaldefinition des Begriffs der Massentierhaltung nur vorgeben, soweit er für die Regelungen, die für eine „Massentierhaltung“ im Sinne der gesetzlichen Definition gelten, die Normsetzungskompetenz besitzt. Erforderlich ist also auch unter dem Gesichtspunkt der Kompetenzverteilung, dass die Legaldefinition an den jeweils damit verbundenen Regelungsgegenständen und -zielen ausgerichtet ist. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für tierhaltungsbezogene Regelungen ergeben sich beispielsweise aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Nr. 19 (Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren) oder Nr. 20 (Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, Tiererschutz).

II. Elemente einer Legaldefinition

1. „Tier“

Der Begriff des Tieres dürfte – insbesondere in Abgrenzung zu Menschen, Pflanzen und unbelebten Sachen – hinreichend bestimmt sein und bedarf daher für die meisten Regelungszwecke keiner näheren gesetzlichen Definition. So ergibt sich hieraus beispielsweise, dass Tierkörperbeseitigungsbetriebe oder Betriebe zur Be- oder Verarbeitung von Tierprodukten nicht unter die Definition fallen, da sie nicht mit (lebenden) Tieren arbeiten. Je nach Regelungsziel kann es jedoch erforderlich sein, eine nähere Eingrenzung vorzunehmen.

²³ BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2006, Az. 1 BvL 4/00, juris.

So gelten beispielsweise zahlreiche Vorschriften des Tierschutzgesetzes lediglich für Wirbeltiere, andere auch für Kopffüßer. Andere Regelungen wiederum beschränken sich auf Nutztiere, also nach der Definition in § 3 Nr. 21 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch auf „Tiere einer Art, die üblicherweise zum Zweck der Gewinnung von Lebensmitteln oder sonstigen Produkten gehalten wird, sowie Pferde“,²⁴ oder sie differenzieren in sonstiger Weise nach dem Verwendungszweck, nehmen beispielsweise eine Differenzierung zwischen Legehennen und Masthühnern vor.²⁵

Wenn es um Fragen der Tierhaltung geht, dürfte im Regelfall zumindest eine nähere Bestimmung und Differenzierung nach Tierarten (oder einer anderen taxonomischen Kategorie) erforderlich sein, da sich die Anforderungen an die Haltung und die Auswirkungen der Haltung auf die Umwelt selbstredend gravierend unterscheiden, je nachdem ob es beispielsweise um die Haltung von Schweinen, Karpfen, Bienen oder Garnelen geht.²⁶

2. „Haltung“

Tierhalter ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs zur Haftung des Tierhalters gemäß § 833 BGB, wer die Bestimmungsmacht über das Tier hat, aus eigenem Interesse für die Kosten des Tieres aufkommt, den allgemeinen Wert und Nutzen des Tieres für sich in Anspruch nimmt und das Risiko seines Verlustes trägt.²⁷ Eigentum oder Eigenbesitz an dem Tier ist daher nicht Voraussetzung. Für den Begriff der „Haltung“ gilt Entsprechendes. Hieraus ergibt sich beispielsweise, dass Schlachthöfe keine Tierhaltung darstellen²⁸ oder die Jagdausübungsberechtigten nicht Halter der dem Jagdrecht unterliegenden (wilden) Tiere sind.

²⁴ Etwas anders die Definition in § 2 Nr. 1 der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung: „landwirtschaftliche Nutztiere sowie andere warmblütige Wirbeltiere, die zur Erzeugung von Nahrungsmitteln, Wolle, Häuten oder Fellen oder zu anderen landwirtschaftlichen Zwecken gehalten werden oder deren Nachzucht zu diesen Zwecken gehalten werden soll“.

²⁵ Siehe B.II.3. b) bb).

²⁶ Siehe z.B. die unterschiedlichen Regelungen hierzu in der EG-Durchführungsverordnung 889/2008 zur EG-Öko-Grundverordnung.

²⁷ BGH, Urteil vom 19. Jan. 1988, Az. VI ZR 188/87, juris; vgl. auch § 2 Nr. 18 Tiergesundheitsgesetz: Tierhalter ist, wer das Tier besitzt.

²⁸ Tierschutzrechtliche Anforderungen an die Schlachtung ergeben sich aus der Tierschutz-Schlachtverordnung.

Der Begriff der „Haltung“ kann entweder verhaltensbezogen verwendet werden (die Tätigkeit des Haltens eines Tieres)²⁹ oder betriebsbezogen (also die Einrichtung, in der Tiere gehalten werden)³⁰. Da die gesetzlichen Regelungen mit Bezug zur Tierhaltung typischerweise Verhaltensvorschriften normieren, ist jeweils für den konkreten Regelungszweck hinreichend bestimmt vorzugeben, wen die Verhaltensregelungen treffen, also beispielsweise den Tierhalter im Sinne des BGB, den Eigentümer des Tieres oder den Betreiber oder Inhaber der Einrichtung der Tierhaltung.

Beziehen sich die Vorschriften auf eine Einrichtung/einen Betrieb zur Tierhaltung, ist zu beachten, dass hinreichend bestimmt normiert wird, was zu dieser Einrichtung gehört, ob es beispielsweise lediglich auf das Stallgebäude ankommt oder weitere Betriebsflächen (z.B. Weideland) einzubeziehen sind und welche Tierbestände oder Flächen einem Betrieb zuzuordnen sind.³¹ Entsprechende Definitionen finden sich beispielsweise in § 91 Abs. 3 bis 5 Agrarstatistikgesetz:

„(3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, ist ein Betrieb im Sinne dieses Gesetzes eine technisch-wirtschaftliche Einheit mit einer einheitlichen Betriebsführung. Die Absicht, Gewinn zu erzielen, ist nicht erforderlich.

(4) Besteht ein Betrieb aus mehreren voneinander entfernt liegenden Betriebsteilen, die einheitlich bewirtschaftet werden, sind die Meldungen nach § 1 für den gesamten Betrieb dort abzugeben, wo sich der Betriebssitz befindet.

(4a) Betriebssitz ist das Grundstück, auf dem sich die Wirtschaftsgebäude des Betriebs befinden. Befinden sich Wirtschaftsgebäude des Betriebs auf mehreren Grundstücken, ist Betriebssitz das Grundstück, auf dem sich das wichtigste oder die in ihrer Gesamtheit wichtigsten Wirtschaftsgebäude befinden. Hat der Betrieb kein Wirtschaftsgebäude, so ist das Grundstück Betriebssitz, von dem aus der Betrieb geleitet wird.

(5) Gehören mehrere Betriebe zu einem Unternehmen, geben die Unternehmen, soweit nichts anderes bestimmt ist, die Meldungen für jeden ihrer inländischen Betriebe ab. Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes sind unter einheitlicher und selbständiger Führung stehende wirtschaftliche, finanzielle und rechtliche Einheiten. Unternehmen mit Betrieben in verschiedenen Ländern haben für jedes Land, in dem sie einen Betrieb haben, gesondert zu melden.“

²⁹ So der 2. Abschnitt des Tierschutzgesetzes („Tierhaltung“).

³⁰ So § 58a Arzneimittelgesetz („Mitteilungen über Tierhaltungen“).

³¹ Vgl. zu dieser Problematik auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (Fn. 5), S. 110.

Darüber hinaus dürfte es in vielen Fällen erforderlich sein, die Regelungen danach zu differenzieren, welchen Zweck die Tierhaltung hat, zum Beispiel eine Haltung zu Zwecken des Sports, als Haus- oder Nutztier, in Tierheimen, als Zoo- oder Zirkustier oder zu Zuchtzwecken.³²

3. „Massen“

a) Allgemeine Überlegungen

Im allgemeinen Sprachgebrauch bezeichnet der Begriff „Masse“ eine große Zahl von Personen oder Objekten. Am einfachsten kann also eine Definition der „Masse“ in Bezug auf die Tierhaltung erreicht werden, indem eine genaue Zahl von Tieren angegeben wird.³³ Da die Regelungen jeweils an ihrem Zweck ausgerichtet sein müssen, dürfte eine allgemeine Definition etwa der Art, dass Massentierhaltung alle Einrichtungen sind, in denen mehr als 100 Tiere gehalten werden, kaum sachgerecht sein. Dementsprechend ist die Zahl je nach Regelungszweck, Art der Tiere und Zweck der Tierhaltung unter Berücksichtigung der jeweiligen agrar- oder sonstigen naturwissenschaftlichen Erkenntnisse zu differenzieren.³⁴ Der Regelungszweck bestimmt auch, ob sich die Zahl der Tiere auf ein bestimmtes Gebäude oder ein Betriebsgelände bezieht. Bezieht sich die Zahl der Tiere hingegen auf eine bestimmte Fläche (Tiere pro Hektar³⁵/Bodenfläche je Tier³⁶), so entfernt sich dieser Ansatz von dem Begriff der Massentierhaltung. Denn eine hohe Besatzdichte ist auch bei einer kleinen, überschaubaren Zahl von Tieren denkbar. Gleiches gilt für Regelungsansätze, die losgelöst von der Zahl der Tiere auf die Futtermittelproduktion oder die Produktion von Mist, Gülle oder Jauche abstellen (siehe dazu unter B.II.3. b) cc).

³² Vgl. etwa die Regelungen des Tierschutzgesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes.

³³ Bzw. nach Tiereinheiten unter Angabe von Umrechnungsfaktoren z.B. für Jungtiere oder Großvieh, vgl. Anhang I der EG-Durchführungsverordnung 1200/2009 zur Verordnung über die Betriebsstrukturhebungen und die Erhebung über landwirtschaftliche Produktionsmethoden im Hinblick auf die Koeffizienten für Großvieheinheiten und die Definitionen der Merkmale.

³⁴ Nach einer Studie, die im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (Fn. 5, S. 67) zitiert wird, liegt der Mittelwert der Bestandsgröße, ab dem die Teilnehmer einer Umfrage eine „Massentierhaltung“ vermuten, bei 450 Rindern, 1280 Schweinen und 2650 Stück Geflügel.

³⁵ Z.B. Anhang II Nr. 1 c der EG-Durchführungsverordnung Nr. 589/2008 zur Verordnung hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier, wo u.a. folgende Anforderung für Eier aus Freilandhaltung geregelt ist: „die Besatzdichte beträgt jederzeit höchstens 2 500 Hennen je Hektar Auslauffläche“.

³⁶ So die Regelungen in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, teilweise wird differenziert nach Gewicht (z.B. § 10 zum Platzbedarf von Kälbern in Gruppenhaltung), teilweise wird nur auf das Gewicht abgestellt (z.B. § 19 Abs. 3: Die Masthühnerbesatzdichte darf zu keinem Zeitpunkt 39 kg/m² überschreiten).

b) Bisherige Ansätze

aa) Bestandsgrößenbezogene Begriffsbestimmung für Zwecke des Tierschutzes?

Der Auftrag an den Parlamentarischen Beratungsdienst beschreibt, dass die Definition des Begriffs „Massentierhaltung“ insbesondere vor dem Hintergrund der artgerechten Nutztierhaltung erfolgen soll. Damit stellt sich die Frage, ob Bestandsgrößen der geeignete Anknüpfungspunkt für Regelungen zum Zwecke des Tierschutzes sein können. Zunächst kann als offenkundig festgehalten werden, dass allein die Haltung einer kleinen Zahl von Tieren nicht die Gewähr dafür bietet, dass das Tier artgerecht gehalten wird.³⁷ Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik hat darüber hinaus festgestellt, dass zwischen Tierwohl einerseits und Bestandsgröße andererseits nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen kein eindeutiger Bezug besteht.³⁸ Hierzu wird zusammenfassend ausgeführt:

- „• In der öffentlichen Debatte wird häufig ein negativer Zusammenhang zwischen wachsender Unternehmens-, Betriebs- bzw. Bestandsgröße und Tierschutzproblemen vermutet.
- Der Stand der wissenschaftlichen Forschung ist dagegen durch heterogene Ergebnisse geprägt. Die Zusammenhänge zwischen Größenmerkmalen auf der einen und Tierwohl auf der anderen Seite sind nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht eindeutig. Andere Faktoren, wie die Managementqualität, haben einen größeren Einfluss auf das Tierwohl.
- Bestimmte Bestandsgrößen können allerdings aus logistischen und infrastrukturellen Gründen zu Veränderungen der Systeme führen (z. B. Reduzierung Weidegang Kühe, Reduzierung der Verwendung von Einstreu), womit negative Effekte auf die Ausübung bestimmter Verhaltensweisen verbunden sein können.
- Die Umsetzung einer rationalen Tierschutzpolitik und deren Akzeptanz in der Landwirtschaft werden verbessert, wenn „Größenargumente“ nicht in den Vordergrund gerückt werden. Allerdings vertreten viele Kritiker der heutigen Tierhaltung explizit strukturpolitische Größenziele – unabhängig von Tierschutzthemen.

³⁷ Daher bestehen besondere Regelungen etwa für Zootiere oder Zirkustiere, vgl. etwa die Zirkusregisterverordnung, die §§ 11 und 16 Abs. 1 Nr. 6 Abs. 1 Nr. 4 Tierschutzgesetz, die EG-Richtlinie 1999/22 über die Haltung von Wildtieren in Zoos sowie § 42 Bundesnaturschutzgesetz; vgl. auch die Bundesartenschutzverordnung und hierzu die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage, LT-Drucksache 5/8514.

³⁸ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (Fn. 5), S. 109 ff.

- Eine Ausrichtung der politischen und gesellschaftlichen Debatte auf Zielgrößen des Tierwohls und der Umweltverträglichkeit kann vor diesem Hintergrund zu einer Versachlichung der Debatte beitragen.
- Großunternehmen kommt für den Tierschutz allerdings eine besondere Verantwortung zu, weil deren Handeln erheblich mehr Tiere betrifft und die besondere öffentliche Beachtung von Großunternehmen im gesellschaftlichen Diskurs den Regelfall einer Mediengesellschaft darstellt. Dieser Verantwortung werden die Großunternehmen der Tierhaltung bisher nicht sichtbar gerecht, womit sie eine Chance für eine positivere gesellschaftliche Wahrnehmung vergeben.³⁹

Dementsprechend sehen die Regelungen des Tierschutzgesetzes sowie die auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungen grundsätzlich keine von der Bestandsgröße abhängigen Regelungen vor.⁴⁰ Vielmehr wird vor allem auf die Haltungsbedingungen des einzelnen Tieres abgestellt.

In Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage des Tiergesundheitsgesetzes erlassen wurden, finden sich hingegen z.T. Vorgaben, die an die Bestandsgröße anknüpfen. So gelten nach §§ 2 und 6 Geflügelpestverordnung bestimmte Anzeigepflichten und Schutzmaßregeln für Bestände ab 100 bzw. 1000 Tieren. Auch die Schweinehaltungshygieneverordnung stuft die Anforderungen nach der Bestandsgröße ab (siehe auch B.II.3. b) bb) (3)). Allerdings ist Hauptzweck dieser Regelungen gem. § 1 Tiergesundheitsgesetz die Vorbeugung vor Tierseuchen und deren Bekämpfung. Nur in diesem Rahmen dienen sie auch der Erhaltung und Förderung der Gesundheit von Vieh und Fischen.

Damit lässt sich insgesamt festhalten, dass zu Zwecken des Tierschutzes eine Definition des Begriffs „Massentierhaltung“, die auf Bestandsgrößen abstellt, nicht zweckmäßig ist. Soll hingegen auf die Haltungsbedingungen des einzelnen Tieres abgestellt werden, so eignet sich hierfür der Begriff „Massentierhaltung“ nicht.

³⁹ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (Fn. 5), S. 118 f.

⁴⁰ Etwas anderes gilt für Legehennen in Bodenhaltung: Hier besteht das Verbot aus § 13a Abs. 2 Satz 5 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, mehr als 6000 Hennen ohne räumliche Trennung zu halten. Bestandsgrößenbezogen sind auch die Regelungen in §§ 16 ff. dieser Verordnung zu Masthühnern, die nur für bestimmte Betriebe mit 500 oder mehr Masthühnern gelten. Diese Zahl rechtfertigt sich jedoch weniger aus Tierschutzaspekten, sondern aus Erwägungen der Verhältnismäßigkeit. Dies ergibt sich aus Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2007/43/EG mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern: „Die Vorschriften sollten auf Tierschutzprobleme in intensiven Haltungssystemen konzentriert werden. Um zu vermeiden, dass unverhältnismäßige Maßnahmen getroffen werden, von denen auch kleine Hühnerhaltungen betroffen wären, sollte für die Anwendung dieser Richtlinie ein Schwellenwert festgesetzt werden.“

bb) Bestandsgrößenbezogene Vorschriften mit anderen Regelungszwecken

Bei anderen Regelungszwecken hingegen kann es zweckmäßig sein, die Vorgaben an die Bestandsgröße zu knüpfen. So ist es beispielsweise evident, dass die Emissionen steigen, je größer die Zahl der gehaltenen Tiere ist. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien folgende Regelungsbeispiele genannt:

(1) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

In Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁴¹ findet sich eine Liste der Vorhaben, die UVP-pflichtig sind. Darunter fallen auch die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Intensivhaltung von bestimmten Nutztieren ab einer bestimmten Bestandsgröße. Was unter „Intensivhaltung“ zu verstehen ist, definiert das Gesetz nicht näher.

Zur Frage, auf welche Anlagen sich die Bestandsgröße beziehen muss, enthält § 3b Abs. 2 UVPG eine Regelung. Danach besteht die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch, wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die gleichzeitig von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen Zusammenhang stehen (kumulierende Vorhaben), zusammen die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte erreichen oder überschreiten. Ein enger Zusammenhang ist gegeben, wenn diese Vorhaben als technische oder sonstige Anlagen auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind oder als sonstige in Natur und Landschaft eingreifende Maßnahmen in einem engen räumlichen Zusammenhang stehen und wenn sie einem vergleichbaren Zweck dienen.

Die einzelnen Bestandsgrößen zeigt die folgende Tabelle. „X“ in Spalte 2 bedeutet, das Vorhaben ist UVP-pflichtig. Ein „A“ in Spalte 3 zeigt an, dass die Verpflichtung zu einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls gem. § 3c Satz 1 UVPG besteht, ein „S“ bedeutet, dass eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls gem. § 3c Satz 2 UVPG erfolgen muss.

⁴¹ Das Gesetz setzt die europäische UVP-Richtlinie 85/337 um.

Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung von Hennen mit		
60 000 oder mehr Plätzen,	X	
40 000 bis weniger als 60 000 Plätzen,		A
15 000 bis weniger als 40 000 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Junghennen mit		
85 000 oder mehr Plätzen,	X	
40 000 bis weniger als 85 000 Plätzen,		A
30 000 bis weniger als 40 000 Plätzen;		S
Errichtung/Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Mastgeflügel mit		
85 000 oder mehr Plätzen,	X	
40 000 bis weniger als 85 000 Plätzen,		A
30 000 bis weniger als 40 000 Plätzen;		S
Errichtung/Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Truthühnern mit		
60 000 oder mehr Plätzen,	X	
40 000 bis weniger als 60 000 Plätzen,		A
15 000 bis weniger als 40 000 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Rindern mit		
800 oder mehr Plätzen,		A
600 bis weniger als 800 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Kälbern mit		
1 000 oder mehr Plätzen,		A
500 bis weniger als 1 000 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Mastschweinen (Schweine von 30 kg Lebendgewicht oder mehr) mit		
3 000 oder mehr Plätzen,	X	
2 000 bis weniger als 3 000 Plätzen,		A
1 500 bis weniger als 2 000 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Sauen einschließlich dazugehöriger Ferkel (Ferkel bis weniger als 30 kg Lebendgewicht) mit		
900 oder mehr Plätzen,	X	
750 bis weniger als 900 Plätzen,		A
560 bis weniger als 750 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur getrennten Intensivaufzucht von Ferkeln (Ferkel von 10 bis weniger als 30 kg Lebendgewicht) mit		
9 000 oder mehr Plätzen,	X	
6 000 bis weniger als 9 000 Plätzen,		A
4 500 bis weniger als 6 000 Plätzen;		S
Errichtung und Betrieb einer Anlage zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Pelztieren mit		
1 000 oder mehr Plätzen,		A
750 bis weniger als 1 000 Plätzen;		S

(2) *Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV*

Anhang 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) enthält eine Liste der Anlagen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen.⁴² Die Eingruppierung folgt im Grundsatz der gleichen Systematik wie die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben.

§ 1 Abs. 2 und 3 der Verordnung definieren den Begriff der Anlage näher. Danach erstreckt sich das Genehmigungserfordernis auf alle vorgesehenen Anlagenteile und Verfahrensschritte, die zum Betrieb notwendig sind, und Nebeneinrichtungen, die mit den Anlagenteilen und Verfahrensschritten in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang stehen und die von Bedeutung sein können für das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen, die Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen oder das Entstehen sonstiger Gefahren, erheblicher Nachteile oder erheblicher Belästigungen. Die im Anhang 1 bestimmten Voraussetzungen sind auch erfüllt, wenn mehrere Anlagen derselben Art in einem engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen und zusammen die maßgebenden Leistungsgrenzen oder Anlagengrößen erreichen oder überschreiten werden. Ein enger räumlicher und betrieblicher Zusammenhang ist gegeben, wenn die Anlagen auf demselben Betriebsgelände liegen, mit gemeinsamen Betriebseinrichtungen verbunden sind und einem vergleichbaren technischen Zweck dienen.

Die Zuordnung der Bestandsgrößen ergibt sich aus nachfolgender Tabelle. Das „G“ in Spalte 2 bedeutet, dass ein Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG (mit Öffentlichkeitsbeteiligung), die Eintragung „V“, dass ein vereinfachtes Verfahren gemäß § 19 BImSchG (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) durchzuführen ist. Die 4. BImSchV dient der Umsetzung der EU-Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen. Anlagen, die unter diese Richtlinie fallen, sind in der Tabelle in Spalte 3 mit dem Buchstaben „E“ gekennzeichnet.

⁴² Zum Genehmigungsverfahren gibt es teilweise Anwendungserlasse einiger Länder, beispielsweise zum Einbau von Abluftreinigungsanlagen („Filter-Erlasse“), vgl. den NRW-Tierhaltungserlass vom 19. Feb. 2013, hier abrufbar:

https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/erlass_tierhaltungsanlagen.pdf.

Anlagen zum Halten oder zur Aufzucht von		
Hennen mit		
40 000 oder mehr Hennenplätzen,	G	E
15 000 bis weniger als 40 000 Hennenplätzen,	V	
Junghennen mit		
40 000 oder mehr Junghennenplätzen,	G	E
30 000 bis weniger als 40 000 Junghennenplätzen,	V	
Mastgeflügel mit		
40 000 oder mehr Mastgeflügelplätzen,	G	E
30 000 bis weniger als 40 000 Mastgeflügelplätzen,	V	
Truthühnern mit		
40 000 oder mehr Truthühnermastplätzen,	G	E
15 000 bis weniger als 40 000 Truthühnermastplätzen,	V	
Rindern (ausgenommen Plätze für Mutterkuhhaltung mit mehr als sechs Monaten Weidehaltung je Kalenderjahr) mit 600 oder mehr Rinderplätzen,	V	
Kälbern mit 500 oder mehr Kälbermastplätzen,	V	
Mastschweinen (Schweine von 30 Kilogramm oder mehr Lebendgewicht) mit		
2 000 oder mehr Mastschweineplätzen,	G	E
1 500 bis weniger als 2 000 Mastschweineplätzen,	V	
Sauen einschließlich dazugehöriger Ferkelaufzuchtplätze (Ferkel bis weniger als 30 Kilogramm Lebendgewicht) mit		
750 oder mehr Sauenplätzen,	G	E
560 bis weniger als 750 Sauenplätzen,	V	
Ferkeln für die getrennte Aufzucht (Ferkel von 10 Kilogramm bis weniger als 30 Kilogramm Lebendgewicht) mit		
6 000 oder mehr Ferkelplätzen,	G	
4 500 bis weniger als 6 000 Ferkelplätzen,	V	
Pelztieren mit		
1 000 oder mehr Pelztierplätzen,	G	
750 bis weniger als 1 000 Pelztierplätzen,	V	

(3) Tierseuchenrechtliche Regelungen

Rechtsverordnungen auf der Grundlage des Tiergesundheitsgesetzes zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen sehen teilweise Vorgaben vor, die von der Zahl der vorgehaltenen Tierplätze abhängen.

Nach § 3 Abs. 2 und 3 **Schweinehaltungshygieneverordnung** gelten besondere abgestufte Anforderungen an die Tierhalter für Mast- oder Aufzuchtbetriebe,

- die mehr als 20 bzw. mehr als 700 Mast- oder Aufzuchtplätze haben,
- Zuchtbetriebe, in denen außer den Zuchtschweinen keine Schweine im Alter von mehr als 12 Wochen gehalten werden, die mehr als drei bzw. mehr als 150 Sauenplätze haben,
- andere Zuchtbetriebe oder gemischte Betriebe, die mehr als drei bzw. mehr als 100 Sauenplätze haben.

§ 2 Nr. 1 der Verordnung definiert zudem, was unter einem „Betrieb“ zu verstehen ist: „alle Schweineställe oder sonstige Standorte für Schweine einschließlich der dazugehörigen Nebengebäude und des dazugehörigen Geländes, die hinsichtlich der tatsächlichen Nutzung und der räumlichen Anordnung, insbesondere der Ver- oder Entsorgung, eine Einheit bilden“.

Auch die **Geflügelpest-Verordnung** differenziert nach Bestandsgrößen. So sieht § 2 Abs. 2 besondere Registerpflichten vor. Wer Geflügel hält, hat ein Register zu führen. In das Register ist u.a. für den Fall, dass mehr als 100 Stück Geflügel gehalten werden, je Werktag die Anzahl der verendeten Tiere einzutragen. Wenn mehr als 1000 Stück Geflügel gehalten werden, ist je Werktag zusätzlich die Gesamtzahl der gelegten Eier jedes Bestandes einzutragen. Werden in einem Geflügelbestand mehr als 1000 Stück Geflügel gehalten, so hat der Tierhalter zudem nach § 6 besondere Anforderungen zu beachten, beispielsweise sicherzustellen, dass die Ein- und Ausgänge zu den Ställen oder die sonstigen Standorte des Geflügels gegen unbefugten Zutritt oder unbefugtes Befahren gesichert sind oder dass die Einrichtungen zur Aufbewahrung verendeten Geflügels bei Bedarf, mindestens jedoch einmal im Monat, gereinigt und desinfiziert werden.

(4) Lebensmittelrechtliche Regelungen

Nach § 5 der **Lebensmittel-Hygieneverordnung** gelten geringere Anforderungen für die Abgabe von Eiern direkt an Verbraucher oder an örtliche Betriebe des Einzelhandels zur unmittelbaren Abgabe an Verbraucher, wenn die Eier aus eigener Erzeugung von Betrieben mit weniger als 350 Legehennen stammen. Gleiches gilt für die Anforderungen nach § 3 **Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung**.

Auch das **Legehennenbetriebsregistergesetz** gilt grundsätzlich nur für Betriebe mit mindestens 350 Legehennen. „Betrieb“ ist nach § 2 Nr. 3 des Gesetzes „eine aus einem Stall oder mehreren Ställen bestehende örtliche, wirtschaftliche und seuchenhygienische Einheit zur Erzeugung von Eiern“.

Die Kennzeichnung von Geflügelfleisch mit der Haltungsform „Bäuerliche Auslaufhaltung“ oder „Bäuerliche Freilandhaltung“ ist nach Anhang V der **EG-Durchführungsverordnung Nr. 543/2008 zur Verordnung hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch** nur zulässig, wenn neben anderen Anforderungen (z.B. zur Besatzdichte oder zum Schlachalter) die einzelnen Ställe nicht mehr Tiere enthalten als

- 4800 Hähnchen,
- 5200 Perlhühner,
- 4000 weibliche Barbarieenten oder Pekingenten bzw. 3200 männliche Barbarieenten oder Pekingenten bzw. 3200 Mulardenten,
- 2500 Kapaune, Gänse und Puten/Truthühner.

Gleiches gilt für die Bezeichnung „biologisch“ oder „ökologisch“ nach Art. 12 Abs. 3 der **EG-Durchführungsverordnung 889/2008 zur EG-Öko-Grundverordnung**. Art. 2 Buchst. b dieser Verordnung definiert zudem den Begriff des Betriebes. Danach umfasst der Betrieb alle unter derselben Leitung zum Zwecke der Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen bewirtschafteten Produktionseinheiten.

(5) Arzneimittelrecht

Nach §§ 58a und 58b Arzneimittelgesetz haben die Halter bestimmter Nutztiere Meldungen über die Tierhaltung und die Arzneimittelverwendung abzugeben. Nach § 58e Abs. 1 Nr. 2 Arzneimittelgesetz können durch Rechtsverordnung Betriebe bis zu einer bestimmten Bestandsgröße von dieser Pflicht ausgenommen werden. Hiervon wurde durch die **Tierarzneimittel-Mitteilungsdurchführungsverordnung** Gebrauch gemacht. Danach gelten die Mitteilungspflichten nicht für Tierhaltungsbetriebe, in denen im Kalenderhalbjahr, für das eine Mitteilung abzugeben ist, durchschnittlich nicht mehr als

- 20 zur Mast bestimmte Rinder,
- 250 zur Mast bestimmte Schweine,
- 1000 Mastputen oder
- 10000 Masthühner

gehalten werden.

cc) Abweichendes Regelungskonzept: Abgrenzung zur bäuerlichen/landwirtschaftlichen Tierhaltung

Andere Regelungen lösen sich von bestandsgrößenbezogenen Vorgaben und stehen damit nicht im Zusammenhang mit dem Begriff der „Massen“-Tierhaltung im wörtlichen Sinne. Sie beziehen sich auf Vorstellungen, die typischerweise mit dem Begriff einer bäuerlichen oder landwirtschaftlichen Tierhaltung verbunden sind und grenzen so diese Form der Tierhaltung von der „gewerblichen“⁴³ bzw. „industriellen“⁴⁴ oder „intensiven“⁴⁵ Tierhaltung ab, also von der Form der Tierhaltung, die herkömmlich mit dem Begriff Massentierhaltung assoziiert wird. Regelungszwecke solcher Vorschriften können beispielsweise der Erhalt des typischen Landschaftsbildes im Außenbereich sein, die Sicherstellung einer bäuerlichen Agrarstruktur oder der Schutz der Verbrauchererwartung beim Erwerb von Lebensmitteln, die mit Produktionshinweisen („Bio“) gekennzeichnet sind.

Erwähnt seien hier beispielhaft folgende Regelungen:

(1) Baugesetzbuch

Das Baugesetzbuch (BauGB) regelt unter anderem die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich bemisst sich insbesondere nach § 35 BauGB. Grundsätzlich sind nur die in § 35 Abs. 1 BauGB aufgezählten privilegierten Vorhaben zulässig. Dazu gehören nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB Vorhaben, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen. Der Begriff der Landwirtschaft ist in § 201 BauGB näher definiert: Landwirtschaft ist danach „insbesondere ... die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann ...“

Die Außenbereichsprivilegierung nicht landwirtschaftlicher Tierhaltungen ergibt sich aus § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB. Privilegiert ist danach ein Vorhaben, das wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umge-

⁴³ Vgl. BT-Drs. 17/11468, S. 14 f. (Abgrenzung zur landwirtschaftlichen Tierhaltung nach dem BauGB).

⁴⁴ BT-Drs. 17/11468, S. 14 f.

⁴⁵ Vgl. Ziff. 7.1. der Anlage 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

bung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll. Diese Privilegierung gilt jedoch seit einer Änderung des BauGB aus dem Jahr 2013⁴⁶ nicht mehr, wenn es sich um die Errichtung, Änderung oder Erweiterung einer baulichen Anlage zur Tierhaltung handelt, die dem Anwendungsbereich des § 35 Abs. 1 Nr. 1 nicht unterfällt (also insb. nicht einem landwirtschaftlichen Betrieb dient) und die einer Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz unterliegt (siehe dazu unter B.II.3. b) bb) (1)).

Damit folgt das Baugesetzbuch für privilegierte Vorhaben im Außenbereich einem kombinierten Ansatz: Zum einen wird die landwirtschaftliche Tierhaltung privilegiert, wobei eine Definition der landwirtschaftlichen Tierhaltung verwendet wird, die unabhängig von der Bestandsgröße ist und stattdessen an die Futtermittelproduktion auf eigenen Flächen anknüpft. Zum anderen wird die Privilegierung der nicht landwirtschaftlichen (gewerblichen) Tierhaltung ausgeschlossen für Vorhaben nach dem UVP-Gesetz, das an Bestandsgrößen anknüpft.

(2) Förderrecht

Die Gewährung von Zuwendungen des Landes für einzelbetriebliche Investitionen (z.B. Stallgebäude) in landwirtschaftlichen Unternehmen ist in der gleichnamigen Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft vom 31. März 2015 geregelt.⁴⁷ Zuwendungsberechtigt sind nach Ziff. 3.1 der Richtlinie nur Unternehmen, wenn deren Geschäftstätigkeit zu mehr als 25 Prozent der Umsatzerlöse darin besteht, durch Bodenbewirtschaftung oder durch mit Bodenwirtschaft verbundene Tierhaltung pflanzliche oder tierische Erzeugnisse zu gewinnen.

(3) Steuerrecht

Eine Privilegierung für die bodengebundene Tierhaltung sieht auch § 57 Energiesteuergesetz vor. Danach kann eine Steuerentlastung für landwirtschaftliche Betriebe gewährt werden. Nach § 57 Abs. 2 Nr. 1 Energiesteuergesetz setzt ein Betrieb der Landwirtschaft un-

⁴⁶ Näher dazu *Peine*, Entprivilegierte gewerbliche Tierhaltungsanlagen, LKV 2014, S. 385 ff.

⁴⁷ Abrufbar unter folgendem Link:

<http://www.mlul.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/EBI%20RL%2031-03-2015.pdf>.

ter anderem voraus, dass durch Bodenbewirtschaftung oder durch mit Bodenbewirtschaftung verbundene Tierhaltung pflanzliche oder tierische Erzeugnisse gewonnen werden.

(4) EG-Durchführungsverordnung zur EG-Öko-Grundverordnung

Art. 16 der EG-Durchführungsverordnung zur EG-Öko-Grundverordnung verbietet für mit „biologisch“ oder „ökologisch“ gekennzeichnete Produkte eine flächenunabhängige Tierhaltung, bei der der Tierhalter keine landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaftet und/oder keine schriftliche Vereinbarung mit einem anderen Unternehmen, das biologisch/ökologischen Produktionsvorschriften genügt, getroffen hat.

Nach Art. 19 Abs. 1 müssen für Pflanzenfresser, außer während der jährlichen Wander- und Hüteperiode, mindestens 50 % der Futtermittel aus der Betriebseinheit selbst stammen oder – falls dies nicht möglich ist – in Zusammenarbeit mit anderen ökologischen/biologischen Betrieben vorzugsweise in derselben Region erzeugt werden.

Ergänzend enthält die Verordnung auch Regelungen zur Düngung. Art. 3 Abs. 2 sieht eine Obergrenze des im Betrieb ausgebrachten Wirtschaftsdüngers tierischer Herkunft vor. Die Besonderheit ergibt sich aus Absatz 3 der Vorschrift. Danach können ökologische/biologische Betriebe zur Ausbringung von überschüssigem Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft aus der ökologischen/biologischen Produktion schriftliche Vereinbarungen mit anderen Betrieben und Unternehmen treffen, jedoch ausschließlich mit solchen, die den ökologischen/biologischen Produktionsvorschriften genügen. Die Obergrenze wird auf Basis aller ökologischen/biologischen Produktionseinheiten berechnet, die an dieser Vereinbarung beteiligt sind.

III. Zusammenfassung

1. Eine Legaldefinition des Begriffs „Massentierhaltung“ ist im deutschen Recht derzeit nicht vorhanden.
2. Der Begriff „Massentierhaltung“ ist im aktuellen Sprachgebrauch nicht wertungsfrei, sondern negativ konnotiert.
3. Es ist eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit, nicht der Rechtmäßigkeit einer gesetzlichen Regelung, ob der Begriff der Massentierhaltung verwendet wird oder nicht.

4. Der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz legt nahe, zur Definition des Begriffs „Massentierhaltung“ eine konkrete Anzahl von Tieren vorzugeben, die nach Vorstellung des Gesetzgebers eine „Masse“ darstellen.

5. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet, dass sich die Begriffsbestimmung an dem Zweck der Regelung orientiert und in Bezug auf den jeweiligen Regelungszweck geeignet, erforderlich und angemessen ist. Daher ist die in einer Legaldefinition anzugebende Anzahl der Tiere nach Regelungszweck, Art der Tiere und Zweck der Tierhaltung unter Berücksichtigung der jeweiligen agrar- oder sonstigen naturwissenschaftlichen Erkenntnisse zu differenzieren. Eine einheitliche Legaldefinition des Begriffs „Massentierhaltung“, die alle gesetzlichen Regelungen mit Bezug zur Tierhaltung umfasst, ist daher nicht möglich.

6. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat festgestellt, dass zwischen Tierwohl und Bestandsgröße nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen kein eindeutiger Bezug besteht. Im Zusammenhang mit Regelungen zu Zwecken des Tierschutzes ist eine Definition des Begriffs „Massentierhaltung“, die auf Bestandsgrößen abstellt, daher nicht zweckmäßig. Soll auf die Haltungsbedingungen des einzelnen Tieres abgestellt werden (etwa die Besatzdichte), so eignet sich hierfür der Begriff „Massentierhaltung“ nicht.

7. Bei anderen Regelungszwecken kann es zweckmäßig sein, die Vorgaben an die Bestandsgröße zu knüpfen. Entsprechende Bestimmungen sehen z.B. das deutsche und europäische Umwelt-, Tierseuchen- oder Lebensmittelrecht vor. So ist nach der 4. BImSchV in Umsetzung der EU-Richtlinie 2010/75 über Industrieemissionen u.a. für Anlagen mit mehr als

- 40000 Plätzen für Geflügel,
- 2000 Plätzen für Mastschweine oder
- 750 Plätzen für Sauen

ein Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG durchzuführen. Ein Gesetz des österreichischen Bundeslandes Tirol bezeichnet Anlagen in dieser Größenordnung als „Massentierhaltung“.

8. Andere Regelungen knüpfen an die bodengebundene Tierhaltung an. So gilt beispielsweise die bauplanungsrechtliche Privilegierung von Vorhaben im Außenbereich, die einem

landwirtschaftlichen Betrieb dienen, für Tierhaltungsbetriebe nur, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann. Solche Regelungen lösen sich jedoch von bestandsgrößenbezogenen Vorgaben und stehen damit nicht im Zusammenhang mit dem Begriff der „Massen“-Tierhaltung im wörtlichen Sinne.

gez. Marc Lechleitner