

Dr. Christoph Maisack  
Internationale Gesellschaft für Nutztierhaltung (IGN)  
Hauensteinstr. 9, 79713 Bad Säckingen,  
Tel. tagsüber 07761 566 243; abends 07761 59947 (AB)  
[cmaisack@web.de](mailto:cmaisack@web.de)

Frau  
Monika Baumgartner  
Referentin für Landwirtschaft und Verbraucherschutz  
Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen  
Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz 1  
30159 Hannover

Bad Säckingen, den 12. 9. 2009

***Anfrage betreffend „Empfehlungen für das Halten von Ziegen“, angenommen vom Ständigen Ausschuss des Europarates auf dessen 25. Tagung am 6. November 1992; Massentierhaltung von über 7.000 Ziegen in ganzjähriger Stallhaltung.***

Sehr geehrte Frau Baumgartner,

gerne beantworte ich Ihre Anfrage zu dem o. g. Thema. Dabei sollten fünf Fragen unterschieden werden:

- Die Frage nach dem Inhalt der o. g. Empfehlung (dazu nachf. 1);
- die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit der Empfehlung (dazu nachf. 2);
- die Frage nach der Bedeutung von Sollvorschriften (dazu nachf. 3);
- die Frage nach der Vereinbarkeit der ganzjährigen Stallhaltung von Ziegen mit der Empfehlung (dazu nachf. 4);
- die Konsequenzen eines Verstoßes.

**Zu 1:**

Für die Frage der Stallhaltung von Ziegen ist Art. 18 Abs. 1 der Empfehlung maßgebend. Er lautet:

„Ziegen sollten möglichst nicht das ganze Jahr über im Stall gehalten werden. Sind sie während eines erheblichen Teils des Jahres aufgestellt, so sollten sie in Sicht- und

Hörweite von anderen Ziegen oder Tieren sein und genügend Bewegungsraum haben. Sie sollten regelmäßig ins Freie gelassen werden.“

Die Zusammenschau dieser drei Sätze ergibt:

Eine ganzjährige Stallhaltung sollte möglichst vermieden werden, d. h. nur in atypischen Ausnahmefällen stattfinden.

Wird wegen eines atypischen Ausnahmefalles von diesem Grundsatz abgegangen, so sollten die Ziegen in der Zeit, in der sie in Stallhaltung sind, Sicht- und Hörkontakt und genügend Bewegungsraum haben sowie regelmäßig ins Freie gelassen werden.

Daraus folgt: Eine ganzjährige Stallhaltung sollte grundsätzlich unterbleiben. Ein Abgehen von diesem Grundsatz ist nur möglich, wenn ein atypischer Ausnahmefall vorliegt. Ist dies der Fall, dann müssen (wenigstens) die Kautelen des Satzes 2 (Sicht- und Hörkontakt, genügend Bewegungsraum, regelmäßiger Zugang ins Freie) eingehalten werden. Ihre Einhaltung ändert aber nichts an dem von Satz 1 vorgegebenen Regel-Ausnahme-Verhältnis (Regel: keine ganzjährige Stallhaltung; Ausnahme: ganzjährige Stallhaltung nur in atypischen Fällen; in solchen Fällen zumindest Einhaltung der Kautelen des Satzes 2 und außerdem - wie immer - Wahrung des Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit).

## **Zu 2:**

Die Empfehlungen des Ständigen Ausschusses sind „verbindliche Vorgaben aus dem europäischen Tierschutzrecht“ (so das Bundesverfassungsgericht, Urt. v. 6. 7. 1999, BVerfGE 101, 1, 40).

Die Bundesregierung hat nach Erlass dieses Urteils folgende Bestimmung in Nr. 1.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes vom 9. 2. 2000 (BAnz Nr. 36a vom 22. Februar 2000) aufgenommen:

„Bei der Beurteilung von Tierhaltungen auf Übereinstimmung mit den Anforderungen des § 2 hat die zuständige Behörde auch die anzuwendenden einschlägigen Empfehlungen zu beachten, die der ständige Ausschuss nach Art. 9 des Europäischen Übereinkommens vom 10. März 1976 zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen angenommen hat.“

Daraus folgt: Wird bei der Haltung von Tieren die einschlägige Empfehlung des Ständigen Ausschusses nicht beachtet, so verstößt diese Haltung zugleich gegen § 2 des Tierschutzgesetzes.

Die für die Überwachung der Tierhaltung zuständige Veterinärbehörde ist nach § 16a Satz 1 TierSchG berechtigt, aber auch verpflichtet, gegenüber dem Tierhalter die zur Beseitigung des Verstoßes und zur Vermeidung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen zu treffen (dazu, dass im Rahmen von § 16a Satz 1 TierSchG zwar ein Auswahlermessen der Behörde zwischen verschiedenen Handlungsmodalitäten besteht, nicht aber auch ein Entschließungsermessen, das der Behörde die untätige Hinnahme eines bekannt gewordenen und fortdauernden Verstoßes erlauben würde, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz 2. Aufl., § 16 a Rn 5 mit weiteren Nachweisen).

Beantragt der Tierhalter eine Baugenehmigung, so ist ihm diese zu versagen, weil er mit seinem Vorhaben gegen § 2 TierSchG und damit gegen eine öffentlich-rechtliche Vorschrift verstößt.

### **Zu 3:**

Sollvorschriften sind Rechtsnormen, die die Vornahme oder das Unterlassen einer Handlung nicht zwingend, sondern nur für den Regelfall anordnen.

Im öffentlichen Recht - zu dem das Tierschutzrecht gehört - ist eine Sollvorschrift ebenso verbindlich wie eine Muss-Vorschrift; allerdings lässt eine Sollvorschrift bei Vorliegen besonderer (atypischer) Umstände ausnahmsweise ein Abweichen von der gesetzlich angeordneten Regelung zu.

„Sollen“ bedeutet also „Müssen mit Ausnahmen in atypischen Fällen“ (in diesem Sinne viele Gerichtsurteile, vgl. u. a. VG Stuttgart, Zeitschrift Natur und Recht 1999, 719; VG Minden, Zeitschrift Agrar- und Umweltrecht 2004, 84; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, München 1999, § 7 Rn 11).

### **Zu 4:**

Die Neuerrichtung eines Stalles, in dem Ziegen in ganzjähriger Stallhaltung gehalten werden sollen, ist demnach ein Verstoß gegen Art. 18 Abs. 1 Satz 1 der Empfehlung und zugleich gegen § 2 des Tierschutzgesetzes (TierSchG).

1. Dies gilt trotz der vom Ständigen Ausschuss gewählten Formulierung „... sollten möglichst...“.

Wie dargelegt, bedeutet diese Formulierung: „Grundsätzlich sollten Ziegen nicht in ganzjähriger Stallhaltung gehalten werden; in atypischen Ausnahmefällen ist ein Abgehen von diesem Grundsatz möglich“. Dabei darf eine solche Abweichung nach dem Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht nicht weiter gehen, als es zum Schutz der ausnahmsweise als vorrangig anzusehenden Interessen erforderlich und verhältnismäßig ist.

An einen solchen atypischen Ausnahmefall könnte z. B. gedacht werden, wenn bei Einhaltung der Empfehlung ein vor ihrer Aufnahme in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Tierschutzgesetzes am 9. 2. 2000 bereits errichteter und begonnener Ziegenhaltungsbetrieb nicht mehr weitergeführt werden könnte und wenn sich die Abweichung von der Empfehlung sowohl nach ihrem Ausmaß als auch nach ihrer zeitlichen Dauer und der Zahl der davon betroffenen Ziegen im Rahmen des oben zitierten Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit halten würde.

Dagegen kann man bei einem Betrieb, der erst neu errichtet wird oder neu mit der Haltung von Ziegen beginnt, von vornherein keinen atypischen Ausnahmefall annehmen. Das gilt erst recht, wenn in einem solchen Betrieb Tausende von Ziegen in ganzjähriger Stallhaltung gehalten werden sollen.

2. Die Äußerung in der Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung auf die Kleine Anfrage Nr. 65 des Abgeordneten MdL Christian Meyer - „grundsätzlich ist eine ganzjährige Stallhaltung von Ziegen möglich“ - verkennt die Bedeutung von Sollvorschriften und stellt das durch Art. 18 Abs. 1 Satz 1 angeordnete Regel-Ausnahme-Verhältnis auf den Kopf: Nicht die Durchbrechung der Empfehlung ist, wie das Ministerium anscheinend meint, der Grundsatz, sondern ihre Einhaltung. Ausnahmen von der grundsätzlich anzuwendenden Empfehlung sind zwar möglich, jedoch nur in atypischen Fällen und auch dann nur bei Beachtung des Rechtsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Bei einem Betrieb, der erst neu errichtet werden oder seine Tätigkeit erst neu aufnehmen soll, ist ein solcher atypischer Ausnahmefall von vornherein nicht denkbar. Außerdem würde es - selbst wenn man sich rein theoretisch eine Ausnahme vorstellen könnte - in Anbetracht der Zeitdauer, für die Art. 18 Abs. 1 Satz 1 der Empfehlung hier außer Kraft gesetzt werden soll, und der Zahl der davon betroffenen Tiere an der Verhältnismäßigkeit fehlen.
3. Offenbar meint das Ministerium, dass bei Einhaltung der in Art. 18 Abs. 1 Satz 2 genannten Kautelen (Sicht- und Hörkontakt, genügend Bewegungsraum, regelmäßiger Zugang ins Freie) der Grundsatz des Satzes 1 auch ohne Vorliegen eines atypischen Ausnahmefalles durchbrochen werden könne. Das ist aber nicht der Fall. Satz 2 ändert nichts daran, dass ein Abgehen von dem Grundsatz des Satzes 1 nur in einem atypischen Ausnahmefall möglich ist; liegt ein solcher vor, dann müssen zumindest diese Kautelen eingehalten und außerdem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden.
4. Wäre die Auffassung des Ministeriums zutreffend, so verlöre die Empfehlung des Art. 18 Abs. 1 Satz 1 jeglichen Sinn, denn: Wenn einem Unternehmer, der mit der Ziegenhaltung neu beginnt und der bei der Haltung von Tausenden von Ziegen ohne jede zeitliche Befristung die Empfehlung von Art. 18 Abs. 1 Satz 1 generell durchbrechen will, dies gestattet würde - wann sollte es dann noch möglich sein, gegenüber einem anderen Tierhalter diese Empfehlung geltend zu machen und über § 16a Satz 1 i. V. mit § 2 TierSchG durchzusetzen?

#### **Zu 5:**

Die Konsequenzen eines Verstoßes:

Die für den Landkreis Holzminden zuständige Veterinärbehörde hat gegen die fortgesetzte Verletzung von § 2 TierSchG i. V. mit Art. 18 Abs. 1 der Empfehlung, die in dem Betrieb einer neu eingerichteten Ziegenhaltung mit ganzjähriger Stallhaltung zu sehen ist, gem. § 16a Satz 1 TierSchG einzuschreiten.

Nach dem klaren Wortlaut des § 16a Satz 1 TierSchG ist sie zu einem Einschreiten verpflichtet. Ihr Ermessen gestattet ihr nicht, untätig zu bleiben, wohl aber, zwischen verschiedenen Handlungsmitteln dasjenige, das ihr am effektivsten erscheint, auszuwählen (kein Entschließungs-, wohl aber Auswahlermessen).

Eine baurechtliche oder immissionsschutzrechtliche Genehmigung kann dem Ziegenhalter nach der Landesbauordnung bzw. dem Bundesimmissionsschutzgesetz nicht er-

teilt werden, da das Vorhaben gegen § 2 TierSchG und damit gegen eine öffentlich-rechtliche Vorschrift verstößt (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG bzw. die entsprechende Vorschrift der niedersächsischen Landesbauordnung).

Mit freundlichen Grüßen

(Christoph Maisack)