

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 137/2022-13

2. Dezember 2022

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Dr. Bernhard KUDERER

als Schriftführer,

über den Antrag der BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG, näher bezeichnete Bestimmungen der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II 485/2004, in der Fassung BGBl. II 151/2017 als gesetzwidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Begründung

I. Antrag

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

1

"Punkt 2.2.2. und Punkt 5.2. 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. 151/2017,"

in eventu

"Punkt 2.2.2. 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. 151/2017,"

in eventu

"Punkt 5.2. 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. 151/2017"

als verfassungs- bzw. gesetzwidrig aufzuheben.

II. Rechtslage

1. § 13, § 18 Abs. 2a, § 24 Abs. 1 und § 44 Abs. 29 bis Abs. 34 Bundesgesetz über den Schutz der Tiere (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl. I 118/2004, (§ 18 Abs. 2a, § 24 Abs. 1 und § 44 Abs. 29 bis Abs. 34 idF BGBl. I 130/2022) lauten:

2

"Grundsätze der Tierhaltung

§ 13. (1) Tiere dürfen nur gehalten werden, wenn auf Grund ihres Genotyps und Phänotyps und nach Maßgabe der folgenden Grundsätze davon ausgegangen werden kann, dass die Haltung nach dem anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse ihr Wohlbefinden nicht beeinträchtigt.

(2) Wer ein Tier hält, hat dafür zu sorgen, dass das Platzangebot, die Bewegungsfreiheit, die Bodenbeschaffenheit, die bauliche Ausstattung der Unterkünfte und Haltungsvorrichtungen, das Klima, insbesondere Licht und Temperatur, die Betreuung und Ernährung sowie die Möglichkeit zu Sozialkontakt unter Berücksichtigung der Art, des Alters und des Grades der Entwicklung, Anpassung und Domestikation der Tiere ihren physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen sind.

(3) Tiere sind so zu halten, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert wird."

"Bauliche Ausstattung und Haltungsvorrichtungen

§ 18. [...]

(2a) Die Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich ist verboten.

[...]"

"2. Abschnitt

Besondere Bestimmungen

Tierhaltungsverordnung

§ 24. (1) Unter Berücksichtigung der Zielsetzung und der sonstigen Bestimmungen dieses Bundesgesetzes sowie unter Bedachtnahme auf den anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und die ökonomischen Auswirkungen hat die Bundesministerin/der Bundesminister für Gesundheit und Frauen, in Bezug auf Tiere gemäß Z 1 im Einvernehmen mit der Bundesministerin/dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, für die Haltung

1. von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas und Alpakas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen sowie

2. anderer Wirbeltiere

durch Verordnung die Mindestanforderungen für die in § 13 Abs. 2 genannten Haltungsbedingungen und erforderlichenfalls Bestimmungen hinsichtlich zulässiger Eingriffe sowie sonstiger zusätzlicher Haltungsanforderungen zu erlassen.

[...]"

"In-Kraft-Treten und Übergangsbestimmungen

§ 44. [...]

(29) § 18 Abs. 2a tritt mit dem 1. Jänner 2023 für alle ab diesem Datum baurechtlich bewilligten neu gebauten oder umgebauten Anlagen in Kraft. Für alle sonstigen, den bis dahin geltenden tierschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechenden bestehenden Haltungseinrichtungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGBl. I Nr. 130/2022 bestehen, tritt § 18 Abs. 2a mit 1.1.2040 in Kraft.

(30) Bis zum 31.12.2026 ist vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und vom Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus 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 an Hand der angeführten Parameter auch Haltungssysteme von, an bestehenden Qualitätsprogrammen teilnehmenden, Schweinemastbetrieben zu evaluieren. Darüber hinaus sind die ökonomischen, arbeitstechnischen und ökologischen Auswirkungen dieser Haltungssysteme 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.

(31) 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, können 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.

(32) Mit Inkrafttreten der Verordnung gemäß § 24 Abs.1 Z 1 entsprechend Abs. 30 haben alle ab diesem Datum in baulicher Hinsicht neu gebauten oder umgebauten Anlagen dem neuen Mindeststandard zu entsprechen.

(33) Im Bericht gemäß § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992 (Grüner Bericht), BGBl. Nr. 375/1992, ist in einem gesonderten Kapitel über den Fortschritt hinsichtlich der Weiterentwicklung der Stallbausysteme und der Fördermaßnahmen im Schweinebereich mit den Schwerpunkten Tierwohl, Wirtschaftlichkeit, Nationale Selbstversorgung sowie einem Vergleich zu anderen europäischen Standards alle zwei Jahre darzustellen. Mit diesem Kapitel soll die soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkung des langfristigen Ausstiegs aus der Haltung von Mast Schweinen in unstrukturierten Buchten mit Beton-Vollspaltenböden transparent gemacht werden.

(34) Das Inhaltsverzeichnis, § 1a samt Überschrift, § 3a samt Überschrift, § 5 Abs. 2 Z 1, § 7 Abs. 1, § 8 samt Überschrift, § 8a Abs. 2, § 12 Abs. 1, § 13 Abs. 2, § 14 Abs. 1a, § 16 Abs. 5, § 18 Abs. 2b, § 24a Abs. 1 Z 1, § 24 Abs. 8, § 25 Abs. 1, § 27 Abs. 3, der 3. Abschnitt des 2. Hauptstückes samt Überschrift, § 32a samt Überschrift, § 32b samt Überschrift, § 32c samt Überschrift, § 32d samt Überschrift, § 35 Abs. 2 und 3, § 37 Abs. 2a, § 38 Abs. 1, 3 4, 5a und 6, § 39 Abs. 1 und 3, § 40 Abs. 1, § 41 Abs. 4 und 5, § 48 Z 3, die Anlage sowie der Entfall des § 38 Abs. 8 in der Fassung BGBl. I Nr. 130/2022 treten mit 1. September 2022 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Bundesgesetz zur Durchführung unmittelbar anwendbarer unionsrechtlicher Bestimmungen auf dem Gebiet des Tierschutzes, BGBl. I Nr. 47/2013, idF BGBl. I Nr. 37/2018, außer Kraft. § 6 Abs. 2a bis 2c in der Fassung BGBl. I Nr. 130/2022 tritt mit 1. Jänner 2023 in Kraft."

2. 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 485/2004, idF BGBl. II 151/2017, lautete auszugsweise (die im Hauptantrag angefochtenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

3

"Anlage 5

MINDESTANFORDERUNGEN FÜR DIE HALTUNG VON SCHWEINEN

[...]

2. ALLGEMEINE HALTUNGSVORSCHRIFTEN FÜR ALLE SCHWEINE

2.1. GRUNDLEGENDE ANFORDERUNGEN AN SCHWEINESTÄLLE

Buchten müssen so gebaut sein, dass die Schweine

- Zugang zu einem größen- und temperaturmäßig angenehmen Liegebereich haben, der mit einem angemessenen Ableitungssystem ausgestattet und sauber ist und so viel Platz bietet, dass alle Schweine gleichzeitig liegen können,
- normal aufstehen und abliegen können, sowie
- bei Einzelhaltung andere Schweine sehen können.

2.2. BODENBESCHAFFENHEIT

2.2.1. Grundlegende Anforderungen

Die Böden müssen rutschfest sein und dürfen keine wesentlichen Unebenheiten aufweisen. Sie müssen so gestaltet und unterhalten werden, dass die Schweine keine Verletzungen oder Schmerzen erleiden. Sie müssen für die Größe und das Gewicht der Schweine geeignet sein und – wenn keine Einstreu zur Verfügung gestellt wird – eine starre, ebene und stabile Oberfläche aufweisen. Weisen geschlossene Böden im Liegebereich der Tiere keine Beläge auf, die ihren Ansprüchen auf Wärmedämmung ausreichend genügen, so sind sie ausreichend mit Stroh oder ähnlich strukturiertem Material einzustreuen.

2.2.2. Besondere Anforderungen an perforierte Böden

Bei Verwendung von Betonspaltenböden dürfen folgende Spaltenbreiten nicht überschritten und folgende Auftrittsbreiten nicht unterschritten werden:

<u>Tierkategorie</u>	<u>Maximale Spaltenbreite</u>	<u>Minimale Auftrittsbreite</u>
<u>Saugferkel</u>	<u>10 mm</u>	<u>50 mm</u>
<u>Absetzferkel</u>	<u>13 mm</u>	<u>50 mm</u>
<u>Mastschweine, Zuchtläufer</u>	<u>18 mm</u>	<u>80 mm</u>
<u>Jungsauen, Sauen und Eber</u>	<u>20 mm</u>	<u>80 mm</u>

Spaltenböden aus Beton müssen aus Flächenelementen hergestellt sein, die keine durchgehenden Längsspalten in den Elementen aufweisen. Die Auftrittsfläche muss eben und gratfrei, die Kanten müssen gebrochen sein. Kunststoff- und Metallroste dürfen bei Saugferkeln eine Spaltenbreite von 10 mm und bei Absetzferkeln eine Spaltenbreite von 12 mm nicht überschreiten. Bei Gussrosten gilt ein fertigungsbedingter Abweichungsspielraum von +/- 0,5 mm.

[...]

5. BESONDERE HALTUNGSVORSCHRIFTEN FÜR ABSETZFERKEL, MASTSCHWEINE UND ZUCHTLÄUFER

5.1. FERKELKÄFIGE

Die Haltung von Ferkeln in allseitig umschlossenen, mit Gitterboden versehenen, mehrstöckigen Behältnissen ist verboten.

5.2. PLATZBEDARF BEI GRUPPENHALTUNG

Absetzferkel, Mastschweine und Zuchtläufer sind in Gruppen zu halten.

Dabei muss jedem Tier mindestens folgende uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche zur Verfügung stehen:

<u>Tiergewicht¹</u>	<u>Mindestfläche^{2,3}</u>
<u>bis 20 kg</u>	<u>0,20 m²/Tier</u>
<u>bis 30 kg</u>	<u>0,30 m²/Tier</u>
<u>bis 50 kg</u>	<u>0,40 m²/Tier</u>
<u>bis 85 kg</u>	<u>0,55 m²/Tier</u>
<u>bis 110 kg</u>	<u>0,70 m²/Tier</u>
<u>über 110 kg</u>	<u>1,00 m²/Tier</u>

¹ im Durchschnitt der Gruppe

² Buchten ohne durchgehend perforierte Böden müssen jedenfalls eine trockene und ausreichend dimensionierte Liegefläche aufweisen

³ Bei hohen Stalltemperaturen, an die die Tiere sich nicht anpassen können, ist diese Besatzdichte zu verringern oder für andere geeignete Abkühlungsmöglichkeiten zu sorgen"

3. Mit der Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz BGBl. II 296/2022 wurde Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung geändert. Die im vorliegenden Fall wesentlichen Neuerungen in Punkt 5.2a. und Punkt 9. lauten wie folgt:

4

"5.2a. GRUPPENHALTUNG NEU

Für ab dem 1.1.2023 neu gebaute, umgebaute oder erstmals in Betrieb genommene Gruppenhaltungen von Absetzferkeln, Mastschweinen und Zuchtläufnern gilt:

1. Die Haltung in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ist verboten.
2. Die Buchten müssen 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.
3. In Buchten ohne eingestreuten Liegebereich sind mindestens zwei verschiedene Beschäftigungsmaterialien anzubieten. Ein organisches Beschäftigungsmaterial muss ständig verfügbar sein.
4. Die Mindestbuchtenfläche hat 10m² für Absetzferkel und 20m² für Mastschweine zu betragen. Unterschreiten Buchten diese Werte, so muss der Liegebereich jedenfalls geschlossen und eingestreut sein und die Mindestfläche je Tier gemäß Ziffer 5 ist bis zu einem Tiergewicht von 110 kg um 10% zu erhöhen.
5. Jedem Tier muss mindestens folgende uneingeschränkt benutzbare Bodenfläche zur Verfügung stehen:

Tiergewicht ¹	Mindestfläche
bis 20 kg	0,25 m ² /Tier
bis 30 kg	0,40 m ² /Tier
bis 50 kg	0,50 m ² /Tier
bis 85 kg	0,65 m ² /Tier
bis 110 kg	0,80 m ² /Tier
über 110 kg	1,20 m ² /Tier

¹ im Durchschnitt der Gruppe

6. Geschlossene Warmställe müssen für die Haltung von Aufzuchtferkeln über Einrichtungen zur Schaffung von Temperaturzonen oder eine geeignete Kühlmöglichkeit und für die Haltung von Mastschweinen über eine geeignete Kühlmöglichkeit verfügen.

[...]

9. ÜBERGANGSBESTIMMUNGEN

[...]

Die Bestimmungen des Punktes 5.2a. in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022 gelten ab 1.1.2023 für alle neugebauten, umgebauten oder erstmals in Betrieb genommenen Anlagen und Haltungseinrichtungen.

Für Anlagen die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen gemäß der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022, bestehen, gelten die Bestimmungen des Punktes 5.2. weiter."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Die antragstellende Landesregierung begründet ihren Antrag zusammengefasst wie folgt:

5

Es bestünden Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der Punkte 2.2.2. und 5.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung. Aus diesen Bestimmungen lasse sich die Zulässigkeit perforierter Böden und zu geringer Mindestgrößen der zur Verfügung zu stellenden Bodenfläche sowie die fehlende Verpflichtung zur Einstreu wie auch des Vorhandenseins einer trockenen und ausreichend dimensionierten Liegefläche bei perforierten Böden ableiten. Gerade daraus resultierten tierschädliche Konsequenzen und nicht den physiologischen wie auch ethologischen Bedürfnissen der Schweine entsprechende Haltungsbedingungen. Ergebnis dieser Haltungsform seien sowohl psychischer Stress als auch körperliche Beeinträchtigungen (insbesondere Schleimbeutelentzündungen, Ohren- und Schwanzbeißen, Entzündungen der Augen und Lungen). Die Mortalität in der Schweinehaltung auf Vollspaltenböden sei dreimal so hoch wie auf Stroh.

6

Die angefochtenen Bestimmungen verstießen daher gegen § 2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I 111/2013. Dem Gesetzgeber komme bei der Umsetzung von Staatszielbestimmungen zwar ein Spielraum zu, doch werde dieser jedenfalls überschritten, wenn – wie im vorliegenden Fall – ein Gesetz, das Bezüge zu Tieren aufweise, zentrale Tierschutzgesichtspunkte außer Acht lasse. Des Weiteren liege eine Verletzung des Gleichheitssatzes gemäß Art. 7 Abs. 1 B-VG vor, zumal sich im Bereich des Tierschutzes in den vergangenen Jahren ein Wertewandel vollzogen habe, dem die angefochtenen Bestimmungen nicht gerecht würden, weshalb sie unsachlich seien. Ferner liege ein Verstoß gegen das Tierschutzgesetz vor. So sehe § 13 Abs. 2 TSchG vor, dass die Haltungsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf das Platzangebot, die Bewegungsfreiheit und die Bodenbeschaffenheit, den physiologischen und ethologischen Bedürfnissen der Tiere angemessen sein müssten und weder die Körperfunktionen noch das Verhalten der Tiere stören dürften. Eine typische, regelmäßig bei der konventionellen, den Mindestanforderungen der Punkte 2.2.2. und 5.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung entsprechenden Haltungsform auftretende Verhaltensstörung sei das sogenannte "Schwanzbeißen", weshalb den Tieren routinemäßig die Schwänze und Zähne kupiert würden. Die angefochtenen Bestimmungen stünden zudem in Widerspruch zu § 16 Abs. 1 TSchG, der vorsehe, dass die Bewegungsfreiheit der Tiere nicht dermaßen eingeschränkt werden dürfe, dass ihnen Schmerzen, Leid oder Schäden zugefügt würden, sowie zu § 24 Abs. 1 leg.cit., wonach die Mindestanforderungen

7

der Haltungsbedingungen auf dem anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu beruhen hätten. Ein weiterer Verstoß bestehe im Hinblick auf Vorgaben der Richtlinie 2008/120/EG über die Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen, wobei angeregt werde, diesbezüglich den Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens zu befassen.

Des Weiteren sind dem Antrag folgende Ausführungen zur Frage des Anfechtungsumfangs zu entnehmen:

8

"Eine Beseitigung der derzeitigen verfassungswidrigen Verordnungslage und die Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage ist nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung daher nur bei gänzlicher Behebung des Punktes 2.2.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung wie des Punktes 5.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung möglich. Bezüglich Punkt 2.2.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung einerseits deshalb, weil nur damit diese tierschädliche Haltungsform beseitigt wird, und andererseits weil die tragbare Variante der Einstreu etwa mit Stroh, die Linderung von Leid und zu einer Verbesserung der Situation führen würde.

Dabei stützt sich die Burgenländische Landesregierung insbesondere bezüglich der gänzlichen Behebung des Punkte 2.2.2 der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung, auf die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes, wonach eine Untätigkeit des Gesetzgebers vom Verfassungsgerichtshof auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden kann, wenn es sich um ein bloß partielles Unterlassen handelt und ein Zusammenhang mit einer bestehenden Regelung gegeben ist, die als Bezugspunkt der Auswirkungen des gesetzgeberischen Defizits aufgehoben werden kann. So hat der Verfassungsgerichtshof gesetzliche Regelungen auch in Fällen aufgehoben, in denen die Verfassungswidrigkeit eigentlich im Fehlen einer Regelung bestand (VfSlg. 8017/1977, 14.075/1995, 16.316/2001)."

2. Der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz hat die im Bundesministerium aufliegenden Akten betreffend das Zustandekommen der angefochtenen Verordnung vorgelegt, von der Abgabe einer inhaltlichen Stellungnahme aber abgesehen.

9

3. Der Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus hat eine Äußerung erstattet, in der den Ausführungen zur Zulässigkeit im Antrag wie folgt entgegengetreten wird (ohne die im Original enthaltenen Hervorhebungen):

10

"[...] Zur Zulässigkeit:

1. Wie der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung dargelegt hat, soll ein Normprüfungsverfahren dazu dienen, die behauptete Verfassungswidrigkeit - wenn sie tatsächlich vorläge - zu beseitigen. Unzulässig ist ein Antrag daher auch dann, wenn der Umfang der zur Aufhebung beantragten Bestimmungen so abgesteckt ist, dass die angenommene Verfassungswidrigkeit durch die Aufhebung gar nicht beseitigt würde (vgl. zB VfSlg. 8461/1978, 16.191/2001, 18.891/2009).

Nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003) sind die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfenden Verordnungsbestimmung notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Verordnungsteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Verordnungsstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden.

Dieser Grundposition folgend hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Normenprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. zB VfSlg 8155/1977, 12.235/1989, 13.915/1994, 14.131/1995, 14.498/1996, 14.890/1997, 16.212/2001). Der Antragsteller hat all jene Normen anzufechten, welche für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit beseitigt werden kann (VfSlg 16.756/2002, 19.496/2011, 19.972/2015).

Unzulässig ist der Antrag etwa dann, wenn der im Fall der Aufhebung im begehrten Umfang verbleibende Rest einer Verordnungsstelle als sprachlich unverständlicher Torso inhaltsleer und unanwendbar wäre (VfSlg 16.279/2001, 19.413/2011; VfGH 19.6.2015, G211/2014; 7.10.2015, G444/2015; 10.10.2016, G662/2015), der Umfang der zur Aufhebung beantragten Bestimmungen so abgesteckt ist, dass die angenommene Gesetzwidrigkeit durch die Aufhebung gar nicht beseitigt würde (vgl. zB VfSlg 18.891/2009, 19.933/2014) oder durch die Aufhebung bloßer Teile einer Verordnung dieser ein völlig veränderter, dem Ordnungsgeber überhaupt nicht mehr zusinnbarer Inhalt gegeben würde (vgl. VfSlg 18.839/2009, 19.841/2014, 19.972/2015; VfGH 15.10.2016, G339/2015).

2. Regelung für Spaltenböden in der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung finden sich in den Punkten 3.1.2., 3.3.1. und 3.3.2., die jeweils Vorgaben für den Perforationsanteil der Bodenfläche enthalten, sowie in den Punkten 2.2.2 mit Anforderungen an perforierte Böden und 5.2. mit Mindestflächen pro Tier bei Gruppenhaltung. Die Antragstellerin beschränkt ihre Anfechtung jedoch auf die Punkte 2.2.2 und 5.2, sodass der Antragstellerin zufolge die behauptete Verfassungswidrigkeit allein durch die Aufhebung der Punkte 2.2.2. und 5.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung beseitigt werden kann. Mit der Aufhebung der angefochtenen Bestimmungen würden zwar die besonderen Anforderungen an perforierte Böden und die Mindeststandards für Spaltenböden wegfallen, die Haltung von Schweinen auf Vollspaltenböden an sich bliebe jedoch zulässig. Mit

der Aufhebung würde daher keine Rechtslage entstehen, auf die die von der Antragstellerin vorgebrachten Bedenken nicht mehr zuträfen. Durch den Entfall der Mindestbedingungen käme es vielmehr zu einer Verschlechterung der Haltungsbedingungen.

Die vorliegenden Anträge der Burgenländischen Landesregierung sind daher nach Auffassung des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus unzulässig."

IV. Zulässigkeit

1. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 5 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über die Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde auch auf Antrag einer Landesregierung. 11

2. Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Gesetzmäßigkeit hin zu prüfenden Verordnungsbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Normenprüfungsverfahren schon wiederholt dargelegt hat (VfSlg. 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003), notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Verordnungsteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Verordnungsstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden. 12

2.1. Dieser Grundposition folgend hat der Gerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Normenprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. zB VfSlg. 8155/1977, 12.235/1989, 13.915/1994, 14.131/1995, 14.498/1996, 14.890/1997, 16.212/2001). Der Antragsteller hat all jene Normen anzufechten, welche für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des Antragstellers teilen – beseitigt werden kann (VfSlg. 16.756/2002, 19.496/2011, 19.972/2015). 13

2.2. Unzulässig ist der Antrag etwa dann, wenn der im Falle der Aufhebung im be-
gehrten Umfang verbleibende Rest einer Verordnungsstelle als sprachlich unver-
ständlicher Torso inhaltsleer und unanwendbar wäre (VfSlg. 16.279/2001,
19.413/2011; VfGH 19.6.2015, G 211/2014; 7.10.2015, G 444/2015;
VfSlg. 20.082/2016), der Umfang der zur Aufhebung beantragten Bestimmungen
so abgesteckt ist, dass die angenommene Gesetzwidrigkeit durch die Aufhebung
gar nicht beseitigt würde (vgl. zB VfSlg. 18.891/2009, 19.933/2014), oder durch die
Aufhebung bloßer Teile einer Verordnung dieser ein völlig veränderter, dem Ver-
ordnungsgeber überhaupt nicht mehr zusinnbarer Inhalt gegeben würde (vgl.
VfSlg. 18.839/2009, 19.841/2014, 19.972/2015, 20.102/2016).

3. Der Verfassungsgerichtshof hat über einen abstrakten Normenkontrollantrag
auf Grund der zum Zeitpunkt seiner Entscheidung anzuwendenden Rechtslage zu
befinden, also nicht auf Grund jener, die zum Zeitpunkt der Stellung des Antrages
zu berücksichtigen war (vgl. Art. 139 Abs. 4 B-VG *e contrario*; vgl. auch
VfSlg. 3186/1957, 9897/1983, 13.185/1992, 14.762/1997, 14.802/1997,
19.523/2011). Es sind daher all jene Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen
maßgeblich, die auf Grund ihrer Kundmachung bereits Bestandteil der
Rechtsordnung sind und daher in Geltung stehen (VfSlg. 4049/1961, 6460/1971).

4. Der Antrag der Burgenländischen Landesregierung erweist sich – vor dem
Hintergrund der mit dem BGBl. I 130/2022 am 28. Juli 2022 kundgemachten
Änderungen des Tierschutzgesetzes und der mit dem BGBl. II 296/2022 am
27. Juli 2022 kundgemachten Änderungen der 1. Tierhaltungsverordnung – als
unzulässig:

4.1. Die Burgenländische Landesregierung beantragt die Aufhebung der Punkte
2.2.2. sowie 5.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung idF BGBl. II 151/2017
und begründet dies damit, dass die Zulässigkeit perforierter Böden, insbesondere
ohne das gleichzeitige Erfordernis einer hinreichenden Einstreu sowie wegen zu
geringer Platzvorgaben und der lediglich für Buchten ohne durchgehend
perforierte Böden vorgesehenen Verpflichtung zur Verfügungstellung einer
trockenen und ausreichend dimensionierten Liegefläche, gegen § 2 des Bundes-
verfassungsgesetzes über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden
Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und
die Forschung, BGBl. I 111/2013, sowie gegen näher bezeichnete Bestimmungen

des Tierschutzgesetzes verstoße. Zudem erkenne sie darin eine Unvereinbarkeit mit der Richtlinie 2008/120/EG über die Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen.

4.2. Die 1. Tierhaltungsverordnung enthält Mindestanforderungen an die in § 13 Abs. 2 TSchG genannten Haltungsbedingungen der in § 24 Abs. 1 Z 1 leg.cit. näher bezeichneten Tiere. Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung legt "Mindestanforderungen für die Haltung von Schweinen" fest. Punkt 2.2.2. der Anlage 5 regelt die "Besondere[n] Anforderungen an perforierte Böden" im Hinblick auf die maximale Spaltenbreite und minimale Auftrittsweite. Zudem werden besondere Anforderungen an die Beschaffenheit von Betonspaltenböden sowie Kunst- und Metallrosten festgelegt. Punkt 5.2. der Anlage 5 regelt den "Platzbedarf bei Gruppenhaltung", ordnet an, dass Absetzferkel, Mastschweine und Zuchtläufer in Gruppen zu halten sind, bestimmt die mindestens zur Verfügung zu stellende Bodenfläche abhängig vom Gewicht des Tieres sowie zu ergreifende Maßnahmen im Falle hoher Stalltemperaturen und legt fest, dass Buchten ohne durchgehend perforierte Böden jedenfalls eine trockene und ausreichend dimensionierte Liegefläche aufweisen müssen. 18

4.3. Mit dem Bundesgesetz BGBl. I 130/2022 wurden diverse Änderungen im Tierschutzgesetz vorgenommen. Unter anderem wurde in § 18 ("Bauliche Ausstattung und Haltungsbedingungen") ein neuer Absatz 2a eingefügt, wonach "[d]ie Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich [...] verboten" ist. Die Übergangsbestimmung des § 44 Abs. 29 TSchG idF BGBl. I 130/2022 legt fest, dass "§ 18 Abs. 2a [...] mit dem 1. Jänner 2023 für alle ab diesem Datum baurechtlich bewilligten neu gebauten oder umgebauten Anlagen in Kraft [tritt]. Für alle sonstigen, den bis dahin geltenden tierschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechenden bestehenden Haltungseinrichtungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGBl. I Nr. 130/2022 bestehen, tritt § 18 Abs. 2a mit 1.1.2040 in Kraft". Die Kundmachung des Bundesgesetzes BGBl. I 130/2022 erfolgte am 28. Juli 2022; für die Mehrzahl der Bestimmungen wurde das Inkrafttreten für den 1. September 2022 festgelegt (vgl. § 44 Abs. 34 leg.cit.). Die Beibehaltung von unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich für die in § 44 Abs. 29 2. Satz leg.cit. genannten Haltungseinrichtungen wurde mit sofortiger Wirkung für zulässig erklärt. Gemäß § 44 Abs. 30 TSchG idF BGBl. I 130/2022 soll zum Zwecke 19

der Festsetzung neuer rechtlicher Mindeststandards gemäß § 24 Abs. 1 Z 1 leg.cit. eine erneute Evaluierung der Haltungssysteme von Schweinen im Bereich der Buchten und Bodengestaltung stattfinden; diesen Mindeststandards haben alle Schweinehaltungen ab dem 1. Jänner 2040 (sowie gemäß § 44 Abs. 32 leg.cit. alle ab Inkrafttreten der Verordnung gemäß § 24 Abs. 1 Z 1 leg.cit. neu gebauten oder umgebauten Anlagen) zu entsprechen. Ausnahmen bestehen gemäß § 44 Abs. 31 leg.cit. für Anlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Mindeststandards dem ab 1. Jänner 2023 geltenden Standard entsprechen. Für solche Betriebe endet die Anpassungsfrist erst nach Ablauf einer Nutzungsdauer von 23 Jahren ab erstmaliger Inbetriebnahme der Haltungseinrichtung.

4.4. Des Weiteren hat der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz mit der Verordnung BGBl. II 296/2022 entsprechende Änderungen in der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung vorgenommen. Der neu eingefügte Punkt 5.2a. sieht – wie auch § 18 Abs. 2a TSchG idF BGBl. I 130/2022 – u.a. vor, dass die Haltung von Absetzferkeln, Mastschweinen und Zuchtläufern in unstrukturierten Vollspaltenbuchten für ab dem 1. Jänner 2023 neu gebaute, umgebaute oder erstmals in Betrieb genommene Gruppenhaltungen verboten ist. Darüber hinaus werden nähere Bestimmungen betreffend die bauliche Struktur und Ausstattung von Buchten getroffen und neue – vergrößerte – Werte für die mindestens zur Verfügung zu stellende Bodenfläche festgelegt. Punkt 9. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung ("Übergangsbestimmungen") sieht vor, dass die "Bestimmungen des Punktes 5.2a. in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022 [...] ab 1.1.2023 für alle neugebauten, umgebauten oder erstmals in Betrieb genommenen Anlagen und Haltungseinrichtungen [gelten]. Für Anlagen die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen gemäß der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022, bestehen, gelten die Bestimmungen des Punktes 5.2. weiter". Die Kundmachung der Verordnung BGBl. II 296/2022 erfolgte am 27. Juli 2022.

20

4.5. Der Gesetzgeber hat mit der Erlassung des § 18 Abs. 2a iVm § 44 Abs. 29 TSchG idF BGBl. I 130/2022 das Verbot unstrukturierter Vollspaltbuchten ohne Funktionsbereich für ab dem 1. Jänner 2023 baurechtlich bewilligte neu gebaute oder umgebaute Anlagen festgelegt. Zugleich ergibt sich aus § 44 Abs. 29 leg.cit. die Zulässigkeit unstrukturierter Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich für Betriebe, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes BGBl. I

21

130/2022 bereits bestehen. Die behauptete Verfassungswidrigkeit (und Unionsrechtswidrigkeit) der Zulässigkeit von Vollspaltenböden ergibt sich daher nunmehr ausdrücklich (auch) aus der soeben erwähnten Übergangsbestimmung des § 44 Abs. 29 TSchG idF BGBl. I 130/2022, sodass es zu deren Beseitigung nicht mehr ausreicht, Punkt 2.2.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung anzufechten.

4.6. Ebenso gelten das in Punkt 5.2a. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung idF BGBl. II 296/2022 verankerte Verbot der Haltung von Absetzferkeln, Mastschweinen und Zuchtläufern in unstrukturierten Vollspaltenbuchten sowie die (vergrößerten) Maße für die mindestens uneingeschränkt zur Verfügung zu stellende Bodenfläche im Fall der Gruppenhaltung von Schweinen für alle ab 1. Jänner 2023 neu gebauten, umgebauten oder erstmals in Betrieb genommenen Anlagen und Haltungseinrichtungen. Punkt 9. leg.cit. ordnet an, dass für "Anlagen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen gemäß der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022, bestehen, [...] die Bestimmungen des Punktes 5.2. weiter[gelten]". Der dort festgelegte Mindestplatzbedarf bei gleichzeitiger Verpflichtung zur Gruppenhaltung für bestehende Anlagen hat sohin seinen Geltungsgrund nicht (nur) in Punkt 5.2., sondern (auch) in Punkt 9. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung idF BGBl. II 296/2022. 22

4.7. Auf Grund der mit dem BGBl. I 130/2022 kundgemachten Änderungen des Tierschutzgesetzes und der mit dem BGBl. II 296/2022 kundgemachten Änderungen der 1. Tierhaltungsverordnung vermag der von der Burgenländischen Landesregierung gewählte Anfechtungsumfang die behauptete Gesetz- bzw. Unionsrechtswidrigkeit nicht zu beseitigen. Da die Landesregierung nur die Punkte 2.2.2. und 5.2. der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II 485/2004, idF BGBl. II 151/2017, nicht aber auch jene Bestimmungen des Tierschutzgesetzes idF BGBl. I 130/2022 und der 1. Tierhaltungsverordnung idF BGBl. II 296/2022 (mit)angefochten hat, die maßgebliche Änderungen bewirkt haben, erweist sich die vorliegende Anfechtung als zu eng. 23

5. Da die Eventualanträge jeweils enger gefasst sind als der Hauptantrag, erübrigt es sich, auf diese gesondert einzugehen. 24

V. Ergebnis

1. Der Antrag ist als unzulässig zurückzuweisen. 25

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 26

Wien, am 2. Dezember 2022

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführer:

Dr. KUDERER