

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 126/2024-10

16. Juni 2025

IM NAMEN DER REPUBLIK!

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. Angela JULCHER,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael MAYRHOFER,
Dr. Stefan PERNER,
Dr. Michael RAMI und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes
Dr. Robert SCHICK

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Dr. Julia Christina BAUER

als Schriftführerin,

über den Antrag der BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG, näher bezeichnete Bestimmungen der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II 485/2004, idF BGBl. II 296/2022 als gesetzwidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Soweit sich der Antrag gegen die Punkte 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II 485/2004, richtet, wird er abgewiesen.
- II. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Antrag

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

1

"[d]ie Punkte 2.1.2., 3.2.3. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II Nr. 485/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022,"

in eventu

"[d]ie Punkte 2.1.1., 2.1.2., 3.1., 3.2.3., 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II Nr. 485/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022,"

in eventu

"[d]as Wort 'geschlossene' im zweiten Satz des Punktes 2.1.1., die Wortfolge 'bis 150kg' im ersten Satz des Punktes 3.1. und die Wortfolge 'unter zwei Wochen' im zweiten Satz des Punktes 3.1., den Punkt 3.2.3., die Wortfolge 'von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren' im Punkt 4.1. sowie den Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der Verordnung der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen über die Mindestanforderungen für die Haltung von Pferden und Pferdeartigen,

Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas, Kaninchen, Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen (1. Tierhaltungsverordnung), BGBl. II Nr. 485/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 296/2022"

als "verfassungs- bzw. gesetzwidrig" aufzuheben.

II. Rechtslage

1. § 1, § 5, § 13, § 16 und § 24 Tierschutzgesetz (TSchG), BGBl. I 118/2004, (§ 16 idF BGBl. I 130/2022, § 5 und § 24 idF BGBl. I 124/2024) lauten auszugsweise: 2

"Zielsetzung

§ 1. Ziel dieses Bundesgesetzes ist der Schutz des Lebens und des Wohlbefindens der Tiere aus der besonderen Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf.

[...]

Verbot der Tierquälerei

§ 5. (1) Es ist verboten, einem Tier ungerechtfertigt Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen oder es in schwere Angst zu versetzen.

(2) Gegen Abs. 1 verstößt insbesondere, wer

[...]

10. ein Tier Temperaturen, Witterungseinflüssen, Sauerstoffmangel oder einer Bewegungseinschränkung aussetzt und ihm dadurch Schmerzen, Leiden, Schäden oder schwere Angst zufügt;

[...]

[...]

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.

[...]

Bewegungsfreiheit

§ 16. (1) Die Bewegungsfreiheit eines Tieres darf nicht so eingeschränkt sein, dass dem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden oder es in schwere Angst versetzt wird.

(2) Das Tier muss über einen Platz verfügen, der seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist.

(3) Die dauernde Anbindehaltung ist verboten.

(4) Rindern sind geeignete Bewegungsmöglichkeiten oder geeigneter Auslauf oder Weidegang an mindestens 90 Tagen im Jahr zu gewähren, soweit dem nicht zwingende rechtliche oder technische Gründe entgegenstehen. Solche Gründe sind:

1. das Nicht-Vorhandensein von geeigneten Weideflächen oder Auslauflächen,
2. bauliche oder sonstige technische Gegebenheiten am Betrieb oder in einem bestehenden Ortsverband,
3. das Vorliegen öffentlich rechtlicher oder privatrechtlicher Beschränkungen oder
4. Sicherheitsaspekte für Menschen und Tiere, insbesondere beim Ein- und Austreiben der Tiere.

(4a) Für die Inanspruchnahme der in Abs. 4 genannten Ausnahme gilt Folgendes:

1. Die Haltung von Rindern in zum In-Kraft-Tretens-Zeitpunkt dieses Bundesgesetzes bestehenden Anlagen unter Gegebenheiten, die als zwingende rechtliche oder technische Gründe anzusehen sind, die der Gewährung geeigneter Bewegungsmöglichkeiten oder geeigneten Auslaufes oder Weideganges an mindestens 90 Tagen im Jahr entgegenstehen, ist der Behörde vom Halter bis zum 31. Dezember 2019 zu melden.

2. Tritt bei Anlagen, die bisher die Bewegungsmöglichkeiten in ausreichendem Ausmaß bieten ein Grund gemäß Abs. 4 Z 1 – 4 auf, so ist die Inanspruchnahme der Ausnahme der Behörde binnen vier Wochen nach Eintritt des Ereignisses zu melden. Gleiches gilt auch für den Umbau oder Neubau von Anlagen gemäß Z 1, der aufgrund höherer Gewalt erforderlich wird.

(5) Hunde dürfen keinesfalls, auch nicht vorübergehend, an der Kette oder in sonst einem angebondenen Zustand gehalten werden. Jedenfalls nicht als Anbindehaltung gilt das Führen von Hunden an der Leine, das Anbinden im Rahmen von rechtskonformen Hundeausbildungsmaßnahmen, Katastropheneinsätzen oder Einsätzen als Dienst-, Assistenz-, Therapie-, Hüte- oder Herdenschutzhund sowie das kurzfristige Anbinden von mitgeführten Hunden vor Plätzen oder Gebäuden, die mit Hunden nicht betreten werden dürfen.

(6) Wildtiere dürfen keinesfalls, auch nicht vorübergehend, angebonden gehalten werden. Unberührt bleibt die Ausbildung von Greifvögeln im Rahmen der Beizjagd.

[...]

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 bzw. der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, in Bezug auf Tiere gemäß Z 1 im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft, für die Haltung

1. von Pferden und Pferdeartigen, Schweinen, Rindern, Schafen, Ziegen, Schalenwild, Lamas und Alpakas, Kaninchen, Tauben zur landwirtschaftlichen Nutzung (Nutztauben), Hausgeflügel, Straußen und Nutzfischen sowie

2. anderer Wirbeltiere

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

[...]"

2. Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II 485/2004, zuletzt idF BGBl. II 296/2022 lautet auszugsweise wie folgt (die mit dem ersten Eventualan- trag angefochtenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

3

"Anlage 2

MINDESTANFORDERUNGEN FÜR DIE HALTUNG VON RINDERN

1. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Kälber	Rinder bis zu einem Alter von sechs Monaten
Kurzstand	Anbindestand, bei dem der Raum über dem Futter- barn den Tieren jederzeit zum Stehen, Abliegen, Aufstehen, Ruhen und Fressen zur Verfügung steht
Mittellangstand	Anbindestand, bei dem der Raum über dem Futter- barn den Tieren nur zum Fressen zur Verfügung steht
Anbindehaltung	Haltungsform, bei der jedes Tier einzeln auf einem Standplatz durch eine Anbindevorrichtung fixiert ist

2. ALLGEMEINE HALTUNGSVORSCHRIFTEN FÜR ALLE RINDER

2.1. BODENBESCHAFFENHEIT

2.1.1. Grundlegende Anforderungen

Die Böden müssen rutschfest sein und so gestaltet und unterhalten wer- den, dass die Rinder keine Verletzungen oder Schmerzen erleiden. Wei- sen geschlossene Böden im Liegebereich der Tiere keine Beläge auf, die ihren Ansprüchen auf Weichheit oder Wärmedämmung genügen, sind sie ausreichend mit Stroh oder ähnlich strukturiertem Material einzustreuen. Die Liegeflächen der Tiere müssen trocken und so gestaltet sein, dass alle Tiere gleichzeitig und ungehindert liegen können.

2.1.2. Anforderungen an perforierte Böden

Bei Verwendung von Betonspaltenböden, Kunststoff-, oder Metallrosten dürfen folgende Spaltenbreiten nicht überschritten werden:

<u>Tierkategorie</u>	<u>Maximale Spaltenbreite¹</u>
<u>Rinder bis 200 kg</u>	<u>25 mm</u>
<u>Rinder über 200 kg</u>	<u>35 mm</u>
<u>Mutterkühe mit Kälbern</u>	<u>30 mm</u>

¹ In Ställen mit Anbindehaltung sind Gülleroste mit einer maximalen Spaltenbreite von 40 mm und einer Mindeststegbreite von 25 mm zulässig.

Die Auftrittsfläche von Betonspaltenböden, Kunststoff-, Holzlatten- oder Metallrosten muss eben und gratfrei, die Kanten müssen gebrochen sein. Spaltenböden aus Beton müssen aus Flächenelementen hergestellt sein, die keine durchgehenden Längsspalten in den Elementen aufweisen. Holzlattenroste dürfen nicht mehr neu eingebaut werden.

[...]

3. BESONDERE HALTUNGSVORSCHRIFTEN FÜR KÄLBER

3.1. Für Kälber bis 150 kg muss eine trockene, weiche und verformbare Liegefläche vorhanden sein. Für Kälber unter zwei Wochen muss eine geeignete Einstreu zur Verfügung stehen.

3.2. BEWEGUNGSFREIHEIT

[...]

3.2.3. Gruppenhaltung

Über acht Wochen alte Kälber sind in Gruppen zu halten.

Über acht Wochen alte Kälber müssen nicht in Gruppen gehalten werden, wenn

- = auf dem Betrieb weniger als sechs Kälber gehalten werden,
- = die Kälber sich bei der Mutter befinden, um von ihr gesäugt zu werden, oder
- = eine tierärztliche Anordnung vorliegt, dass das betreffende Tier gesundheits- oder verhaltensbedingt in einer Einzelbucht gehalten werden muss, um behandelt werden zu können.

Bei Gruppenhaltung von Kälbern gelten folgende Mindestmaße:

<u>Kälbergewicht¹</u>	<u>Buchtenfläche</u>
<u>bis 150 kg</u>	<u>1,60 m²/Tier</u>
<u>bis 220 kg</u>	<u>1,80 m²/Tier</u>
<u>über 220 kg</u>	<u>2,00 m²/Tier</u>

¹ im Durchschnitt der Gruppe

Bei Gruppenhaltung im Freien müssen die Buchten überdacht und auf drei Seiten geschlossen sein (z.B. Kälberhütte, Iglu) und die Tiere gegen widrige Witterungseinflüsse geschützt sein. Zusätzlich zur Bucht muss ein

Auslauf im Ausmaß der für Gruppenbuchten festgelegten Mindestmaße vorhanden sein.

[...]

4. BESONDERE HALTUNGSVORSCHRIFTEN FÜR RINDER ÜBER SECHS MONATEN

4.1. BODENBESCHAFFENHEIT

Die Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren in Buchten mit vollperforierten Böden ist verboten.

4.2. BEWEGUNGSFREIHEIT

[...]

4.2.2. Gruppenhaltung

Für kalbende oder kranke Tiere in Gruppenhaltung müssen in ausreichendem Ausmaß Absonderungsbuchten zur Verfügung stehen.

Bei Gruppenhaltung müssen Möglichkeiten zur Fixierung der Tiere für Zwecke tierärztlicher oder sonstiger Behandlungen vorhanden sein.

4.2.2.1. Bei Gruppenhaltung in Liegeboxenlaufställen betragen die Mindestmaße:

Tiergewicht	Boxenlänge wandständig	Boxenlänge gegenständig	Boxenbreite
bis 300 kg	190,00 cm	170,00 cm	85,00 cm
bis 400 kg	210,00 cm	190,00 cm	100,00 cm
bis 550 kg	230,00 cm	210,00 cm	115,00 cm
bis 700 kg	240,00 cm	220,00 cm	120,00 cm
über 700 kg	260,00 cm	240,00 cm	125,00 cm

Die Fressgangbreite für Kühe und Mutterkühe muss mindestens 320,00 cm betragen.

Die Laufgangbreite muss für Kühe und Mutterkühe mindestens 250,00 cm betragen.

Für übrige Rinder dürfen die Gangbreiten angemessen verkleinert werden.

Bei Umbauten dürfen die Fressgangbreite um 40 cm und die Laufgangbreite um 30 cm kleiner ausgeführt werden, wenn

- keine Sackgassen entstehen, oder
- der Laufstall einen Zugang zu einem Auslauf aufweist, oder
- jeweils nach maximal 10 Liegeboxen ein Quergang vorhanden ist, oder
- einreihige Liegeboxenlaufställe mit Selbstfangfressgittern ausgestattet sind.

Es muss mindestens eine Liegebox je Tier vorhanden sein.

4.2.2.2. Bei sonstiger Gruppenhaltung in Ställen betragen die Mindestmaße:

<u>Tiergewicht¹</u>	<u>Mindestfläche²</u>
<u>bis 350 kg</u>	<u>2,00 m²/Tier</u>
<u>bis 500 kg</u>	<u>2,40 m²/Tier</u>
<u>bis 650 kg</u>	<u>2,70 m²/Tier</u>
<u>über 650 kg</u>	<u>3,00 m²/Tier</u>

¹ im Durchschnitt der Gruppe

² diese Mindestflächen beziehen sich auf vollperforierte Böden. Buchten ohne vollperforierte Böden müssen jedenfalls eine trockene und ausreichend groß dimensionierte Liegefläche aufweisen.

[...]"

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Die Burgenländische Landesregierung hegt Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit näher bezeichneter Punkte der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung wegen Widerspruches zu § 2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I 111/2013, (im Folgenden: BVG Nachhaltigkeit), Art. 7 Abs. 1 B-VG sowie § 13 Abs. 2, § 16 Abs. 1 und 2 sowie § 24 Abs. 1 TSchG.

4

1.1. Mit Blick auf § 2 BVG Nachhaltigkeit begründet die antragstellende Landesregierung ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original):

5

"[...] Nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung liegt eine Verfassungs- wie auch Gesetzeswidrigkeit der Punkte 2.1.2., 3.2.3. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung [...] im Hinblick auf § 2 BVG Nachhaltigkeit vor. § 2 [leg.cit.] legt fest, dass sich die Republik Österreich (Bund, Länder und Gemeinden) zum Tierschutz bekennt. Die Intention des historischen Gesetzgebers war es, mit dieser Norm einer Entschließung vom Juni 2004 zu entsprechen, und Tierschutz als Staatsziel in der Verfassung zu verankern, um dem Gebot eines sittlich verantworteten Umgangs des Menschen mit dem Tier als fühlendes Wesen Rechnung zu tragen (vgl. ErläutIA 2316 BlgNR 24. GP 3). Darüber hinaus verweist § 285a ABGB darauf, dass Tiere keine Sachen sind und durch besondere Gesetze geschützt werden (vgl. ErläutIA 2316 BlgNR 24. GP, 3).

[...] Aus der Verankerung des Tierschutzes als Staatszielbestimmung im Verfassungsrang mit BGBl. I Nr. 111/2013 und dem in den parlamentarischen Materialien klar zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers Tiere als fühlende Wesen zu respektieren und dementsprechend zu behandeln, wie auch andererseits d[em] Ziel, das Leben und das Wohlbefinden der Tiere zu schützen, ergibt sich nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung eine klare Verpflichtung der Gesetzgebung und Vollziehung (vgl. VfSlg. 17.807/2006), den auf die Erkenntnisse der Tierschutzforschung gestützten Interessen des Tierschutzes bei der Festlegung von Mindestanforderungen für die Tierhaltung ein höheres Gewicht beizumessen.

[...]

[...] Sowohl aus der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. zB VfSlg. 17.807/2006) als auch aus der Literatur ist [...] abzuleiten, dass sich aus Staatszielbestimmungen insbesondere im Rahmen der Gesetzgebung zu berücksichtigende Verpflichtungen – u.a. in Form einer aktiven Pflicht zu staatlichem Handeln – ergeben. Die Burgenländische Landesregierung verkennt nicht, dass dem Gesetzgeber bzw. Verordnungsgeber auch bei der Berücksichtigung und Umsetzung von Staatszielbestimmungen ein rechtspolitischer Gestaltungsspielraum zukommt, dieser Spielraum ist aber nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung jedenfalls erschöpft, wenn ein Gesetz, das vor allem den Umgang mit Tieren regelt, zentrale Tierschutzgesichtspunkte außer Acht lässt und die Rinderhaltung auf perforierten Böden ohne verpflichtende Einstreu mit 3m² vorgeschriebenem Platz pro Rind ab 650kg für rechtmäßig und angemessen hält. Dies vor allem auf Grund der sich aus den Bestimmungen der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung ergebenden Zulässigkeit von perforierten Böden (Punkt 2.1.2.) ohne verpflichtende Einstreu wie auch aus der fehlenden Verpflichtung des Vorhandenseins einer ergänzenden, trockenen und ausreichend dimensionierten Liegefläche (Punkt 4.2.2.2. FN 2, wonach lediglich Buchten ohne vollperforierte Böden eine trockene und ausreichend dimensionierte Liegefläche aufweisen müssen) sowie der zu geringen uneingeschränkt benutzbar zur Verfügung zu stellenden Bodenfläche pro Tier (Punkt 4.2.2.2.).

[...] Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung normiert Anforderungen an perforierte Böden, worunter nicht nur vollperforierte sondern auch teilperforierte Böden fallen, für grundsätzlich alle Rinder. Daraus folgt, dass Punkt 2.1.2. in Zusammenschau mit Punkt 4.2.2.2. für Rinder, die in Buchten mit vollperforierten Böden gehalten werden, keine Liegefläche vorsieht. Demgegenüber sieht Punkt 4.2.2.2. bei allen anderen Buchten ohne vollperforierte Böden (also auch bei Teilspaltenböden) die Verpflichtung des Vorhandenseins einer trockenen und ausreichend groß dimensionierten Liegefläche vor. Diese Liegefläche ist gemäß den grundlegenden Anforderungen (Punkt 2.1.1.) so auszugestalten, dass alle Tiere gleichzeitig und ungehindert liegen können. Eine Verpflichtung diese Fläche mit Stroh oder ähnlich strukturiertem Material einzustreuen besteht nur, wenn die geschlossenen Böden im Liegebereich der Tiere keine Beläge aufweisen, die

ihren Ansprüchen auf Weichheit oder Wärmedämmung genügen (vgl. Punkt 2.1.1.).

[...] Ausnahmen von der zulässigen Verwendung von (voll)perforierten Böden gemäß Punkt 2.1.2. werden in Punkt 4.1. und indirekt in Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung festgelegt. Punkt 4.1. sieht vor, dass Kühe (iSv Milchkühe), hochträchtige Kalbinnen und Zuchtstiere nicht in Buchten mit vollperforierten Böden gehalten werden dürfen. Punkt 3.1. normiert, dass für Kälber bis 150kg eine trockene, weiche und verformbare Liegefläche vorhanden sein muss. Sofern Kälber die zweite Lebenswoche noch nicht vollendet haben, muss darüber hinaus eine geeignete Einstreu zur Verfügung stehen. Gemäß den Vorgaben in Punkt 3.1. steht für Kälber bis 150kg zumindest eine weiche verformbare Liegefläche zur Verfügung, trotz etwaigem Vorhandensein eines perforierten Bodens. Für Kälber ab 150kg besteht jedoch gemäß Punkt 3.1. weder eine Verpflichtung zur Einstreu noch eine Verpflichtung eine weiche und verformbare Liegefläche zur Verfügung zu stellen. Daraus resultiert die Möglichkeit, Kälber über 150kg in Buchten mit vollperforierten Böden zu halten.

[...] Punkt 3.2.3. regelt das Platzangebot für Kälber in Gruppenhaltung. Demnach ist einem Kalb bis 150kg eine Buchtenfläche von 1,60m² zur Verfügung zu stellen, einem Kalb bis 220kg eine Fläche von 1,80m² und Kälbern ab 220kg eine Fläche von 2,00m² pro Tier. Gemäß einer im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Studie der EFSA (European Food Safety Authority) hat das Platzangebot pro Kalb mindestens 3,00m² pro Tier zu betragen, wobei Kälber bei dieser Fläche bereits massive Einschränkungen erleben. Basis dieser Einschätzungen sind in erster Linie Beobachtungen des Spielverhaltens, das als Indikator für das Wohlbefinden der Tiere gilt und bei zu wenig Platz nur selten oder gar nicht ausgeübt wird. Ein zu geringes Platzangebot führt zudem zu einem gestörtem Ruhe- und Fressverhalten, was sich wiederum negativ auf den Gesundheitszustand des Tieres auswirken kann [...]. Der Gesetzgeber hat durch ergänzende Haltungsverfahren für Kälber in Punkt 3. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung deren besondere Schutzwürdigkeit bereits anerkannt und festgelegt. Vor diesem Hintergrund ist die erlaubte Haltung von Kälbern ab 150kg auf vollperforierten Böden als unsachlich zu qualifizieren. Die wissenschaftlich belegten negativen Auswirkungen der Haltung von Rindern auf vollperforierten Böden betreffen Kälber mindestens genauso wie ältere Mastrinder. Die Punkte 3.1. sowie 3.2.3. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung werden folglich dem in § 2 BVG Nachhaltigkeit verankerten verfassungsrechtlichen Gebot des Tierschutzes durch Außerachtlassen zentraler Tierschutzaspekte nicht gerecht.

[...] Rinder, die nicht den Kriterien gemäß Punkt 3.1. oder 4.1. entsprechen, dürfen im Umkehrschluss auf vollperforierten Böden ohne Einstreu gehalten werden (vgl. Punkt 2.1.2.). Wesentlich ist, dass in den normierten Anforderungen an perforierte Böden von dem Erfordernis einer Einstreu (etwa von Stroh) Abstand genommen wird. Zahlreiche Studien weisen jedoch darauf hin, dass Rinder in Buchten ohne Einstreu oder einer weichen Liegefläche vermehrt an Gelenkserkrankungen, Haut- sowie Schwanzspitzenverletzungen leiden. Bei einem Vergleich der

Auswirkungen von unterschiedlichen Bodenbelägen auf die Gesundheit und das Verhalten von Mastrindern in österreichischen Mastbetrieben wurden beispielsweise signifikant mehr Schäden an den Karpalgelenken der Tiere in Vollspaltenbuchten als in Strohbuchten festgestellt [...]. Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass für Rinder, die in Vollspaltenbuchten gehalten werden, ein drei Mal höheres Risiko besteht, eine schwerwiegende Lahmheit zu entwickeln, als für Tiere, welche in Buchten mit Stroheinstreu gehalten werden [...].

[...] Weitere wissenschaftliche Studien belegen, dass Rinder, die auf einer weichen Unterlage wie etwa Stroh gehalten werden, weniger häufig an Krankheiten leiden, als Rinder die auf hartem Boden gehalten werden. Tuytens hat sich etwa umfassend mit der Bedeutung von Einstreu und Stroh für Schweine und Rinder auseinandergesetzt [...]. In seinem Beitrag 'The importance for pig and cattle welfare: A review' belegt er, dass Stroh vielseitige positive Effekte für das Wohlergehen der Rinder hat, etwa auf Grund der Verbesserung der physikalischen Bodenstruktur oder der Wärmeisolation. Es wird zwar nicht verkannt, dass Stroh höhere Managementkosten bedingt. Zwar gibt es verschiedene Einstreumaterialien [...], Stroh erweist sich vor dem Hintergrund, dass es auch gefressen werden kann, jedoch als bestes Einstreumaterial.

[...] Ebenso wird in einer Studie zu den Auswirkungen von Sand und Stroh auf die Häufigkeit und das Verhalten der Rinder beim Hinlegen Bezug genommen. Dabei wurde festgestellt, dass sich Rinder, die auf Stroh gehalten werden, häufiger und länger hinlegen als Rinder, die auf einer anderen Unterlage bzw. auf keiner Unterlage (Betonböden) gehalten werden. Darüber hinaus weisen Rinder, die länger auf Beton stehen und in Summe weniger liegen, häufiger Hufverletzungen auf. In der Studie wird darauf hingewiesen, dass die Dauer des Hinlegens bei Rindern ein Indikator für deren Wohlbefinden ist. Es konnte darüber hinaus die Schlussfolge gezogen werden, dass Rinder eine weiche Unterlage zum Hinlegen bevorzugen [...]. Auch eine deutsche Studie der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft aus dem Jahr 2007 [...], hat sich mit der Problemstellung des Betonspaltenbodens in der Rinderhaltung auseinandergesetzt. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass eine Haltung der Tiere auf Böden mit Einstreu (z.B. Stroh) mit häufigeren und wesentlich längeren Liegeperioden einhergeht. Darüber hinaus wurden auf Böden mit Einstreu weitaus weniger abgebrochene Aufsteh- und Abliegevorgänge verzeichnet. Diese Erkenntnisse lassen wiederum auf das Wohlergehen der Rinder schließen.

[...] Gerade durch das Fehlen einer Verpflichtung zur Einstreu auf perforierten Böden, wird Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung dem in § 2 BVG Nachhaltigkeit verankerten, verfassungsrechtlichen Gebot des Tierschutzes nicht gerecht, sondern lässt zentrale Tierschutzaspekte außer Betracht.

[...] Dies insbesondere auch unter Berücksichtigung und in Kombination mit der in Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung aus tierschutzrechtlicher Perspektive zu geringen Platzgrößen insbesondere für Rinder bis 500kg, bis

650kg und ab 650kg. So erlaubt Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung für Rinder in Gruppenhaltung bis zu einem Gewicht von 500kg einen Platz von lediglich 2,40m² pro Tier, für Rinder bis 650kg einen Platz von lediglich 2,70m² pro Tier und für Rinder ab 650kg einen Platz von 3,00m² pro Tier. Darüber hinaus sieht Punkt 4.2.2.2. lediglich für Buchten ohne vollperforierte Böden eine Verpflichtung des Vorhandenseins einer trockenen und ausreichend dimensionierten Liegefläche vor. Diese geringen Platzvorgaben in Punkt 4.2.2.2. für Rinder auf vollperforierten Böden führen dazu, dass die Tiere in Gruppenhaltung auf Vollspaltenböden stressbedingt aggressiv werden und sich aufgrund der fehlenden Möglichkeit einander auszuweichen gegenseitig verletzen [...]. Das zu geringe Platzangebot wird neben der Bodenbeschaffenheit zudem als Mitgrund für die Abänderung des natürlichen Verhaltensmusters beim Hinlegen und Aufstehen identifiziert. Darüber hinaus führt ein zu geringes Platzangebot zu einem erhöhten Risiko von Verletzungen, von Verbreitungen von Krankheiten und der Mortalität [...]. Die Empfehlung des beratenden EU Panels [...] lautet aktuell, den Mastrindern, für die ein Endgewicht von 500kg erwartet wird, mindestens 3,00m² Platz pro Tier zur Verfügung zu stellen. Pro 100kg mehr, die erwartet werden, sollten 0,50m² mehr Platz gegeben werden. [...]

[...] Unter Einhaltung der genannten, derzeit in der 1. Tierhaltungsverordnung verankerten, Mindestanforderungen an die Rinderhaltung herrscht auf Vollspaltenböden iSd Punkt 4.2.2.2. Platzmangel. Diese Bedingungen (zu geringer Platz in Entsprechung der Vorgaben der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung kombiniert mit einstreulosen Böden) haben tierschädliche Konsequenzen, da weder den physiologischen noch den ethologischen Bedürfnissen der Rinder entsprechende Haltungsbedingungen vorliegen. Dies führt nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung zu einem gänzlichen Außerachtlassen zentraler Tierschutzgesichtspunkte. Gerade zur Beachtung zentraler Tierschutzgesichtspunkte, wäre der einfache Gesetzgeber in Anbetracht der Vorgaben des § 2 BVG Nachhaltigkeit und unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes sowie der herrschenden Lehre jedoch verpflichtet gewesen.

[...] Die Tatsache, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber selbst die Haltung von Tieren auf durchgehend perforierten Böden (ohne Einstreu) als nicht artgerecht und mit dem Staatsziel des Tierschutzes unvereinbar hält, lässt sich von den unlängst durchgeführten gesetzlichen Änderungen, insbesondere dem Verbot von Vollspaltenböden in der Schweinehaltung, ableiten.

[...] Die Burgenländische Landesregierung verkennt nicht, dass der Bundesgesetzgeber beim Treffen seiner Regelungen auch bestehende, verfassungsrechtlich verankerte öffentliche Interessen gegeneinander abwägen muss und dass etwa mit der Verpflichtung zur Einstreu oder einem größeren Platzangebot bzw. dem Verbot von Vollspaltenböden für alle Rinderarten unter Umständen anderweitige öffentliche Interessen berührt sein könnten, wie etwa das Grundrecht auf Eigentum oder die Erwerbsfreiheit. Nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung stehen die derzeit normierten Mindestanforderungen an die Rinderhaltung, wie

die eben dargelegten wissenschaftlichen Studien zeigen, jedoch derart in Widerspruch mit dem im öffentlichen Interesse gelegenen Ziel des Tierschutzes, dass von einem Außerachtlassen jedweder Aspekte des Tierschutzes/Tierwohls gesprochen werden kann und dieses Interesse daher nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

[...] Die Burgenländische Landesregierung ist daher der Auffassung, dass die in den Punkten 2.1.2., 3.2.3. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung verankerte Zulässigkeit von vollperforierten Böden in der Rinderhaltung – insbesondere ohne dem zeitgleichen Erfordernis einer trockenen und ausreichend großen Liegefläche und den Anforderungen, die Punkt 2.1.1. an den Liegebereich der Tiere stellt, sowie bezüglich der im Falle der Gruppenhaltung verbundenen zu geringen Platzvorgaben für Kälber nach dem Punkt 3.2.3. und für Rinder über 6 Monaten nach dem Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung auf Grund des damit verbundenen Außerachtlassens zentraler Tierschutzaspekte in Widerspruch zu dem in § 2 BVG Nachhaltigkeit verankerten Bekenntnis der Republik (Bund, Länder, Gemeinden) zum Tierschutz steht und aus diesem Grund mit Verfassungswidrigkeit behaftet ist."

1.2. Mit Blick auf Art. 7 Abs. 1 B-VG begründet die antragstellende Landesregierung ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original):

6

"[...] Der VfGH hat den Gleichheitsgrundsatz zu einem allgemeinen Sachlichkeitsgebot weiterentwickelt, das auch dann zur Anwendung kommt, wenn es um keinen Vergleich unterschiedlicher Regelungen geht, sondern um eine Prüfung, ob eine Regelung per se sachlich und verhältnismäßig ist. Dem Gesetzgeber sind insofern inhaltliche Schranken gesetzt, als es ihm verboten ist, sachlich nicht begründbare Regelungen zu treffen (vgl. VfSlg. 17.807/2006). Eine gesetzliche Regelung muss auf einem vernünftigen Grund beruhen und darf nicht unverhältnismäßig sein (vgl. zB VfSlg. 14.650/1996, 16.080/2001, 17.026/2003). Für diesen Zweck ist zu prüfen, ob die für eine bestimmte Regelung ins Treffen geführte (externe) Zielsetzung und ihre Umsetzung gegenüber der für den betroffenen Einzelnen damit verbundenen Benachteiligung verhältnismäßig ist (vgl. zB VfSlg. 17.315/2004, 17.807/2006). Der VfGH geht in seiner ständigen Rechtsprechung weiters davon aus, dass der allgemeine Gleichheitssatz gebietet, wesentlich Gleiches gleich zu behandeln, wobei eine Pflicht zur Gleichbehandlung erst bei wesentlichen Gemeinsamkeiten zwischen zwei Vergleichsgruppen besteht (vgl. zB VfSlg. 19.537/2011). Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung sieht ein Verbot der Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren in Buchten mit vollperforierten Böden vor. Im Gegensatz dazu dürfen Mastrinder gemäß Punkt 4.2.2.2. und Kälber mit mehr als 150kg Körpergewicht gemäß Punkt 3.1. in Buchten mit vollperforierten Böden gehalten werden. Die Frage der sachlichen Rechtfertigung dieser Differenzierung drängt sich nicht zuletzt insbesondere angesichts der [...] dargelegten wissenschaftlichen Erkenntnisse in Bezug auf die negativen Folgen der Rinderhaltung auf Vollspaltenböden auf.

[...] Eine weitere relevante Determinante des Gleichheitssatzes ist die zeitliche Grenze der Gleichheit [...]. So geht der VfGH in seiner ständigen Rechtsprechung davon aus, dass Normen nicht nur im Zeitpunkt ihrer Erlassung, sondern jederzeit dem Gleichheitssatz entsprechen müssen (vgl. zB VfSlg. 18.731/2009). Ändern sich daher jene Umstände, die die Sachlichkeit einer Unterscheidung oder einer Regelung ganz allgemein begründen, so kann diese Vorschrift nachträglich gleichheitswidrig werden. Eine zum Zeitpunkt ihrer Erlassung verfassungskonforme Regelung kann daher durch Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Umstände im Nachhinein verfassungswidrig werden. Gerade im Zusammenhang mit der zeitlichen Grenze der Gleichheit ist wesentlich, dass der Gesetzgeber auch sich ändernden gesellschaftlichen Wertvorstellungen Rechnung zu tragen hat. Ein Unterlassen von Anpassungen kann daher die Gleichheitswidrigkeit der Rechtslage bedingen.

[...]

[...] Nach Ansicht der Burgenländischen Landesregierung hat sich gerade auch im Bereich des Tierschutzes in den vergangenen Jahren ein Wandel der Werte vollzogen, dem die Punkte 2.1.2., 3.2.3. sowie Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung nicht gerecht werden, weshalb diese Normen insbesondere unter Berücksichtigung der dargelegten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes wegen eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz verfassungswidrig sind.

[...]

[...] Aus [dem] auch in der Rechtsprechung des VfGH anerkannten bedeutsamen öffentlichen Interesse des Tierschutzes und des in den vergangenen Jahrzehnten vollzogenen Wertewandels, der sich auch im Verbot des Vollspaltenbodens in der Schweinehaltung manifestiert, ergibt sich die Unsachlichkeit und damit Gleichheitswidrigkeit der Zulässigkeit der Rinderhaltung auf vollperforierten Böden ohne der zeitgleichen Verpflichtung zur Verwendung von Einstreu (Stroh), wie auch der zu geringen zur Verfügung zu stellenden Bodenfläche pro Tier (Punkt 2.1.2., Punkt 3.2.3. sowie Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung). Durch das Verbot der Vollspaltenböden in der Schweinehaltung hat der Bundesgesetzgeber klargestellt, dass diese Art der Haltung mit dem Tierwohl eben nicht vereinbar ist. In diesem Zusammenhang darf auch auf die [...] wissenschaftlichen Erkenntnisse der deutlichen Nachteile der einstreulosen Haltung und der zu kleinen zur Verfügung gestellten Bodenfläche in Bezug auf das Wohlbefinden und die Tiergesundheit verwiesen werden.

[...] Einen weiteren Aspekt im Zusammenhang mit dem Gleichheitsgrundsatz stellt die Gleichbehandlung von Landwirt:innen untereinander dar. Wie bereits [...] dargelegt, besteht eine Pflicht des Gesetzgebers zur Gleichbehandlung von Rechtssubjekten, wenn wesentliche Gemeinsamkeiten zwischen zwei Vergleichsgruppen vorliegen. Wiewohl es auf der Hand läge, eine Ungleichbehandlung von Nutztieren

zu relevieren bezieht sich die Ungleichbehandlung im konkreten Fall auf den Vergleich von Landwirt:innen, welche verschiedene Nutztiere (Schweine oder Rinder) halten. Da vollperforierte Böden ohne Einstreu jedoch wie aus den dargelegten wissenschaftlichen Studien ableitbar, sowohl auf Schweine als auch auf Rinder erhebliche negative Auswirkungen haben und unvereinbar mit dem öffentlichen Interesse des Tierschutzes bzw. Tierwohls sind, erschließt sich der Antragstellerin keine sachliche Begründung für die Ungleichbehandlung der Landwirt:innen. Durch das eingeführte Verbot des Vollspaltenbodens in der Schweinehaltung hat der Gesetzgeber selbst bereits eine Wertung betreffend diese Form der Tierhaltung getroffen. Demnach steht die Verwendung von vollperforierten Böden (ohne Einstreu) in Widerspruch mit Tierschutz- bzw. Tierwohlaspekten und ist daher auch für Rinder [...] keine artgerechte Form der Nutztierhaltung. Welche Überlegungen dem Verbot der Verwendung von Vollspaltenböden für bestimmte Rinder zugrunde lagen ist aus den vorliegenden Bestimmungen nicht ersichtlich. Es liegt nahe, dass dieses teilweise Verbot – wie beim Verbot der Vollspaltenböden in der Schweinehaltung – von dem Gedanken an das Tierwohl getragen war. In diesem Fall ist eine Differenzierung nach Verwendung der Rinder freilich unsachlich, stellt die Beurteilung des Tierwohls doch nicht auf die Verwendung des Tieres ab und ist das Ausmaß des potentiellen Tierleids unabhängig vom Einsatz des Tieres in der Viehwirtschaft.

[...] Die Burgenländische Landesregierung ist daher der Auffassung, dass die in Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung verankerte Zulässigkeit von perforierten Böden – insbesondere ohne dem zeitgleichen Erfordernis einer hinreichenden Einstreu von Stroh, die in Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung fehlende Verpflichtung zum Vorhandensein einer trockenen, ausreichend dimensionierten Liegefläche für Buchten mit vollperforierten Böden sowie die viel zu gering vorgesehenen Mindestflächen pro Rind bzw. pro Kalb gemäß Punkt 3.2.3. insbesondere auch unter Berücksichtigung des gesellschaftlich vollzogenen Wertewandels in Widerspruch zum Gleichheitssatz stehen und aus diesem Grund mit Verfassungswidrigkeit behaftet sind."

1.3. Mit Blick auf § 13 Abs. 2, § 16 Abs. 1 und 2 sowie § 24 Abs. 1 TSchG begründet die antragstellende Landesregierung ihren Antrag im Wesentlichen wie folgt (ohne die Hervorhebungen im Original):

7

"[...] [I]n § 13 TSchG [werden] u.a. Mindestanforderungen für die Haltung von (Nutz)Tieren definiert. Weiters werden in § 16 TSchG Vorgaben betreffend die Bewegungsfreiheit der Tiere festgelegt. Insbesondere § 16 Abs. 3 TSchG (Verbot der Anbindehaltung) sowie § 16 Abs. 4 TSchG, wo speziell für Rinder Auslauf- bzw. Bewegungsmöglichkeiten vorgesehen werden, lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber Kenntnis von den Bedürfnissen der Rinder betreffend deren Bewegungsverhalten hat. Umso unverständlicher sind die definierten Vorgaben in der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung (konkret: Punkt 3.2.3 und 4.2.2.2.) hinsichtlich der zur Verfügung zu stellenden viel zu geringen Bodenfläche pro Kalb

bzw. Rind. Den in § 13 Abs. 2 TSchG verankerten Grundsätzen der Tierhaltung werden die Punkte 3.2.3 sowie 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung jedenfalls nicht gerecht.

[...] Darüber hinaus wurden Abweichungen vom Normalverhalten der Rinder bei Abliege- und Aufstehvorgängen in Vollspaltenbuchten verzeichnet. Dabei ist die geringe Anzahl an Liege- und kurzen Stehphasen sowie die hohe Anzahl atypischer Bewegungsabläufe beim Abliegen und Aufstehen auf Vollspaltenböden als Reaktion der Tiere auf den ungeeigneten harten Boden anzusehen und ein Indikator für unzulängliche Haltungsbedingungen bzw. für die Überforderung der Anpassungsfähigkeit der Tiere [...]. Die geltenden Mindestanforderungen tragen weder den ethologischen Bedürfnissen der Rinder hinreichend Rechnung, noch sind sie geeignet, die Tiere vor einer Überforderung ihrer Anpassungsfähigkeit zu schützen. Daher stehen die derzeit in der Verordnung verankerte Möglichkeit der einstreulosen Haltung in klarem Widerspruch insbesondere zu der in § 13 Abs. 2 TSchG verankerten Vorgabe, dass die Haltungsbedingungen und gerade auch die Bodenbeschaffenheit den physiologischen und ethologischen Bedürfnissen der Tiere angemessen sein müssen. In diesem Zusammenhang darf auf die bereits dargelegten wissenschaftlichen Erkenntnisse bezüglich der Nachteile der einstreulosen Haltung in Bezug auf das Wohlbefinden und die Tiergesundheit verwiesen werden.

[...] Weiters zeigen wissenschaftliche Analysen, dass ein direkter Zusammenhang und damit eine Kausalität der konventionellen, den Mindestanforderungen entsprechenden Rinderhaltung mit verstärkt auftretenden Krankheiten und Entzündungen der Tiere besteht [...]. Auch hieraus resultiert nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung, dass die genannten Bestimmungen der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Widerspruch zu der Anforderung der den physiologischen und ethologischen Bedürfnissen der Tiere angemessenen Bodenbeschaffenheit, dem den physiologischen und ethologischen Bedürfnissen der Tiere angemessenen Platzangebot wie auch der Bewegungsfreiheit steht. Insbesondere darf die Bewegungsfreiheit eines Tieres nach § 16 Abs. 1 TSchG nicht so eingeschränkt werden, dass dem Tier Schmerzen, Leid oder Schäden zugefügt werden. Eben dies wird aber durch die zu geringen Mindestvorgaben bezüglich des zur Verfügung zu stellenden Platzes gemäß Punkt 3.2.3 sowie Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung bedingt.

[...] Die Burgenländische Landesregierung ist daher der Auffassung, dass die in Punkt 2.1.2. verankerte Zulässigkeit von perforierten Böden – insbesondere ohne dem zeitgleichen Erfordernis einer hinreichenden Einstreu von Stroh – die in Punkt 4.2.2.2. lediglich für Buchten ohne vollperforierte Böden vorgesehene Verpflichtung zum Vorhandensein einer trockenen, ausreichend dimensionierten Liegefläche und die darin definierten Platzvorgaben sowie jene Platzvorgaben in Punkt 3.2.3. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Widerspruch zu dem in § 13 Abs. 2 TSchG definierten Grundsatz, dass die Bodenbeschaffenheit wie auch das Platzangebot und die Bewegungsfreiheit den physiologischen und ethnischen

Bedürfnissen der Tiere angemessen sein müssen, stehen. Diese Punkte stehen daher in Widerspruch zu § 13 Abs. 2 T[S]chG und damit den relevanten gesetzlichen Vorgaben.

[...] Auch hegt die Burgenländische Landesregierung Bedenken ob der Gesetzeskonformität der genannten Bestimmungen der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung im Hinblick auf das in § 24 Abs. 1 TSchG normierte Erfordernis, dass bei der Verankerung der Haltungsbedingungen auf den anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse Bedacht zu nehmen ist. Entsprechend den zitierten Studien genügen die genannten Punkte der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung nicht dem entsprechenden Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse."

1.4. Nach Auffassung der Burgenländischen Landesregierung sei eine Beseitigung der verfassungswidrigen Verordnungslage und die Herstellung einer verfassungskonformen Rechtslage nur bei Behebung der Punkte 2.1.2., 3.2.3. sowie 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung möglich. 8

1.5. Des Weiteren sind dem Antrag folgende Ausführungen zur Frage des Anfechtungsumfanges zu entnehmen: 9

"[...] [D]ie Bestimmungen, die in einem untrennbaren Zusammenhang mit den angefochtenen Normen (Punkt 2.1.2., 3.2.3. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung) stehen, [sind] vom Anfechtungsbegehren mit zu umfassen, wenn diese in einem so konkreten Regelungszusammenhang stehen, dass es nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass ihre Aufhebung im Falle des Zutreffens der Bedenken erforderlich sein könnte (vgl. VfSlg. 16.911/2003). Punkt 2.1.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung legt die grundlegenden Anforderungen an Böden in der Rinderhaltung fest. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass aufgrund des konkreten Regelungszusammenhangs mit Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung ein untrennbarer Zusammenhang besteht. Des Weiteren regelt Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung das Erfordernis eine trockene, weiche und verformbare Liegefläche für Kälber bis 150kg sowie für Kälber unter zwei Wochen eine geeignete Einstreu zur Verfügung zu stellen. Sollte der Verfassungsgerichtshof der Ansicht der Antragstellerin folgen, ist es nicht ausgeschlossen, dass bei einer Aufhebung der begehrten Punkte die gegenständliche Regelung in Punkt 3.1., insbesondere die Festlegung der Gewichtsgrenze bei Kälbern in Höhe von 150kg, ebenso beseitigt werden müsste. Punkt 4.1. regelt ein Verbot der Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren (jeweils im Alter von über sechs Monaten) in Buchten mit vollperforierten Böden. Sofern es zu einer Aufhebung der begehrten Punkte kommt, kann ein untrennbarer Zusammenhang mit Punkt 4.1. nicht ausgeschlossen werden, da diese Bestimmung bei einem generellen Verbot von Buchten mit vollperforierten Böden in der Rinderhaltung gegenstandslos werden würde. Daher wurden die Punkte 2.1.1., 3.1. sowie 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in einem Eventualantrag aufgenommen."

2. Der (damalige) Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz hat die im Bundesministerium aufliegenden Akten betreffend das Zustandekommen der angefochtenen Verordnung vorgelegt, von der Erstattung einer Äußerung jedoch abgesehen. 10

3. Der (damalige) Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft hat von der ihm eingeräumten Möglichkeit zur Stellungnahme Gebrauch gemacht. 11

3.1. Der Zulässigkeit des Antrages tritt er wie folgt entgegen (ohne die Hervorhebungen im Original): 12

"1. Zum Anfechtungsumfang

1.1. Allgemeines

[...]

[...] Vorab ist anzumerken, dass die Antragstellerin teilweise in ihren Ausführungen die beiden Themengebiete – erstens die Rinderhaltung auf Spaltenböden und zweitens die beanstandeten Mindestmaße von Buchten in der Gruppenhaltung – verknüpft. Es ist festzuhalten, dass es auch Buchtenhaltung auf geschlossenen Böden gibt. Aus diesem Grund werden beide Punkte in der nachfolgenden Betrachtung getrennt dargestellt. Des Weiteren ist unklar, ob sich die Antragstellerin allgemein gegen die Haltung von Rindern auf Spaltenböden ausspricht oder Bedenken gegen die Haltung auf geschlossenen Böden ohne Einstreu hat.

1.2. Bodenbeschaffenheit

[...] Punkt 2.1.1. in Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung sieht grundlegende Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit vor. So wird Rutschfestigkeit vorausgesetzt und es muss Einstreu bei geschlossenen Böden im Liegebereich bereitgestellt werden, deren Beläge nicht den Ansprüchen auf Weichheit und Wärmedämmung genügen. Alle Liegeflächen – und nicht wie von der Antragstellerin [...] angeführt nur in Buchten ohne vollperforierte Böden – müssen trocken sein und so groß, dass alle Tiere gleichzeitig liegen können.

[...] Bestimmungen zu Anforderungen an perforierte Böden (Voll- und Teilspaltenböden) finden sich in Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung. Darin ist geregelt, welche Materialien für Spaltenböden geeignet sind sowie die Spaltenbreite und spezifischen Kriterien an deren Beschaffenheit. An dieser Stelle wird insbesondere auf [unten] verwiesen, wonach beim Einsatz von Einstreu im Bereich

von Spaltenböden das darunter liegende Güllesystem verstopfen würde. Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung verbietet vollperforierte Böden im gesamten Buchtenbereich bei der Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren in Buchten. Dies bedeutet jedoch keinesfalls ein Verbot von Buchtenbereichen mit Spaltenböden bei diesen Tierkategorien. Im Gegenteil weisen viele tiergerechte Haltungssysteme Spaltenböden auf, um die Sauberkeit in den Gangbereichen oder vor dem Futtertrog zu erhöhen und einen nötigen Klauenabrieb sicherzustellen.

[...] In Punkt 3.1. der Anlage 2 sind besondere Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit für Kälber geregelt. Bei Kälbern handelt es sich um Rinder bis zu einem Alter von sechs Monaten. Für bis zu zwei Wochen alte Kälber muss eine geeignete Einstreu zur Verfügung gestellt werden, somit muss der Boden geschlossen ausgeführt sein. Für Kälber bis 150kg muss zumindest eine trockene, weiche und verformbare Liegefläche vorhanden sein. Dies schließt die Haltung in Buchten mit durchgängig perforierten Böden nicht aus, soweit die Anforderung einer weichen, verformbaren Liegefläche, wie dies bei einer aufliegenden perforierten Gummimatte gegeben ist, erfüllt ist. Ab einem Körpergewicht von 150kg gilt diese Anforderung an die Liegefläche nicht mehr, es ist somit auch erlaubt, schwerere Kälber in Buchten mit durchgehendem Beton-Spaltenboden zu halten.

1.3. Bewegungsfreiheit

[...] Kälber über acht Wochen müssen laut Punkt 3.2.3. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Gruppen gehalten werden, wenn die angeführten Ausnahmen (z.B. ein Betrieb auf dem weniger als sechs Kälber gehalten werden) nicht vorliegen. Die Gruppenhaltung deckt die natürlichen Bedürfnisse von Kälbern ab, die gerne mit ihren Artgenossen zusammenleben und wirkt sich positiv auf ihre Entwicklung und ihr Sozialverhalten aus. Weiters wird eine Mindestfläche pro Kalb bei Gruppenhaltung vorgeschrieben. Die Buchtenflächen betragen $1,60\text{m}^2$ ($1,50\text{m}^2$) je Tier von über 150kg, $1,80\text{m}^2$ ($1,70\text{m}^2$) je Tier von bis zu 220kg, $2,00\text{m}^2$ ($1,80\text{m}^2$) je Tier von mehr als 220kg. Diese Vorgaben liegen bereits jetzt über den unionsrechtlichen Standards nach Art. 3 Abs. 1 lit. b Richtlinie 2008/119/EG, welche in den Klammern ersichtlich sind. Punkt 4.2.2.2. in Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung regelt die Mindestmaße bei der Gruppenhaltung sonstiger Rinder in Ställen. Gemäß der derzeitigen österreichischen Rechtslage betragen die Mindestmaße bei sonstiger Gruppenhaltung in Ställen eine Mindestfläche von $2,00\text{m}^2$ je Rind bis 350kg, $2,40\text{m}^2$ je Rind bis 500kg, $2,70\text{m}^2$ je Rind bis 650kg und $3,00\text{m}^2$ je Rind über 650kg. Für Rinder, die keine Kälber sind, gibt es keine konkreten unionsrechtlichen Vorschriften. Es gibt nur allgemeine Vorgaben in den Art. 3 und 4 der Richtlinie 98/58/EG. Gemäß Art. 3 dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten Vorkehrungen treffen, die das Wohlergehen der Tiere gewährleistet und um sicherzustellen, dass den Tieren keine unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden. Des Weiteren sind gemäß Art. 4 die Bestimmungen des Anhangs anwendbar, wobei die Tierart, der Grad ihrer Entwicklung, die Anpassung und Domestika-

tion sowie die ihren physiologischen und ethnologischen Bedürfnissen entsprechenden praktischen Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen zu berücksichtigen [sind].

2. Der Hauptantrag

[...] Die Antragstellerin begehrt im Hauptantrag die Aufhebung der Punkte 2.1.2., 3.2.3. und 4.2.2.2. der Anla[ge] 2 der 1. Tierhaltungsverordnung. Mit der Aufhebung der angefochtenen Bestimmungen würden bloß die besonderen Anforderungen an perforierte Böden und die Mindeststandards für alle Arten der Spaltenböden generell wegfallen. Die Haltung von Rindern auf Spaltenböden an sich bliebe jedoch – außer für die unter Punkt 4.1. der Anla[ge] 2 der 1. Tierhaltungsverordnung angeführten Tiere – weiterhin zulässig. Wenn die Anforderungen an Spaltenböden wegfallen, gäbe es keine Begrenzungen hinsichtlich der Spaltenbreite mehr, die sich an der Größe, dem Gewicht und der Klauengröße der Rinder orientiert. Dies soll ein Einsinken der Klauen in die Schlitze und damit schwerwiegende Verletzungen verhindern. Ebenso würden auch besonders tierwohlfreundliche Systeme – wie gummierte Spaltenböden - nicht mehr geregelt sein. Dadurch könnte es zu einer Verschlechterung der Haltungsbedingungen und damit einhergehend des Tierwohls kommen.

[...] Punkt 3.2.2. der Anla[ge] 2 der 1. Tierhaltungsverordnung – welcher von der Antragstellerin nicht bekämpft wurde – regelt die Einzelbuchtenhaltung. Darin wird auf den angefochtenen Punkt 3.2.3 der Anla[ge] 2 der 1. Tierhaltungsverordnung verwiesen. Bei einer Aufhebung dieses Punktes würde der Verweis somit ins Leere führen. Dadurch wäre die Haltung von Kälbern über acht Wochen weder in Einzelbuchten noch in Gruppenhaltung zulässig. Durch die Aufhebung der Bestimmungen des Punktes 3.2.3. der Anla[ge] 2 der 1. Tierhaltungsverordnung würde dies den verbleibenden Teil der besonderen Haltungsverfahren für Kälber der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung inhaltlich gänzlich verändern. Dies würde klar der Rechtsprechung des VfGH widersprechen, da die Grenzen der Aufhebung einer zu prüfenden Verordnungsbestimmung so zu ziehen sind, dass der verbleibende Verordnungsteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt (vgl. VfSlg 20.161/2017). Zudem wäre der Anfechtungsumfang als zu eng gefasst anzusehen, weil die Antragstellerin all jene Normen anzufechten hätte, welche für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden.

[...] In Punkt 4.2.2.2. der Anla[ge] 2 der 1. Tierhaltungsverordnung werden Mindestflächen je nach Tiergewicht für die Gruppenhaltung von Rindern in anderen Ställen als Liegeboxenlaufställen normiert. Die Aufhebung dieses Punktes würde dazu führen, dass die Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung lediglich Mindestmaße für die Gruppenhaltung in Liegeboxenlaufställen enthält, nicht jedoch für andere Formen der Gruppenhaltung von Rindern über sechs Monaten in Ställen.

[...] Abgesehen vom zu eng gewählten Anfechtungsumfang käme es durch den Wegfall der verpflichtenden Gruppenhaltung von Kälbern und sonstigen Gruppenhaltungen in Ställen auf einer in den Punkten 3.2.3. und 4.2.2.2. der 1. Tierhaltungsverordnung bestimmten Mindestfläche zu einer Verschlechterung der Haltungsbedingungen.

[...]

3. Die Eventualanträge

3.1. Erster Eventualantrag

[...]

[...] Mit der gänzlichen Beseitigung der Punkte 2.1.1. und 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung würden auch die tierschutzrechtlich gewünschten und nach den unionsrechtlichen Standards der grundlegenden Anforderungen an die Bodenbeschaffenheit sowie die erforderlichen Haltungsvorschriften für Kälber entfallen. Dies beinhaltet unter anderem das Erfordernis, Kälbern, welche die zweite Lebenswoche noch nicht vollendet haben, eine geeignete Einstreu zur Verfügung zu stellen. Für Kälber bis 150kg muss zumindest eine weiche verformbare Liegefläche zur Verfügung stehen, welche auch in einem gummierten, perforierten Boden bestehen kann.

[...] Mit dem von der Antragstellerin beehrten Eventualantrag auf Aufhebung des Punktes 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung würde das Verbot der Haltung von bestimmten Rindern auf Vollspaltenbuchten ersatzlos wegfallen, was im Ergebnis ebenso eine Verschlechterung der tierschutzrechtlichen Vorgaben zur Folge hätte. Denn im Umkehrschluss würde es bedeuten, dass es für keine Kategorie von Rind ein Vollspaltenverbot gäbe. Dazu kommt, dass durch die von der Antragstellerin angestrebten Streichungen aller vollperforierten Böden, also auch jene mit einer weichen Liegefläche durch eine perforierte Gummimatte, verboten werden würden.

[...]

3.2. Zweiter Eventualantrag

[...] Zur beehrten Aufhebung der Punkte 3.2.3., 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung darf auf die Argumentation zum ersten Eventualantrag [...] verwiesen werden.

[...] Würde man das Wort 'geschlossene' in Punkt 2.1.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung streichen, hätte dies zur Folge, dass die nunmehr ebenfalls

erfassten Liegebereiche mit Spaltenböden eingestreut werden müssten. Das Auftragen von Einstreu auf bestehende perforierte Böden [...] ist aus technischer Sicht nicht umsetzbar. Das Stroh, das sich umgehend mit Kot und Harn vermischt, könnte nur zum Teil durch die Spalten in den Güllebehälter durchgedrückt werden. Der Rest bleibt in den Buchten, in denen eine maschinelle Reinigung nicht vorgesehen und nicht möglich ist. Eine manuelle Reinigung verbietet sich aufgrund der damit verbundenen Lebensgefahr in den Stierbuchten. Das darunterliegende Güllesystem würde verstopfen und zu Hygieneproblemen führen, die das Wohlergehen der Tiere erheblich beeinträchtigen würden. Die Streichung des Wortes 'geschlossen' würde daher für alle Mastbetriebe mit Vollspaltenbuchten einen notwendigen Totalumbau des Haltungssystems bedeuten, da der neuen Anforderung mit bestehendem Boden und vorhandenem Güllesystem nicht praxistauglich entsprochen werden kann. Es versteht sich, dass ein völliger Umbau eines Haltungssystems mit hohen Investitionskosten und dem Verlust früher getätigter Investitionen einhergeht [...].

[...] Das Streichen von '150kg' und 'unter zwei Wochen' in den genannten Regelungen hätte zur Folge, dass für alle Kälber unabhängig vom Gewicht oder Alter eine trockene, weiche und verformbare Liegefläche mit geeigneter Einstreu verpflichtend wäre. Die daraus resultierenden erheblichen ökonomischen Auswirkungen werden [unten] näher erläutert.

[...] Es kann somit festgehalten werden, dass die in diesem Eventualantrag beantragten Streichungen und daraus resultierenden Änderungen als verfehlt anzusehen wären und ohne jegliche Begründungen im Antrag vorgenommen wurden.

[...] Abschließend gilt aus legistischer Sicht zu bedenken, dass grundlegende und allgemeine Vorgaben zur baulichen Ausstattung und zu Haltungsvorrichtungen wohl vom Gesetz- und nicht vom Verordnungsgeber zu treffen wären. So war es auch der Gesetzgeber, der die Haltung von Absetzferkeln, Zuchtläufern und Mastschweinen in unstrukturierten Vollspaltenbuchten ohne Funktionsbereich gem. § 18 Abs. 2a TSchG verboten hat. Dasselbe gilt für das Verbot, Legehennen in Käfigen zu halten. Es würde der Systematik des Tierschutzgesetzes widersprechen, wenn ein so grundlegendes und weitreichendes Verbot von perforierten Böden in der Rinderhaltung nicht in diesem Gesetz, sondern in einer auf ihr basierenden Verordnung geregelt werden würde."

3.2. Den im Antrag erhobenen Bedenken tritt der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft wie folgt entgegen (ohne die Hervorhebungen und Fußnoten im Original):

"1. Zum behaupteten Verstoß gegen das Tierschutzgesetz

[...]

1.1. Tierschutzrechtliche Aspekte (§§ 13, 16 TSchG)

[...] [A]uf einfachgesetzlicher Ebene [wird] in § 1 TSchG als Ziel des Gesetzes der Schutz des Lebens und des Wohlbefindens der Tiere aus der besonderen Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf definiert. Im 2. Hauptstück des TSchG werden sodann Anforderungen an die Haltung von Tieren definiert, wobei die näheren Grundsätze der Tierhaltung in § 13 TSchG normiert werden. Nach Auffassung der Antragstellerin werden Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung und die darin verankerte einstreulose Haltung auf Vollspaltenböden, die in Punkt 3.2.3. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung im Falle der Gruppenhaltung von Rindern definierten Vorgaben sowie die in Punkt 4.2.2.2. definierten Vorgaben zu den Mindestflächen pro Tier den in § 13 Abs. 2 TSchG verankerten Grundsätzen der Tierhaltung nicht gerecht. Denn die Haltungsbedingungen, gerade die Bodenbeschaffenheit wie auch das Platzangebot und die Bewegungsfreiheit, wären den physiologischen und ethologischen Bedürfnissen der Tiere gemäß diesen Bestimmungen nicht angemessen und würden daher zentrale Tierschutzaspekte außer Acht lassen.

1.1.1. Zur Bodenbeschaffenheit samt Einstreu

[...] [D]ie Antragstellerin [moniert], dass in den normierten Anforderungen an perforierte Böden kein Erfordernis einer Einstreu (etwa von Stroh) vorgesehen wäre. In diesem Zusammenhang verkennt die Antragstellerin, dass eine Verpflichtung zur Verwendung von Einstreumaterial auch bei perforierten Böden zunächst Umbaumaßnahmen notwendig machen würde [...]. Zur mangelnden Kompatibilität von Einstreu auf Spaltenböden darf auf [oben] verwiesen werden.

[...] Gemäß Punkt 2.1.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung muss die Liegefläche trocken und so gestaltet sein, dass alle Tiere gleichzeitig und ungehindert liegen können. Im Argument, dass eine Verpflichtung für trockene, ausreichend dimensionierte Liegeflächen für Buchten mit Vollspalten fehle, verkennt die Antragstellerin, dass diese Anforderung auch [für] Vollspaltenböden gilt. Zum einen bleibt der Boden aufgrund der Perforierung trocken und zum anderen steht die gesamte Fläche auch als Liegefläche zur Verfügung.

[...] Zur Bodenbeschaffenheit ist zudem festzuhalten, dass die Vorteile von Stroh oder sonstiger weicher Einstreu in Bezug auf den Liegekomfort von Rindern bekannt sind. Im Vergleich zu Schweinen als völlig andere Tierart entfällt aber das Beschäftigungsbedürfnis mit dem Stroh. Allerdings sind auch die wirtschaftlichen Nachteile des Stroheinsatzes in der Rinderhaltung ausgeprägt [...].

[...] Alternative Lösungen wie synthetische Liege- und Laufmatten könnten vergleichbaren Komfort bieten, ohne die hygienischen Nachteile von losem Stroh, aber mit hohen Kosten und einer unsicheren Haltbarkeit. Ein wesentlicher Vorteil von Gummimatten liegt in ihrer Fähigkeit, die Härte von Betonspaltenböden deut-

lich zu reduzieren. Dies minimiert Druckstellen sowie Verletzungen an den Gelenken und Klauen der Tiere, was in zahlreichen Studien, einschließlich der von Mülleder et al., nachgewiesen wurde. Es ist darauf zu verweisen, dass in dieser vom BML finanzierten Studie von den Tieren, die aufgrund gesundheitlicher Probleme vorzeitig zu schlachten waren, 12 % in Vollspaltenbuchten, 0 % in Buchten mit gummierten Vollspalten und 13 % in Strohbuchten gehalten wurden. Die Vorzüge von Strohhaltungssystemen gilt daher in Bezug auf den Liegekomfort, relativiert sich aber bei gesamthafter Betrachtung.

1.1.2. Platzangebot

[...] Die Antragstellerin bezieht ihre Argumente in mehrfachen Ausführungen [...] auf die, ihrer Ansicht nach, geringen Mindestbodenflächen bei der Rinderhaltung. Zu näheren Ausführung der derzeitigen Gesetzesvorgaben zur Mindestbodenfläche wird auf die Ausführungen [oben] verwiesen. Die Antragstellerin konstatiert in diesem Zusammenhang einen Widerspruch zu der Anforderung in § 16 Abs. 1 TSchG, weil die Bewegungsfreiheit eines Tieres nicht so eingeschränkt werden darf, dass dem Tier Schmerzen, Leid oder Schäden zugefügt werden. [...]

[...] Nach der Antragstellerin führen laut Burgstaller et al. die geringen Platzvorgaben dazu, dass die Rinder in Gruppenhaltung auf Vollspaltenböden stressbedingt aggressiv werden und sie würden sich aufgrund der fehlenden Möglichkeit einander ausweichen zu können gegenseitig verletzen. Die angeführte Studie von Burgstaller et al., untersucht – entgegen der Behauptung der Antragstellerin – nicht das aggressive Verhalten bzw. die stressbedingte Aggressivität der Rinder. Vielmehr konzentriert sie sich auf die drei anderen Indikatoren: Lahmheit, Verschmutzung und Labmagenerkrankungen. Das alleinige Feststellen von Labmagenveränderungen reicht jedoch nicht aus, um fundierte Aussagen über Stress zu treffen, weil diese lediglich ein mögliches Symptom sein können. Weitere Untersuchungen, etwa Blutanalysen, Verhaltensmustern und Ernährungszustand, wären erforderlich, um ein umfassendes Bild zu erhalten. Es handelt sich somit um eine bloße Behauptung, die sich fälschlicherweise auf eine existierende Studie mit anderem Gegenstand stützt.

[...] Laut der Studie von Mülleder et al. [...] weisen die untersuchten Haltungssysteme deutliche Unterschiede im Bereich der Tiergesundheit und Verschmutzung auf. Da die Besatzdichte aufgrund statistischer Berechnungen als Einflussfaktor ausgeschlossen werden kann, sind die beobachteten Unterschiede auf die Bodenqualität und nicht auf die Anzahl der Tiere zurückzuführen. Das Platzangebot hatte laut dieser Studie somit keinen Einfluss auf das Tierwohl.

[...]

[...] Obwohl die EFSA in einer Stellungnahme auf die positiven Auswirkungen einer erhöhten Platzverfügbarkeit auf das Tierwohl von Masttieren hingewiesen hat, wurde diese Empfehlung von der EU-Gesetzgebung nicht übernommen. Studien

wie die von Gyax et al. [...] zeigen zwar Verbesserungen des Tierwohls bei größerer Fläche pro Tier, jedoch fanden diese Erkenntnisse in der EU-Gesetzgebung keine Berücksichtigung. Wissenschaftliche Studien wie diese geben dem Gesetzgeber zwar Anhaltspunkte, beziehen jedoch nicht die ökonomischen Aspekte ein.

[...] Für eine fundierte gesetzgeberische Entscheidungsgrundlage reicht die alleinige Betrachtung von Tierwohlstudien nicht aus. Es bedarf einer umfassenden Folgenabschätzung (Impact Assessment; bzw. auf nationaler Ebene eine Wirkungsorientierte Folgenabschätzung), die sowohl ethische als auch wirtschaftliche und praktische Aspekte berücksichtigt.

[...] [D]er zwingend verfügbare Platz [wurde] vom Verordnungsgeber so gewählt, dass alle Tiere gleichzeitig liegen können. [D]ie Platzanforderungen für Kälber in der 1. Tierhaltungsverordnung [liegen] über den Anforderungen der Richtlinie 2008/119/EG [...] und [fehlen] detaillierte Regelungen zum Platzbedarf von Mastrindern auf EU-Ebene [...]. Im Übrigen fehlt den Aussagen der Antragstellerin eine Abwägung der wirtschaftlichen Auswirkungen. Wenn weniger Tiere auf der gleichen Fläche gehalten werden können, steigen die Produktionskosten entsprechend. Vor diesem Hintergrund erscheint es wesentlich, die vollständige Formulierung im § 24 Abs. 1 [TSchG] hervorzuheben. Denn es soll nicht nur der anerkannte Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse, sondern auch die gleichbedeutsamen ökonomischen Auswirkungen bei der Beurteilung der Gesetzeskonformität einbezogen werden. [...]

1.2. Zu den ökonomischen Auswirkungen (§ 24 TSchG)

[...] Die Antragstellerin verneint die Gesetzeskonformität der genannten Bestimmungen der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Hinblick [auf] § 24 Abs. 1 TSchG. Demnach wäre dem Erfordernis, die Verordnung auf dem anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse Bedacht zu gründen, nicht entsprochen worden. Wie auch die Antragstellerin [...] einräumt, verpflichtet § 24 Abs. 1 TSchG den Verordnungsgeber, bei der Festlegung der Mindestanforderungen für die in § 13 Abs. 2 TSchG genannten Haltungsbedingungen auch die ökonomischen Auswirkungen zu berücksichtigen.

[...] In den Erläuterungen zu § 24 TSchG (vgl. RV 446 Blg XXII. GP) wird darauf hingewiesen, dass das vorgeschlagene Bundesgesetz die Grundsätze und allgemeinen Anforderungen für die Haltung und den Umgang mit Tieren regelt. Die (Mindest-)Detailanforderungen für die Haltung einzelner Tierarten als Sonderbestimmungen sollen im Rahmen von Verordnungen geregelt werden. Diese Regelungstechnik trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei den Haltungsanforderungen vorwiegend um verrechtlichte fachwissenschaftliche Erkenntnisse bzw. um technische Normen und damit um eine dynamische Materie handelt. Bei der Festlegung von Mindestanforderungen für die Haltung sind vor allem die Zielsetzung und die sonstigen Bestimmungen dieses Bundesgesetzes zu berücksichtigen. Auf den anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie – im Lichte der

verfassungsgesetzlich gewährleisteten Erwerbs- und Eigentumsfreiheit – die ökonomischen Auswirkungen ist Bedacht zu nehmen. Die detaillierten ökonomischen Implikationen werden in den nachfolgenden Unterkapiteln erläutert.

[...] Der Gesetz- und Ordnungsgeber muss beim Treffen seiner Regelungen auch bestehende, verfassungsrechtlich verankerte öffentliche Interessen gegeneinander abwägen. Die Verpflichtung zur Einstreu führt zu höheren Material- und Personalkosten. Das Verbot bestimmter Bodenausgestaltung kann bei bestimmten Betrieben zu Baukosten führen. Eine geringere Anzahl von Tieren auf gleicher Fläche führt ebenso zu höheren Produktionskosten. All diese Aspekte haben erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die betroffenen Landwirtinnen und Landwirte, die dadurch im Wettbewerb mit anderen Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten ins Hintertreffen geraten können. [...]

1.2.1. Zu den verbundenen Kosten

[...]

1.2.2. Zu den Förderungen

[...]

1.2.3. Zur Wettbewerbsfähigkeit

[...]

1.2.4. Zum behaupteten Wertewandel

[...] Die Burgenländische Landesregierung führt mehrfach an, dass sich in den vergangenen Jahren ein Wertewandel vollzogen hätte. Sie beruft sich dabei auf Judikatur des VfGH, wonach sich 'im Tierschutz ein weithin anerkanntes und bedeutsames öffentliches Interesse verkörpert (VfSlg. 15.394/1998)' sowie auf die Tatsache, dass der Gesetzgeber ein Verbot des Vollspaltenbodens für die Schweinehaltung festgelegt hat. Aus Sicht des BML kann aus diesem Verbot kein genereller Wertewandel abgeleitet werden. Vielmehr war diese Änderung aufgrund der konkreten Bedürfnisse von Schweinen notwendig geworden [...]. Dass Tierschutz ein anerkanntes und bedeutsames öffentliches Interesse darstellt, ist völlig unstrittig. Von der Antragstellerin wurde jedoch nicht dargelegt, inwiefern sich der Wertewandel in der Gesellschaft tatsächlich manifestiert.

[...]

[...] Aufgrund höherer Tierwohlstandards würden unausweichlich die Produktionskosten steigen, was entsprechend an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden müsste. Aus der Studienlage lässt sich jedoch ab[leiten], dass die überwiegende Mehrheit der Konsumentinnen und Konsumenten weiterhin preissensibel ist und solche Preissteigerungen wohl nicht tolerieren würde.

[...] Da aus dem Konsumverhalten auch auf die Werterhaltung einer Gesellschaft geschlossen werden kann, ist der Behauptung der Antragstellerin zu entgegen, dass es zu einem solchen Wertewandel noch nicht gekommen sein dürfte. Die verpflichtende Einführung höherer Tierwohlbestimmungen würde somit bloß zu einer Verlagerung der Produktion ins Ausland führen, womit die Bemühungen der Antragstellerin lediglich der heimischen Produktion schaden, der Sache aber nicht dienen würde.

[...]

2. Verstoß gegen das BVG über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung

[...]

2.1. Zum BVG Nachhaltigkeit

2.1.1. Allgemeine Erwähnungen zum BVG Nachhaltigkeit

[...]

[...] Der Tierschutz, der ebenso wie der bereits zuvor zum Staatsziel erhobene Umweltschutz als Belang von Verfassungsrang gilt, muss im Rahmen von Abwägungsentscheidungen berücksichtigt werden. Er kann unter Umständen rechtfertigen, dass andere Belange zurückgestellt werden. Aber er setzt sich gegen diese konkurrierenden Dimensionen nicht notwendigerweise durch. Daher ist im Konfliktfall eine Abwägung zwischen den jeweiligen Bestimmungen vorzunehmen, um möglichst beiden Zielsetzungen gerecht zu werden. Beispielsweise hat der Verfassungsgerichtshof in einem Verfahren – in Bezug auf das Staatsziel des Umweltschutzes – klargestellt, dass sich aus dem BVG Nachhaltigkeit kein absoluter Vorrang von Umweltschutzinteressen gegenüber anderen Entscheidungsdeterminanten ableiten lässt [...].

[...] Die Antragstellerin verweist im Zusammenhang mit dem BVG Nachhaltigkeit zudem auf den in der Gesellschaft vollzogenen Wertewandel. Auf die Ausführungen [oben] darf an dieser Stelle verwiesen werden. In der Literatur zum Staatsziel Tierschutz wird festgehalten, dass dem Gesetzgeber ein großer Gestaltungsspiel-

raum zukommt und die Auswahl und die Gewichtung der gesetzlichen Maßnahmen und die Abwägung mit anderen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Interessen ebenso dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen sind wie die Festlegung der Mittel. Ein Gebot zur Nachbesserung durch den Gesetzgeber, etwa aufgrund des Wertewandels in der Gesellschaft und damit verbundener neuerer Studien- und Erkenntnislage, bestehe nicht.

2.1.2. Versorgungssicherheit

[...] Die Republik Österreich bekennt sich gemäß § 5 BVG Nachhaltigkeit zur umfassenden Versorgungssicherheit. Die Produktion hochqualitativer und heimischer Lebensmittel tierischen und pflanzlichen Ursprungs ist ebenso wie die nachhaltige Gewinnung natürlicher Ressourcen (z.B. Holz) ein zentrales Anliegen im Sinne der österreichischen Bevölkerung. Die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung soll daher im Rahmen der Staatsziele entsprechend Berücksichtigung finden [...]. Neben dem Staatsziel des Tierschutzes besteht somit ein gleichwertiges Staatsziel zur Sicherung der Versorgung mit hochwertigem Rindfleisch aus heimischer Produktion.

[...] Dem Staatsziel des Tierschutzes ist im Rahmen einer Interessenabwägung zudem die Staatszielbestimmung der umfassenden Landesverteidigung entgegenzustellen. Die [u]mfassend[e] Landesverteidigung [...] nach Art. 9a Abs. 2 B-VG umfasst die wirtschaftliche, zivile, militärische und geistige Landesverteidigung. In concreto ist die wirtschaftliche Landesverteidigung von besonderer Bedeutung. Sie dient der Erhaltung einer leistungsfähigen Wirtschaft und der Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern. Es steht der Erhalt der Leistungsfähigkeit und die Vermeidung von Störungen der Wirtschaft im Vordergrund. Auch Maßnahmen, da[mit] die Wirtschaft in Krisen- oder Kriegszeiten weiterarbeiten kann, die [die] Verknappung von Gütern verhinder[n] sowie die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern sichern, zählen zu den Aufgaben der wirtschaftlichen Landesverteidigung. Rindfleisch, Milch und Milchprodukte stellen bedeutende Güter dar, welche geeignet sind die Bevölkerung mit qualitativ hochwertigem Eiweiß zu versorgen. Eine funktionierende Rinderhaltung ist somit eine wesentliche Säule der Versorgungssicherheit mit lebensnotwendigen Gütern.

[...] Der freie Warenverkehr gem. Art. 28 [AEUV] führt dazu, dass sich die österreichischen Landwirtinnen und Landwirte im Europäischen Binnenmarkt behaupten müssen. Deren Wettbewerbsfähigkeit ergibt sich unter anderem aus den Produktionskosten. Sind die Haltungsstandards in Österreich im Vergleich zu den Nachbarstaaten deutlich höher, hat dies in weiterer Folge erhebliche Auswirkungen auf die Preisbildung.

[...] Es ist zu befürchten, dass es im Falle erheblich höherer Produktionskosten und mangelnder Zahlungsbereitschaft der Nachfrageseite zu Produktionsrückgängen kommen könnte. Die Nachfrage nach günstigerem, unter niedrigeren Standards produziertem Fleisch würde folglich steigen. Dies hat aller Voraussicht nach zur

Folge, dass die Importe von Rindfleisch stark ansteigen und zugleich der Selbstversorgungsgrad sinken würde. Da die Effekte auf die Milchproduktion nicht klar sind, könnte es auch zu einem Rückgang der Milchproduktion in Österreich kommen. Ein sinkender Selbstversorgungsgrad würde zugleich zu einer Einschränkung der Versorgungssicherheit führen. [...] [Besteht] bereits in 'Normalzeiten' [...] die Selbstversorgung nicht [...], kann diese erst recht nicht in Krisenzeiten aufrechterhalten werden. [...]

Vor diesem Hintergrund ist anzuführen, dass die von der Antragstellerin angestrebten Haltungsbedingungen in der Lage sind, die Versorgungssicherheit mit Rindfleisch und Milchprodukten zu reduzieren und somit die wirtschaftliche Landesverteidigung zu konterkarieren.

2.1.3. Grund[-] und Freiheitsrechte

[...]

[...] Art. 6 StGG [schützt] [...] die Ausübung jedes Erwerbszweigs ebenso wie deren Antritt und Beendigung [...]. Damit umfasst der Schutzbereich jede mit einer gewissen Regelmäßigkeit ausgeübte Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, durch die Teilnahme am Wirtschaftsleben Einkünfte zu erzielen. In dem vorliegenden Fall führen die verpflichtenden baulichen Anpassungen zu einer Beschränkung der Ausübung der Erwerbstätigkeit. Diese Beschränkungen wären sogar so gravierend, dass eine nicht unerhebliche Anzahl an Landwirtinnen und Landwirten aufgrund der einhergehenden Umbau- und Mehrkosten, in Verbindung mit einem voraussichtlichen Rückgang der Nachfrage infolge steigender Preise, ihre Tätigkeit einstellen würden. Dies würde den Rückgang der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe noch weiter befeuern, was wiederum Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit haben [würde].

[...] Eingriffe in die Eigentumsfreiheit (Art. 5 StGG) können durch Enteignungen oder sonstige Eigentumsbeschränkungen geschehen. Verfassungskonforme Eigentumsbeschränkungen müssen im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismäßig und sachlich sein. Der Eingriff in das Grundrecht lässt sich insbesondere aus hohen Umbaukosten und einem Anstieg der Produktionskosten, die die Bäuerinnen und Bauern mit ihren eigenen finanziellen Mitteln finanzieren müssen, begründen. Es liegt keine verhältnismäßige Belastung der Landwirtinnen und Landwirten vor, weil der Staat finanzielle Lasten nur dann auferlegen darf, wenn diese für die Betroffenen verhältnismäßig und zumutbar sind.

[...] Des Weiteren ist für die Landwirtinnen und Landwirte für den Zeitraum der Umbauarbeiten ein Umsatzentgang zu erwarten, da sie ihre Tiere in der Zwischenzeit in anderen Ställen unterbringen müssen oder ihre Tieranzahl für eine Zeit lang verringern müssen. Dies stellt ebenfalls einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihr Vermögen und daher in ihre Erwerbs- und Eigentumsfreiheit dar.

[...] Staatszielbestimmungen [können] daher durchaus bei der Rechtfertigung eines Eingriffs in ein Grundrecht herangezogen werden. Bei der Prüfung der Verfassungskonformität eines Verbots von Vollspaltenböden könnte somit auch das Staatsziel des Tierschutzes berücksichtigt werden. Dies bedeutet aber nicht, dass sich aus dem Staatsziel des Tierschutzes ein absoluter Vorrang von Tierschutzinteressen ergibt [...]. Zu den von der Antragstellerin in diesem Kontext ins Treffen geführten tierschutzrechtlichen Bedenken darf auf [oben] verwiesen werden.

[...]

3. Verstoß gegen den Gleichheitssatz gem. Art. 7 Abs. 1 B-VG

[...]

3.1. Zum behaupteten Wertewandel

[...] Die Antragstellerin verweist auf die zeitliche Grenze der Gleichheit, wonach Normen nicht nur im Zeitpunkt ihrer Erlassung, sondern jederzeit dem Gleichheitssatz entsprechen müssen [...]. Ändern sich jene Umstände, die die Sachlichkeit einer Unterscheidung oder einer Regelung ganz allgemein begründen, so kann diese Vorschrift nachträglich gleichheitswidrig werden.

[...] Laut der Antragstellerin habe es der Gesetzgeber unterlassen, den im Bereich des Tierschutzes sich ändernden gesellschaftlichen Wertvorstellungen Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund darf auf [die Ausführungen oben] verwiesen werde[n], [...] dass Konsumentinnen und Konsumenten in Umfragen andere Präferenzen angeben, als sich in ihrem tatsächlichen Kaufverhalten widerspiegelt. Es lässt sich aus mehreren aussagekräftigen Studien ableiten, dass kein tatsächlicher Wertewandel in der Gesellschaft stattgefunden hat.

[...] Es kann daher davon ausgegangen werden, dass es zu keiner tatsächlichen Änderung der Wertevorstellung in der Bevölkerung gekommen ist. Aus diesem Grund besteht daher aktuell weder für den Gesetz- noch Verordnungsgeber entsprechender Handlungsbedarf, das Tierschutzgesetz oder die auf diesen basierenden Verordnungen an geänderte Wertevorstellungen anzupassen.

3.2. Der Gleichheitssatz und das allgemeine Sachlichkeitsgebot

[...]

3.2.1. Ungleichbehandlung zwischen den Tierarten Schweine und Rinder

[...] Erstens [...] moniert die Antragstellerin eine Ungleichbehandlung zwischen den beiden Tierarten Schweine und Rinder. Die Tatsache, dass es sich um verschiedene

Nutztiere handelt, kann jedoch die Zulässigkeit von Vollspaltenböden in der Rinderhaltung erlauben. Denn die Antragstellerin übersieht, dass es sich in dem vorliegenden Fall eben um gänzlich andere Tierarten mit unterschiedlichen Bedürfnissen und unterschiedlichem Verhalten(-weisen) handelt. Im Gegensatz zu Schweinen wählen Rinder nicht von Natur unterschiedliche Bereiche, wie Futter-, Schlaf- und Ausscheidungsorte. Des Weiteren unterscheiden sich Schweine und Rinder in ihrem Gewicht und Verhalten. Schweine brauchen zudem mehr Beschäftigungsmaterial und nutzen Stroh nicht bloß als Unterlage und Futter, sondern auch zum Spielen.

[...] Aus diesem Grund muss der Gesetzgeber besonders Rücksicht auf tierspezifische Anforderungen nehmen und kann auch deswegen unterschiedliche Tierarten verschieden behandeln und ihre Haltungsbedingungen differenziert regeln. Vor diesem Hintergrund trägt der Ordnungsgeber den unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung, indem er für jede Tierart spezifische Haltungsbedingungen in einer eig[e]nen Anlage in der 1. Tierhaltungsverordnung vorsieht. Daher rechtfertigt die Tatsache, dass es sich um verschiedene Nutztiere handelt, die Zulässigkeit von Vollspaltenböden in der Rinderhaltung im Gegensatz zur Schweinehaltung.

3.2.2. Ungleichbehandlung zwischen den Landwirtinnen und Landwirten in der Schweinehaltung und jenen in der Rinderhaltung

[...] Zweitens, ist die ungleiche Behandlung von Landwirtinnen und Landwirten in der Schweinehaltung und jenen in der Rinderhaltung aufgrund der unterschiedlichen Charakteristika ihrer jeweiligen Tierarten gerechtfertigt. So kann es lebensgefährlich sein, wenn die Buchten in der Stiermast betreten werden [...]. Ein Ausmisten ist daher ungleich gefährlicher als bei Schweinen, die ebenfalls in Buchten gehalten werden können. Zudem stehen die Halter von Rindern und Schweinen in keinem unmittelbaren Wettbewerb zueinander, weil sie unterschiedliche Tierarten halten.

3.2.3. Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen Rinderarten

[...] Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung sieht ein Verbot der Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren in Buchten mit vollperforierten Böden vor. Im Gegensatz dazu dürfen Mastrinder gemäß Punkt 4.2.2.2. und Kälber mit mehr als 150kg Körpergewicht gemäß Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Buchten mit vollperforierten Böden gehalten werden. Eine sachliche Differenzierung zwischen den Tiergruppen hochträchtige Kalbinnen, Zuchtstiere, Milchkühen und den Masttieren liegt vor.

[...] Hochträchtige Kalbinnen (wie auch hochträchtige Kühe) sind aufgrund ihrer eingeschränkten Beweglichkeit besonders schutzbedürftig. Das Risiko von Zitzenverletzungen und Druckstellen ist bei ihnen besonders hoch, was die Haltung auf Vollspaltenböden für diese Tiergruppe problematisch macht. Kühe und Zuchtstiere haben als ausgewachsene Rinder ein hohes Gewicht, wodurch ihre Klauen

und Gelenke stärkeren Belastungen ausgesetzt sind. Kühe und Zuchtstiere werden überdies mehrere Jahre gehalten, wodurch bei einer durchgehenden Haltung auf Vollspaltenböden die Gefahr von Schäden an den Tieren hoch wäre. Die höheren Belastungen sowie der längere Haltungszeitraum dieser Tiergruppen begründen somit das Verbot der Haltung auf Vollspaltenböden.

[...] Kälber über 150kg und Mastrinder sind zwar auch Belastungen im Bereich der Klauen und Gelenke ausgesetzt, jedoch werden sie nur über einen kürzeren Zeitraum gehalten und erreichen auch erst zum Ende der Mast für beschränkte Zeit ein höheres Gewicht. Kälber sind zudem anfälliger für Durchfallerkrankungen. Die Verwendung von perforierten Böden trägt zu einer hygienischeren Haltung bei, was somit die Tiergesundheit fördert.

[...] Auch die unterschiedlichen in Punkt 2.1.2 der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung angeführten Spaltenbreiten nach Tierkategorien zeigen, dass der Verordnungsgeber eine differenzierte Regelung getroffen hat. Kleinere Spaltenbreiten für leichtere Tiere verhindern Verletzungen und gewährleisten einen sicheren Stand, während größere Spaltenbreiten für schwerere Tiere eine ausreichende Entmistung ermöglichen."

IV. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit des Antrages

1.1. Gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 5 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über
Gesetzwidrigkeit von Verordnungen einer Bundesbehörde auch auf Antrag einer
Landesregierung. 14

1.2. Nach § 57 Abs. 1 erster Satz VfGG muss der Antrag, eine Verordnung als ge-
setzwidrig aufzuheben, begehren, dass entweder die Verordnung ihrem ganzen
Inhalt nach oder dass bestimmte Stellen der Verordnung als gesetzwidrig aufge-
hoben werden. Um dieses Erfordernis zu erfüllen, müssen die bekämpften Verord-
nungen bzw. Verordnungsstellen genau und eindeutig bezeichnet sein (siehe zB
VfSlg. 13.230/1992, 13.451/1993, 13.473/1993, 16.710/2002, 17.403/2004,
17.679/2005, 19.027/2010); der Antrag muss die vom Antragsteller bekämpfte
Verordnungsstelle mit Sicherheit erkennen lassen (VfSlg. 14.675/1996). Der Ver-
fassungsgerichtshof ist nicht befugt, Verordnungsbestimmungen auf Grund bloßer
Vermutungen darüber, welche Normen(teile) der Antragsteller ins Auge gefasst
haben könnte, in Prüfung zu ziehen (VfSlg. 14.587/1996; vgl. auch
VfSlg. 15.492/1999, 16.533/2002, 19.198/2010, 19.231/2010, 19.250/2010). 15

Ferner hat der Antrag gemäß § 57 Abs. 1 zweiter Satz VfGG, eine Verordnung als gesetzwidrig aufzuheben, die gegen die Gesetzmäßigkeit der Verordnung sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen. Dieses Erfordernis ist nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes nur dann erfüllt, wenn die Gründe der behaupteten Rechtswidrigkeit – in überprüfbarer Art – präzise ausbreitet werden, mithin dem Antrag mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen ist, mit welcher Gesetzesbestimmung die bekämpfte Verordnungsstelle in Widerspruch stehen soll und welche Gründe für diese Annahme sprechen (vgl. im Allgemeinen zB VfSlg. 14.802/1997, 17.651/2005, 17.752/2006; spezifisch zu Anträgen auf abstrakte Normenkontrolle zB VfSlg. 16.923/2003, 17.102/2004). Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofes, pauschal vorgetragene Bedenken einzelnen Bestimmungen zuzuordnen und so – gleichsam stellvertretend – das Vorbringen für den Antragsteller zu präzisieren (VfGH 25.9.2017, G 8/2017 ua.; 18.3.2022, V 86/2022; spezifisch zu Anträgen auf abstrakte Normenkontrolle zB VfSlg. 16.923/2003, 17.102/2004).

16

1.3. 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.

17

1.3.1. 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, 20.000/2015). 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).

18

Unzulässig ist der Antrag etwa dann, wenn der im Falle 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, 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 Ordnungsgeber überhaupt nicht mehr zusinnbarer Inhalt gegeben würde (vgl. VfSlg. 18.839/2009, 19.841/2014, 19.972/2015, 20.102/2016).

19

Unter dem Aspekt einer nicht trennbaren Einheit in Prüfung zu ziehender Vorschriften ergibt sich ferner, dass ein Prozesshindernis auch dann vorliegt, wenn es auf Grund der Bindung an den gestellten Antrag zu einer in der Weise isolierten Aufhebung einer Bestimmung käme, dass Schwierigkeiten bezüglich der Anwendbarkeit der im Rechtsbestand verbleibenden Vorschriften entstünden, und zwar in der Weise, dass der Wegfall der angefochtenen (Teile einer) Verordnungsbestimmung den verbleibenden Rest unverständlich oder auch unanwendbar werden ließe. Letzteres liegt dann vor, wenn nicht mehr mit Bestimmtheit beurteilt werden könnte, ob ein der verbliebenen Vorschrift zu unterstellender Fall vorliegt (VfSlg. 16.869/2003 mwN).

20

1.3.2. Hingegen macht eine zu weite Fassung des Antrages diesen nicht in jedem Fall unzulässig (vgl. VfSlg. 20.000/2015, 20.092/2016). Soweit ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle die Aufhebung von Bestimmungen begehrt, gegen die im Einzelnen konkrete Bedenken in schlüssiger und überprüfbarer Weise dargelegt werden (VfSlg. 14.802/1997, 17.102/2004; vgl. auch VfSlg. 11.888/1988, 12.223/1989; VfGH 11.6.2012, G 120/11; VfSlg. 19.938/2014), oder mit solchen untrennbar zusammenhängende Bestimmungen erfasst, ist der Antrag daher, wenn auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, zulässig. Umfasst ein solcher Antrag darüber hinaus noch weitere Bestimmungen, führt dies, wenn die angefochtenen Bestimmungen insoweit trennbar sind, zur partiellen Zurückweisung des Antrages (vgl. bereits VfSlg. 14.802/1997).

21

- 1.4. Diesen Erfordernissen wird der vorliegende Antrag zum Teil nicht gerecht: 22
- 1.4.1. Soweit sich die Burgenländische Landesregierung mit ihrem Hauptantrag gegen die Punkte 2.1.2., 3.2.3. sowie 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung wendet, ist darauf hinzuweisen, dass abgesehen von diesen Vorschriften auch Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung die grundsätzliche Zulässigkeit perforierter Böden zugrunde liegt. Der Hauptantrag umfasst insofern – worauf sich auch der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft in seiner Stellungnahme bezieht – nicht alle im Zusammenhang mit der Haltung von Rindern auf perforierten Böden stehenden Bestimmungen (vgl. VfSlg. 20.655/2023). Damit erweist sich der Hauptantrag als zu eng gefasst und daher schon aus diesem Grund als unzulässig. 23
- 1.4.2. Darüber hinaus beantragt die Burgenländische Landesregierung *in eventu* die Aufhebung der Punkte 2.1.1., 2.1.2., 3.1., 3.2.3., 4.1. sowie 4.2.2.2. (erster Eventualantrag), *in eventu* die Aufhebung der Punkte 3.2.3. und 4.2.2.2. sowie näher bezeichneter Wörter bzw. Wort- und Zeichenfolgen in den Punkten 2.1.1., 3.1. und 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung (zweiter Eventualantrag). 24
- 1.4.3. Die antragstellende Landesregierung hegt zum einen – zusammengefasst – die Bedenken, dass die Zulässigkeit der Rinderhaltung auf (voll-)perforierten Böden – insbesondere ohne das zeitgleiche Erfordernis einer hinreichenden Einstreu bzw. einer trockenen und ausreichend groß dimensionierten Liegefläche (für Buchten mit vollperforierten Böden) – sowie die als zu gering erachteten Platzvorgaben gegen § 2 BVG Nachhaltigkeit, gegen Art. 7 Abs. 1 B-VG sowie gegen näher bezeichnete Bestimmungen des Tierschutzgesetzes verstoßen würden. 25
- 1.4.3.1. In diesem Zusammenhang geht aus dem Antrag der Burgenländischen Landesregierung zunächst nicht mit hinreichender Deutlichkeit hervor, ob sie sich hinsichtlich des Punktes 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung lediglich gegen die Haltung auf *voll*perforierten Böden oder aber gegen die Verwendung perforierter Böden an sich wendet (vgl. schon VfSlg. 20.655/2023). So legen die Ausführungen unter Punkt IV. des Antrages zwar nahe, dass die antragstellende Landesregierung eine Gesetzeswidrigkeit in der Haltung auf vollperforierten Böden erblickt, wobei sie die in Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 26

1. Tierhaltungsverordnung geregelten perforierten Böden nicht mit vollperforierten Böden gleichzusetzen scheint (arg.: "perforierte Böden, worunter nicht nur vollperforierte sondern auch teilperforierte Böden fallen"). Gleichwohl finden sich im Antrag mehrfach Ausführungen, aus denen sich ergibt, dass eine Problematik auch in der grundsätzlichen Zulässigkeit perforierter Böden gesehen wird.

1.4.3.2. Betreffend die Punkte 3.2.3. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung ist dem Antrag der Burgenländischen Landesregierung des Weiteren nicht mit hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen, ob sie sich bereits gegen die in diesen Bestimmungen normierten Mindestmaße an sich oder aber erst gegen ihre Kombination mit der Haltung auf (voll-)perforierten Böden wendet: Hinsichtlich Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung beziehen sich die dort normierten Mindestflächen zwar auf vollperforierte Böden, wie auch die Burgenländische Landesregierung in ihrem Antrag ausführt. Gleichwohl finden sich in Punkt IV. des Antrages sowohl Aussagen, die nahelegen, dass sich die antragstellende Landesregierung gegen die in Punkt 3.2.3. und 4.2.2.2. vorgesehenen Mindestmaße nur bei gleichzeitiger Haltung auf vollperforierten Böden wendet, als auch Ausführungen, aus denen sich ergibt, dass die in diesen Bestimmungen normierten Mindestmaße in jedem Fall – dh. unabhängig von einer allfälligen Haltung auf (voll-)perforierten Böden – als bedenklich erachtet werden.

27

1.4.3.3. Soweit sich der Antrag gegen die einstreulose Haltung von Rindern richtet, ist außerdem nicht mit hinreichender Deutlichkeit ersichtlich, ob sich die Burgenländische Landesregierung dabei gegen die einstreulose Haltung im Allgemeinen – also auch auf geschlossenen Böden – oder nur in Bezug auf (voll-)perforierte Böden wendet: Die Ausführungen in Punkt IV. des Antrages legen zwar die Vermutung nahe, dass die einstreulose Haltung auf (voll-)perforierten Böden als gesetzwidrig erachtet wird; gleichzeitig lassen mehrere Aussagen in Punkt IV. des Antrages aber auch den Schluss zu, dass eine Problematik allgemein in der einstreulosen Haltung gesehen wird. Hinzu kommt, dass die Burgenländische Landesregierung ihre in diesem Zusammenhang geäußerten Bedenken den einzelnen angefochtenen Verordnungsbestimmungen nicht hinreichend deutlich zuordnet: Soweit der Antrag überhaupt auf konkrete Verordnungsbestimmungen Bezug nimmt, ist nicht erkennbar, welche der angeführten Bestimmungen ob der Bedenken hinsichtlich der einstreulosen Haltung gesetzwidrig sein sollten.

28

Schließlich lässt sich dem Antrag auch nicht mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, ob sich die Burgenländische Landesregierung gegen die einstreulose Haltung *verbunden* mit der "fehlenden Verpflichtung des Vorhandenseins einer ergänzenden, trockenen und ausreichend dimensionierten Liegefläche" bei vollperforierten Böden nach Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung richtet oder aber jeweils eigenständige Bedenken hegt.

1.4.4. Zum anderen hegt die Burgenländische Landesregierung gleichheitsrechtliche Bedenken: Einerseits bestehe angesichts des "Verbot[es] des Vollspaltenbodens in der Schweinehaltung" eine sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung zwischen Landwirten in der Rinderhaltung und Landwirten in der Schweinehaltung. Andererseits sehe Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung ein Verbot der Haltung von (Milch-)Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren in Buchten mit vollperforierten Böden vor, während Mastrinder gemäß Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung sowie Kälber mit mehr als 150 kg Körpergewicht gemäß Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Buchten mit vollperforierten Böden gehalten werden dürften. Nach Auffassung der antragstellenden Landesregierung sei diese Differenzierung nach der Verwendung der Rinder sachlich nicht gerechtfertigt, insbesondere unter Berufung auf nicht vorgelegte wissenschaftliche Erkenntnisse in Bezug auf die negativen Folgen der Rinderhaltung auf Vollspaltenböden.

29

1.4.4.1. Soweit die Burgenländische Landesregierung in ihrem Antrag eine sachlich nicht gerechtfertigte Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen von Landwirten – einerseits in der Schweinehaltung und andererseits in der Rinderhaltung – releviert, ordnet sie dieses Bedenken in keiner Weise den einzelnen angefochtenen Ordnungsbestimmungen zu. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes ergibt sich aus dem Antrag daher nicht mit hinreichender Deutlichkeit, gegen welche Ordnungsbestimmungen sich die antragstellende Landesregierung mit diesem Bedenken wendet. Im Übrigen ist diese Differenzierung bereits in § 18 Abs. 2a TSchG angelegt.

30

1.4.4.2. Schließlich bringt die Burgenländische Landesregierung in ihrem Antrag gleichheitsrechtliche Bedenken ob der sachlichen Rechtfertigung eines lediglich teilweisen Verbotes der Gruppenhaltung in Buchten mit vollperforierten Böden nur für bestimmte Rinder vor. Soweit sie in diesem Zusammenhang ausführt, dass

31

Kälber mit mehr als 150 kg Körpergewicht gemäß Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Buchten mit vollperforierten Böden gehalten werden dürften, lässt sich dem Antrag nicht mit hinreichender Deutlichkeit entnehmen, ob damit auch Bedenken gegen Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung erhoben werden sollen und ob sich allfällige Bedenken gegen beide oder aber nur gegen eine der in Punkt 3.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung vorgenommenen Differenzierungen richten würden.

Im Übrigen richten sich die gleichheitsrechtlichen Bedenken ob der sachlichen Rechtfertigung eines lediglich teilweisen Verbotes der Gruppenhaltung in Buchten mit vollperforierten Böden nur für bestimmte Rinder gegen die Punkte 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung: Die Burgenländische Landesregierung wendet sich einerseits gegen Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, nach dem "[d]ie Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchtstieren in Buchten mit vollperforierten Böden [...] verboten" ist. Ihre Bedenken richten sich andererseits aber auch gegen Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, der bei sonstiger Gruppenhaltung in Ställen Mindestflächen bezogen auf vollperforierte Böden normiert; aus dieser Bestimmung ergebe sich somit die grundsätzliche Zulässigkeit der Haltung in Buchten mit vollperforierten Böden.

32

1.4.5. Vor diesem Hintergrund erweist sich der erste Eventualantrag – da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind – in Bezug auf die Anfechtung der Punkte 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung als zulässig. Im Übrigen – also hinsichtlich der Punkte 2.1.1., 2.1.2., 3.1. und 3.2.3. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung – ist der erste Eventualantrag hingegen zur Gänze als unzulässig zurückzuweisen.

33

1.4.6. Damit erübrigt sich ein Eingehen auf den – enger gefassten – zweiten Eventualantrag.

34

2. In der Sache

- 2.1. Soweit zulässig, erweist sich der Antrag als nicht begründet. 35
- 2.2. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Gesetzmäßigkeit einer Verordnung gemäß Art. 139 B-VG auf die Erörterung der geltend gemachten Bedenken zu beschränken (vgl. VfSlg. 11.580/1987, 14.044/1995, 16.674/2002). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den im Antrag dargelegten Gründen gesetzwidrig ist (VfSlg. 15.644/1999, 17.222/2004). 36
- 2.3. Die maßgebliche Rechtslage stellt sich wie folgt dar: 37
- 2.3.1. Das 2. Hauptstück des Tierschutzgesetzes regelt die Tierhaltung und gliedert sich in "Allgemeine Bestimmungen" (1. Abschnitt) und "Besondere Bestimmungen" (2. Abschnitt). Der 1. Abschnitt legt in § 13 TSchG die allgemeinen Grundsätze der Tierhaltung fest. Tiere dürfen nur dann gehalten werden, wenn auf Grund ihrer Eigenschaften und nach Maßgabe der in Abs. 2 und 3 normierten Grundsätze davon ausgegangen werden kann, dass die Haltung nach dem anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse ihr Wohlbefinden nicht beeinträchtigt (§ 13 Abs. 1 leg.cit.). Gemäß § 13 Abs. 3 leg.cit. sind Tiere so zu halten, dass ihre Körperfunktionen und ihr Verhalten nicht gestört werden und ihre Anpassungsfähigkeit nicht überfordert wird. § 13 Abs. 2 leg.cit. enthält Vorgaben für die Haltungsumwelt, die den Halter dazu verpflichten, das Platzangebot, die Bewegungsfreiheit, die Bodenbeschaffenheit, die bauliche Ausstattung der Unterkünfte und Haltungsvorrichtungen, das Klima, insbesondere Licht und Temperatur, die Betreuung und die Ernährung sowie die Möglichkeit zu Sozialkontakt unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der Tiere angemessen im Sinne einer tiergerechten Haltung auszugestalten (*Binder*, Das österreichische Tierschutzrecht⁵, 2024, § 13 TSchG, zu Abs. 2). Nähere Bestimmungen zu den einzelnen in Abs. 2 genannten Grundsätzen enthalten die §§ 15 ff. leg.cit. sowie die 1. und 2. Tierhaltungsverordnung, die entsprechende Mindestanforderungen je Tierart statuieren (*Herbrüggen/Wessely*, Österreichisches Tierschutzrecht, Bd. 1³, 2020, § 13 TSchG, Rz 5). 38
- 2.3.2. § 16 TSchG legt u.a. Allgemeines zur Bewegungsfreiheit fest (Abs. 1) und regelt Näheres zum Platzangebot (Abs. 2; vgl. § 13 Abs. 2 leg.cit.). Gemäß § 16 Abs. 1 39

leg.cit. darf die Bewegungsfreiheit eines Tieres nicht so weit eingeschränkt werden, dass dem Tier Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden oder es in schwere Angst versetzt wird (s. § 5 Abs. 2 Z 10 leg.cit.). Jedes Tier hat über eine uneingeschränkt zur Verfügung stehende Fläche (Platzangebot) zu verfügen, die seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen angemessen ist. Eine besonders wichtige Anforderung ist das Erfordernis des (gleichzeitigen) ungehinder- ten Aufstehens und Hinlegens der Tiere (vgl. die Erläut. zur RV 446 BlgNR 22. GP, 19). Bewegungsfreiheit umfasst dabei grundsätzlich auch die Möglichkeit, sich frei im Raum zu bewegen (vgl. *Binder*, aaO, § 16 TSchG, zu Abs. 1 und Abs. 2).

2.3.3. Während das Tierschutzgesetz die Grundsätze und die allgemeinen Anforderungen für die Haltung und den Umgang mit Tieren regelt, sollen die (Mindest-)Detailanforderungen für die Haltung einzelner Tierarten im Rahmen von Verordnungen geregelt werden (so die Erläut. zur RV 446 BlgNR 22. GP, 22). § 24 Abs. 1 Z 1 TSchG enthält die entsprechende Verordnungsermächtigung, auf die sich die 1. Tierhaltungsverordnung stützt. Durch Verordnung sind die Mindestanforderungen für die in § 13 Abs. 2 leg.cit. genannten Haltungsbedingungen (s. Punkt IV.2.3.1.) festzulegen und erforderlichenfalls Bestimmungen hinsichtlich zulässiger Eingriffe sowie sonstiger zusätzlicher Haltungsanforderungen zu erlassen. Dabei hat die Bundesministerin bzw. der Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft die Zielsetzung (§ 1 leg.cit.) und die sonstigen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes – insbesondere die allgemeinen Haltungsbestimmungen (§§ 12 ff. leg.cit.) – zu berücksichtigen und auf den anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und die ökonomischen Auswirkungen Bedacht zu nehmen (vgl. *Irresberger/Obenaus/Eberhard*, Tierschutzgesetz, 2005, § 24 TSchG, Rz 1). Bei den Haltungsanforderungen handelt es sich überwiegend "um verrechtlichte fachwissenschaftliche Erkenntnisse bzw. um technische Normen" (Erläut. zur RV 446 BlgNR 22. GP, 22). Diese Regelungstechnik ermöglicht einfache und rasche Anpassungen an Veränderungen im Rahmen der Tierhaltungstechnik, europäischer Vorgaben und betreffend den Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnisse der Tierschutzforschung (Erläut. zur RV 446 BlgNR 22. GP, 22). Wesentliche Änderungen in diesen Bereichen verpflichten den Ordnungsgeber zu Anpassungen (vgl. *Herbrüggen/Wessely*, aaO, § 24 TSchG, Rz 3).

2.3.4. Die 1. Tierhaltungsverordnung legt in ihren Anlagen 1 bis 11 u.a. Mindestanforderungen für die Haltung der in ihrem § 1 genannten Tierarten fest (§ 2 Abs. 1 1. Tierhaltungsverordnung). Die entsprechenden Anlagen sind dabei so ausgestaltet, dass sie für die einzelnen Tierkategorien die anzuwendenden Bestimmungen zusammengefasst enthalten. Mindestanforderungen für die Haltung von Rindern finden sich in Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, die sich wiederum in einzelne Punkte gliedert und Begriffsbestimmungen (Punkt 1.), allgemeine Haltungsvorschriften für alle Rinder (Punkt 2.), besondere Haltungsvorschriften für Kälber (Punkt 3.), besondere Haltungsvorschriften für Rinder über sechs Monaten (Punkt 4.) sowie Übergangsbestimmungen (Punkt 5.) vorsieht. 41

2.3.5. Punkt 4. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung normiert besondere Haltungsvorschriften für Rinder über sechs Monaten. Hinsichtlich der Bodenbeschaffenheit verbietet Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung die Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen und Zuchstieren in Buchten mit vollperforierten Böden. Mindestmaße bei einer Gruppenhaltung in Liegeboxenlaufställen finden sich in Punkt 4.2.2.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung. Bei der sonstigen Gruppenhaltung in Ställen ergeben sich die Mindestmaße aus Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung, wobei sich die normierten Mindestflächen ausdrücklich auf vollperforierte Böden beziehen; Buchten ohne vollperforierte Böden müssen jedenfalls eine trockene und ausreichend groß dimensionierte Liegefläche aufweisen. 42

2.4. Die Burgenländische Landesregierung hegt nun im Wesentlichen folgende Bedenken in Bezug auf die (zulässigerweise) angefochtenen Bestimmungen der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung: 43

Punkt 4.1. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung sehe ein Verbot der Haltung in Buchten mit vollperforierten Böden lediglich für Kühe, hochträchtige Kalbinnen und Zuchstiere vor. Demgegenüber sei es zulässig, Mastrinder gemäß Punkt 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung in Buchten mit vollperforierten Böden zu halten. Nach Auffassung der antragstellenden Landesregierung sei – unter Berufung auf nicht vorgelegte wissenschaftliche Erkenntnisse in Bezug auf die negativen Folgen der Rinderhaltung auf Vollspaltenböden – fraglich, ob eine an die Verwendung der Rinder anknüpfende und nur bei bestimmten Gruppen von Rindern eine Ausnahme von der sonst grundsätzlich zulässigen 44

Haltung in Buchten mit vollperforierten Böden vorsehende Differenzierung sachlich gerechtfertigt sei. Wiewohl nicht ersichtlich sei, welche Überlegungen dem Verbot der Verwendung von Vollspaltenböden nur für bestimmte Rinder zugrunde gelegen seien, liege es nahe, dass dieses teilweise Verbot – wie das Verbot von Vollspaltenböden in der Schweinehaltung – von dem Gedanken an das Tierwohl getragen gewesen sei. Eine Differenzierung nach der Verwendung der Rinder sei in diesem Fall unsachlich, weil die Beurteilung des Tierwohles nicht auf die Verwendung des Tieres abstelle und das Ausmaß des potentiellen Tierleides unabhängig vom Einsatz des Tieres in der Viehwirtschaft sei.

2.5. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft hält diesen Bedenken der antragstellenden Landesregierung zusammengefasst Folgendes entgegen:

45

Zwischen hochträchtigen Kalbinnen, Zuchtstieren und (Milch-)Kühen einerseits und Masttieren andererseits bestünden wesentliche Unterschiede im Tatsächlichen, die eine Differenzierung im Rechtlichen sachlich zu rechtfertigen vermögen würden: Hochträchtige Kalbinnen seien – wie auch hochträchtige Kühe – auf Grund ihrer eingeschränkten Beweglichkeit besonders schutzbedürftig; das Risiko von Zitzenverletzungen und Druckstellen sei bei ihnen besonders hoch, was die Haltung auf Vollspaltenböden für diese Tiergruppe besonders problematisch mache. Kühe und Zuchtstiere hätten als ausgewachsene Rinder ein hohes Gewicht, wodurch ihre Klauen und Gelenke stärkeren Belastungen ausgesetzt seien. Überdies würden sie mehrere Jahre gehalten, wodurch bei einer durchgehenden Haltung auf Vollspaltenböden die Gefahr von Schäden an den Tieren hoch wäre. Zwar seien auch Mastrinder Belastungen im Bereich der Klauen und Gelenke ausgesetzt, jedoch würden sie nur über einen kürzeren Zeitraum gehalten und auch erst zum Ende der Mast für beschränkte Zeit ein höheres Gewicht erreichen. Dass der Verordnungsgeber eine differenzierende Regelung getroffen habe, zeigten auch die in Punkt 2.1.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung angeführten, je nach Tierkategorie unterschiedlichen Spaltenbreiten. Kleinere Spaltenbreiten für leichtere Tiere würden Verletzungen verhindern und einen sicheren Stand gewährleisten, während größere Spaltenbreiten für schwere Tiere eine ausreichende Entmischung ermöglichen würden.

46

2.6. Zu den Bedenken der Burgenländischen Landesregierung betreffend die Punkte 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung: 47

2.6.1. Die von der Burgenländischen Landesregierung zulässigerweise erhobenen Bedenken richten sich nicht gegen die Zulässigkeit der Haltung in Buchten mit vollperforierten Böden an sich. Vielmehr wendet sich die antragstellende Landesregierung gegen die vermeintliche Unsachlichkeit der Abgrenzung der Ausnahmen von der Haltung in Buchten mit vollperforierten Böden auf Grund der Anknüpfung an die Verwendung der Rinder. Der Verfassungsgerichtshof hat daher aus Anlass der von der antragstellenden Landesregierung zulässigerweise erhobenen Bedenken lediglich zu beurteilen, ob der Verordnungsgeber dadurch eine unsachliche Differenzierung geschaffen hat; nicht zu prüfen ist indes, ob ein Verbot der Haltung von Rindern in Buchten mit vollperforierten Böden aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht geboten ist. 48

2.6.2. Der Gleichheitsgrundsatz bindet auch den Verordnungsgeber (zB VfGH 5.6.2014, V 44/2013; VfSlg. 20.257/2018). Er setzt ihm insofern inhaltliche Schranken, als er verbietet, unsachliche, durch tatsächliche Unterschiede nicht begründbare Differenzierungen und eine unsachliche Gleichbehandlung von Ungleichen sowie sachlich nicht begründbare Regelungen zu schaffen (vgl. zu Differenzierungen bei Gesetzen etwa VfSlg. 17.315/2004, 17.500/2005; zum Sachlichkeitsgebot bei Gesetzen zB VfSlg. 14.039/1995, 16.407/2001; VfGH 23.2.2021, G 361/2020; zum Sachlichkeitsgebot bei Verordnungen zB VfGH 24.6.2021, V 593/2020; VfSlg. 20.479/2021). 49

2.6.3. Der Verfassungsgerichtshof vermag – angesichts der vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft in seiner Stellungnahme dargelegten Gründe – nicht zu erkennen, dass die Bestimmungen der Punkte 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung zu einer unsachlichen Differenzierung zwischen der Haltung von Kühen, hochträchtigen Kalbinnen sowie Zuchtstieren einerseits und Mastrindern andererseits führen. Der Verordnungsgeber hat seinen Ermessenspielraum nicht überschritten, wenn er für bestimmte Gruppen von Rindern angesichts ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit oder der besonderen Umstände ihrer Haltung unterschiedliche Haltungsbedingungen vorsieht. Dass diese Differenzierung im Ergebnis an der Verwendung der Rinder anknüpft, verschlägt dabei nichts; denn auch unter dem Gesichtspunkt des 50

Tierwohles – dessen Schutz eines der Ziele des Tierschutzgesetzes darstellt (vgl. § 1 TSchG) – bestehen hinreichende Unterschiede im Tatsächlichen, die eine Differenzierung im Rechtlichen sachlich zu rechtfertigen vermögen. Im Übrigen ist der Verordnungsgeber gemäß § 24 Abs. 1 leg.cit. bei der Verordnungserlassung auch zur Bedachtnahme auf u.a. die ökonomischen Auswirkungen gehalten und nicht nur zur Beachtung der Zielsetzung und sonstigen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes.

V. Ergebnis

1. Die ob der Gesetzmäßigkeit der Punkte 4.1. und 4.2.2.2. der Anlage 2 der 1. Tierhaltungsverordnung erhobenen Bedenken treffen nicht zu. Der Antrag ist daher insoweit abzuweisen. 51

Im Übrigen ist der Antrag als unzulässig zurückzuweisen. 52

2. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 53

Wien, am 16. Juni 2025

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Dr. BAUER