



An die  
Obfrau des Ausschusses für  
Petitionen und Bürgerinitiativen  
NAbg. Ursula Haubner  
Dr. Karl Renner-Ring 3  
1017 Wien

Sachbearbeiter/-in:  
Dr. Heidi Pacher

Geschäftszahl:  
VA-6105/0028-V/1/2011

Datum: 19. JULI 2011

**Betr.:** Stellungnahme der Volksanwaltschaft zur Petition Nr. 104 betreffend „Verbot von Kastenständen in der Schweinehaltung“ (GZ.: 17010.0020174-L1.3/2011)

Sehr geehrte Frau Ausschussvorsitzende!

Im Sinne des Gesprächs vom 12.10.2010 mit dem Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen bedankt sich die Volksanwaltschaft für die eingeräumte Möglichkeit der Stellungnahme zu einem Problembereich, der wiederholt Gegenstand parlamentarischer Beratungen war. Die Haltungsbedingungen von Zuchtsauen ist auch Gegenstand eines Prüfungsverfahrens<sup>1</sup>, in dessen Mittelpunkt der so genannte Kastenstand<sup>2</sup> steht.

Die Volksanwaltschaft hat vor Kurzem eine Stellungnahme des Bundesministers für Gesundheit erhalten, in dem dieser ausführt<sup>3</sup>:

*...Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass in den vergangenen sieben Monaten zu keinem Zeitpunkt Vorschläge bzw. Bereitschaft zur Änderung der Haltung/Fixierung der Sauen in Abferkelbuchten signalisiert wurden, sehe ich zum jetzigen Zeitpunkt keine Chance auf Herstellung des für die Erlassung der 1. Tierhaltungsverordnung erforderlichen Einvernehmens...*

<sup>1</sup> GZ VA-BD-GU/0037-A/1/2009

<sup>2</sup> Kastenstände sind mit einer Größe von 65 cm mal 190 cm auf die Größe ausgewachsener Sauen angepasste Metallkäfige. Dies verurteilt sie zu fast völliger Bewegungslosigkeit, nur Aufstehen und Niederlegen wird ermöglicht. Laut wissenschaftlicher Studien sind unter natürlichen Bedingungen gehaltene Schweine sehr aktiv und verbringen 75 % ihrer Wachzeit mit Wühlen, Kauen und Erkundung. Diese Verhaltensweisen werden durch die Intensivtierhaltung unterbunden; fehlende Einstreu aus Stroh oder anderen natürlichen Materialien hindert die Schweine am Ausleben natürlicher Verhaltensweisen und trägt zu Schäden bei.

<sup>3</sup> GZ: BMG-74100/0094-II/B/10/2011 (angeschlossen als Beilage 1)

Wie schon im Vorjahr für den Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen aus der Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) zur Bürgerinitiative Nr. 20 betreffend *"Verbesserung der tierschutzgesetzlichen Situation der Schweine in Österreich"*<sup>4</sup> ableitbar war, gibt es angesichts neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse begründete Zweifel an der tierschutzgerechten Haltung von Schweinen im Kastenstand. Diese Erkenntnisse wurden seitens des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) im Mai 2010 unter Verweis darauf, dass angesichts der ökonomischen Auswirkungen, die mit höheren Tierschutzstandards einhergingen, nur eine gesamteuropäische Lösung angestrebt werden kann, quittiert. Wörtlich heißt es z.B. dazu: ...*"Das BMLFUW ist immer offen für Weiterentwicklungen im Bereich Tierschutz und gerne bereit, diesbezüglich Vorschläge von Expertengremien zu diskutieren. Allerdings muss dabei auch die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft berücksichtigt werden, wie auch in der Verordnungsermächtigung zur 1. Tierhaltungsverordnung in § 24 Abs. 1 TSchG festgelegt ist"*<sup>6</sup>.

#### **Amtswegiges Prüfungsverfahren der Volksanwaltschaft:**

2009 wurde eine Beschwerde zum Anlass genommen, ein amtswegiges Prüfungsverfahren zur Klärung der Frage der Gesetzeskonformität der auf Verordnungsebene geschaffenen Rechtslage einzuleiten.

Die Volksanwaltschaft ist – nach umfassender Würdigung aller eingelangten Stellungnahmen und Gutachten renommierter österreichischer Tierschutzexperten – zum Ergebnis gelangt, dass die Haltung von Zuchtsäuen in Kastenständen entsprechend der 1. Tierhaltungsverordnung, BGBl. II Nr. 485/2004 idF BGBl. II Nr. 219/2010, gemäß der Anlage 5, (Z 3.1 sowie 3.2 und 3.3) zwangsweise mit massiven Einschränkung der Bewegungsfreiheit verbunden ist, was Schmerzen, Schäden und Tierleid hervorruft und deshalb den Intentionen des Tierschutzgesetzes, BGBl. I Nr. 118/2004 idF BGBl. I Nr. 80/2010, nicht gerecht wird.

Am 27.9.2010 erging auf Basis der Expertisen eine einstimmige Missstandsfeststellung und Empfehlung des Kollegiums der Volksanwaltschaft an den BMG, welcher aufgefordert wurde, unter Festlegung angemessener Übergangsfristen eine Änderung der in Kritik gezogenen Regelungen der 1. Tierhaltungsverordnung vorzunehmen.

---

<sup>4</sup> 30/SBI XXIV. GP vom 25.5.2010

<sup>5</sup> siehe in diesem Zusammenhang etwa auch die Stellungnahme des BMLFW zu 29/SBI XXIV. GP eingebracht am 26.5.2010

Tierschutz stellt ein anerkanntes und bedeutsames öffentliches Interesse dar, was auch durch das 1996 durchgeführte Volksbegehren zur Schaffung eines Bundes-Tierschutzgesetzes Ausdruck gefunden hat<sup>6</sup>.

Das im Nationalrat einstimmig beschlossene bundesweit einheitliche Tierschutzgesetz, BGBl I Nr. 118/2004 idF und die 1. Tierhaltungsverordnung, die gemeinsam mit 1.1.2005 in Kraft getreten sind, haben Vorgaben hinsichtlich der Maße baulicher Anforderung in Nutztierställen festgelegt. Die EU-Richtlinie 2001/88 EG des Rates vom 23. Oktober 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen regelte damals schon unter anderem auch die verpflichtende Gruppenhaltung<sup>7</sup> tragender Sauen. Ebenso wurde vom Rat festgelegt, dass diese Richtlinie bis spätestens 1. Jänner 2003 in nationales Recht aller Mitgliedsländer umzusetzen ist<sup>8</sup>. Die Übergangsfrist läuft auch in Österreich mit 31.12.2012 aus.

Auch ab 2013 dürfen die Zuchtsauen damit immer noch **ca. 10 Wochen pro Gebärzyklus in Kastenständen gehalten werden**. Da Zuchtsauen durchschnittlich 2,5 mal jährlich befruchtet werden, verbringen sie nach Maßgabe der EU-Mindestanforderungen **6 Monate im Jahr im Kastenstand**.

70% aller Sauenplätze wurden nach Darstellung des österreichischen Schweinezüchterverbandes bislang entsprechend EU-Mindeststandards eingerichtet; kleinere Schweinezuchten müssten diesen finanziellen Aufwand, ihre Stallungen neu einzurichten, bis 2013 noch bewältigen<sup>9</sup>.

Auch im Bezug auf die Haltung von Zuchtsauen gilt die Maxime des § 1 Tierschutzgesetz, wonach der „*Schutz des Lebens und des Wohlbefindens der Tiere aus der besonderen Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf*“ die Zielsetzung sein muss, uneingeschränkt.

---

<sup>6</sup> 172 Blg NR XX. GP

<sup>7</sup> Gruppenhaltung bedeutet, dass Muttersauen wenigstens für 12 ½ Wochen ihrer Trächtigkeit nicht im Kastenstand fixiert werden dürfen. Das begrenzt zwar die Zeit massiver Bewegungseinschränkung, gilt aber erst für Sauen ab der 5. Trächtigungswoche und nicht im Abferkelstand (4-5 Wochen während der Säugung der Ferkel).

<sup>8</sup> Von 2003 bis 2005 wurde diese EU-Vorschrift der Sauen-Gruppenhaltung wegen einer fehlenden Bundestierschutzregelung über die § 15a-B-VG Vereinbarung geregelt, die von allen Bundesländern unterzeichnet werden musste. Seit dem Inkrafttreten des Bundestierschutzgesetzes mit 1.1.2005 ist diese EU-Richtlinie in der Anlage 5 der 1. Tierhaltungsverordnung umgesetzt. Unter Punkt 3 der Anlage 5 „Besondere Haltungsvorschriften für Sauen und Jungsaunen“, ist die Gruppenhaltung im Detail geregelt. Die Regelung entspricht der EU-Richtlinie, die bloß Mindeststandards vorgibt.

<sup>9</sup> Aussendung von [www.bauernnetzwerk.at](http://www.bauernnetzwerk.at) vom 6. Mai 2011 – Schweinebauern wehren sich gegen Kritik

Führende Medien des Landes, aber auch der damalige Bundeskanzler, Dr. Wolfgang Schüssel<sup>10</sup>, bezeichneten das österreichische Tierschutzgesetz bei seiner Verabschiedung als eines der modernsten und schärfsten Tierschutzgesetze Europas. Die Vorreiterrolle Österreichs im Tierschutz wird von Interessensvertretern der Bauernschaft auch bezüglich der Schweinehaltung bis heute immer wieder selber betont<sup>11</sup>.

Dies ist auch insofern zutreffend, als eine Analyse des – für die Beurteilung der Volksanwaltschaft maßgeblichen – Gesetzestextes zeigt, dass in keiner der bereits zitierten Bestimmungen der §§ 1, 2, 13 und 16 TSchG<sup>12</sup> davon die Rede ist, dass diese Regelungen gleichsam unter dem Vorbehalt (wie auch immer näher zu definierender) ökonomischer Markanforderungen stehen.

Lediglich im Rahmen der Vorgaben der Verordnungsermächtigung ist im § 24 Abs. 1 TschG davon die Rede, dass der BMG im Einvernehmen mit dem BMLFUW Mindestanforderungen für die in § 13 Abs. 2 leg. cit. genannten Haltungsbedingungen unter "**Berücksichtigung der Zielsetzung und der sonstigen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes sowie unter Bedachtnahme auf den anerkannten Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der ökonomischen Auswirkungen zu erlassen hat**".

Das zentrale Ergebnis des Prüfungsverfahrens der Volksanwaltschaft findet sich daran anknüpfend in der übermittelten Missstandsfeststellung und Empfehlung auf S.11 erster Absatz.

*... "Bei der gebotenen systematischen Interpretation verbietet es sich nach Ansicht der Volksanwaltschaft, die gegenständliche Verordnungsermächtigung gleichsam als Generalemächtigung zu verstehen, mit der Bestimmungen des Tierschutzgesetzes unter einen - auf die damit verbundenen ökonomischen Auswirkungen Bezug habenden - Vorbehalt gestellt und somit im Ergebnis im Verordnungsweg weitgehend relativiert werden können. Da keine Vorschrift des Unionsrechts den österreichischen Gesetzgeber daran gehindert hat, tierschutzrechtliche Standards vorzusehen, die über EU-Mindeststandards hinausgehen, muss die Tierhaltungsverordnung iSd B-VG*

<sup>10</sup> Stenographisches Protokoll der 62. Sitzung des NR, XXII. GP, S. 51 ... "Österreich, Hohes Haus, nimmt mit diesem Gesetz auf europäischer Ebene ganz sicher eine sinnvolle Vorreiterrolle ein. Wir wollen heute mit diesem Gesetz einen ersten großen Schritt tun. Der zweite Schritt liegt beim Handel, bei der Industrie, bei den Bauern. Der dritte Schritt fordert die Medien und die Konsumenten auf, das Bewusstsein zu schärfen, denn wir wollen mit diesem Gesetz ja Tierschutz exportieren und nicht einfach über Billigprodukte Tierleid wieder nach Österreich zurück importieren.

<sup>11</sup> So argumentiert auch Bauernbund-Direktor Johannes Abentung in der Aussendung vom 6. Mai 2011: ... "2005 trat das heute geltende Bundestierschutzgesetz in Kraft. Dieses Gesetz galt und gilt als eine der modernsten und strengsten Tierschutzregelungen in Europa. Alle Parlamentsparteien haben sich damals für diese Form des Tierschutzes ausgesprochen und das Gesetz einstimmig angenommen", sagt Abentung zu den Forderungen der Grünen nach tiergerechten Stallsystemen. "Seit damals wurde das Gros der heimischen Ställe sauen- und ferkelfreundlich mit einem Kostenaufwand von etwa 200 Mio. € umgebaut.

<sup>12</sup> All diesen – in ihrem Zusammenhalt zu lesenden – Vorschriften ist gemeinsam, dass es schlechthin verboten ist, einem Tier ungerechtfertigt Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen oder es in schwere Angst zu versetzen.

*nach dem in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs längst anerkannten Grundsatz der doppelten Bindung nicht nur Unionsrecht, sondern auch innerstaatlichem Gesetzesrecht entsprechen. Wiederholte Hinweise auf die durch die Tierhaltungsverordnung umgesetzten EU-Mindesthaltungsvorschriften im Bereich der Schweinezucht leisten daher keinen Beitrag zur Klärung der Frage der Gesetzeskonformität der Vorschriften der ersten Tierhaltungsverordnung"...*

Die rechtliche Einschätzung der Volksanwaltschaft bezüglich zwingender – und damit auch bei Erlassung der 1. Tierhaltungsverordnung maßgeblicher - Vorgaben des Tierschutzgesetzes vermochte der Präsident der Landwirtschaftskammer Österreich, Gerhard Wlodkowski, nur bedingt zu teilen. Er hat seinen Standpunkt zu Beginn des heurigen Jahres in folgender Aussage zusammengefasst<sup>13</sup>.

*... "Wir stehen dem Ausbau des Biolandbaus in der Schweinehaltung genauso konstruktiv gegenüber, wie der Forschung zur Entwicklung und Verbreitung neuer und besserer Haltungssysteme. Tierschutz in der Nutztierhaltung ist jedoch ein verantwortungsvoller Abwägungsprozess zwischen dem Bedarf des Tieres, des Managements, der ökonomischen und ökologischen Machbarkeit sowie der Umsetzbarkeit am Markt."...*

An anderer Stelle wird unter der Maßgabe, dass eine Änderung der bestehenden Regelung nicht befürwortet wird, auch als Vorwurf in Richtung Volksanwaltschaft<sup>14</sup> zum Ausdruck gebracht:

*... "Österreichs Bauern sind es leid, ungerechtfertigt als Tierquäler dargestellt zu werden. Das Wohlbefinden unserer Schweine ist uns ein großes Anliegen, denn nur so kann heimisches Fleisch die hohen Qualitätsstandards erfüllen."...*

Faktum ist, dass die Volksanwaltschaft in Bezug auf die öffentliche Darstellung ihres Prüfergebnisses in ihrer Wortwahl und in ihrem Auftreten sehr sorgsam darauf geachtet hat, ihre Kritik ausschließlich auf die 1. Tierhaltungsverordnung und jene Teile der Anlage 5 betreffend der erlaubten Kastenstandhaltung von Zuchtsauen zu fokussieren. Den heimischen Bäuerinnen und Bauern kann und darf in diesem Zusammenhang die Tierhaltung, soweit diese der geltenden Rechtslage entspricht, ganz sicher nicht zum Vorwurf gemacht werden. Haltungsformen, die aus Tierschutzaspekten höchst problematisch sind, werden von deren Interessensvertretungen aber nicht nur als gesetzmäßig sondern auch als alternativlos dargestellt. Das ändert objektiv freilich nichts daran, dass im Tierschutz die angeblich hohen österreichischen Qualitätsstandards in der Schweinehaltung und -fleischproduktion derzeit 1:1 an den EU-Mindeststandards ausgerichtet sind. Die Volksanwaltschaft hat gerade deshalb den Versuch unternommen, einen sachlichen Diskussionsprozess einzuleiten, der ausschließlich vor dem Hintergrund des geltenden Tierschutzgesetzes zu führen ist und von ihr auch so geführt wird.

---

<sup>13</sup> Wlodkowski: Kritik an der Zuchtsauenhaltung nicht nachvollziehbar, Aussendung vom 25.2. 2011

<sup>14</sup> Aussendung der Landwirtschaftskammer Österreich vom 10.5. 2011, Schweinebauern: Österreicher werden zum Kastenstand falsch informiert.

Was von den Vertretern der Bauernschaft, die für ihre Klientel Rechtssicherheit wünscht, geflüchtig übersehen wird, ist der Umstand, dass die in § 24 TSchG angelegte Regelungstechnik der in Verordnungsform gekleideten Nutztierhaltungsvorschriften per se kein "dauerhaftes Einfrieren technischer EU-Mindestnormen" garantiert. Aus den Gesetzesmaterialien<sup>15</sup> zu § 24 Abs. 1 TSchG ergibt sich vielmehr, dass die 1. Tierhaltungsverordnung samt ihren Anlagen den befassen Bundesministerien die Möglichkeit – und damit aber wohl auch die Verpflichtung - auferlegt, *"diese Vorgaben möglichst einfach und rasch an Veränderungen in der Tierhaltungstechnik und an die laufend in Veränderung befindlichen Rechtsakte der Europäischen Union sowie an den Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnisse der Tierschutzforschung anzupassen"*.

In den Gesetzesmaterialien heißt es ausdrücklich: *"...Diese Regelungstechnik, welche auch dem Tierschutzrecht der Bundesländer (im Übrigen auch dem deutschen und Schweizer Tierschutzrecht) zugrunde liegt, 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."*...

Einige europäische Länder haben die Kastenstandhaltung (weitgehend) aufgegeben und/oder orientieren sich in der Schweinehaltung nicht mehr ausschließlich an den EU-Mindeststandards<sup>16</sup>.

Die Missstandsfeststellung und Empfehlung der Volksanwaltschaft vom 27.9.2010 beruht im Kern auf solchen fachwissenschaftlichen Erkenntnissen und der tierschutzrechtlichen Expertise von Univ. Prof. Dr. Josef Troxler, Leiter des Institutes für Tierhaltung und Tierschutz der Veterinärmedizinischen Universität Wien, sowie Univ. Prof. Dr. Christoph Winckler, Leiter des Instituts für Nutztierwissenschaften an der Universität für Bodenkultur<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> 446 der Beilagen XXII. GP - Regierungsvorlage – Materialien, S. 22 zu § 24 TSchG

<sup>16</sup> Dazu gehören Großbritannien (Verbot der Einzelhaltung von tragenden Sauen seit 1999), die Schweiz (Kastenstandsverbot seit 2007), Schweden (Kastenstandsverbot seit 1988), Holland (Kastenstandsverbot zumindest in der Zeit des Deckens), Finnland, Norwegen und ab 2014 auch Dänemark.

<sup>17</sup> Beide haben der Volksanwaltschaft versichert, dass eine dauernde Fixierung der Zuchtsauen vor, während und nach der Geburt nicht zu rechtfertigen ist und Haltungssysteme mit freier Abferkelung zwischenzeitig „praxisreif“ seien, während eine Weiterentwicklung von Kastenständen als nicht sinnvoll empfunden wurde.

### **Reaktion auf die Missstandsfeststellung und Empfehlung der Volksanwaltschaft:**

Der BMG hat der Missstandsfeststellung und Empfehlung der Volksanwaltschaft insoweit entsprochen, als am 3.3.2010 zu BMG-74100/0007-II/B/10/2011 ein Verordnungsentwurf in Begutachtung ging, der sich betreffend der Tierhaltung an die in der Schweiz geltenden Bestimmungen orientiert und die Kastenstandhaltung ferkelführender Sauen zugunsten freier Abferkelbuchten stark zurückdrängt. Das würde für die Haltung von Zuchtsauen ua. speziell bedeuten:

- Abferkelbuchten müssten so gestaltet werden, dass sich die Muttersauen frei bewegen und ihre Ferkel ohne die Einengung von Abferkelgittern säugen können. Für einen Zeitraum, der am Ende des dritten Tages nach dem Ferkelwurf endet, ist nur im Einzelfall („aggressives Verhalten“, „Gliedmaßenprobleme“) ihre Fixierung im Kastenstand möglich. Die Mindestfläche pro Abferkelbucht müsste laut Entwurf auf 5,50 m<sup>2</sup> (derzeit 4 m<sup>2</sup>) angehoben werden. Zusätzlich wird die Einzelhaltung im Kastenstand nach Besamung auf insgesamt zehn Tage reduziert. Als Übergangsfrist wird im Verordnungsentwurf der Zeitraum bis 2020 vorgeschlagen.

Dass bei einem (weitgehenden) Kastenstandsverbot jedenfalls auch Übergangsregelungen vorgesehen werden müssten, steht für die Volksanwaltschaft außer Streit und wurde auch in der Missstandsfeststellung und Empfehlung vom 27.9.2010 ausdrücklich angeregt.

Die Änderung für die Kastenstandhaltung ohne Ferkel (Punkte 4 und 5 im Verordnungsentwurf, Punkte 3.1.1 und 3.2 in der Anlage 5) bedürfte keiner aufwendigen baulichen Maßnahmen. Anders ist dies aber bei der Haltung von Zuchtsauen, wo im Bereich der Abferkelbuchten zur Schaffung größerer Bewegungsfreiheiten Umbauten vorgesehen sind<sup>18</sup>. Im Hinblick darauf, dass die Mehrzahl der Betriebe in den letzten Jahren Investitionen tätigen mussten, um die EU-Mindeststandards ab 2013 erfüllen zu können, muss auch aus grundrechtlichen Überlegungen heraus auf Vertrauensschutzaspekte, die den Planungen und der Umstellung zugrunde liegen, auch bei einer Änderung der Tierhaltungsvorschriften entsprechend Rücksicht genommen werden.

---

<sup>18</sup> Die Umsetzung dieser Vorgaben würde zufolge den Ausführungen des BMLFUW in der Stellungnahme zum Entwurf eine Reduktion der Stallplätze im Abferkelbereich von rund 30 % oder (theoretisch) zusätzliche Stallbauten im gleichen Ausmaß erfordern, um die österreichische Produktion auf gleichem Niveau zu halten. Befürchtet werden aber auch höhere Importe an Schweinefleisch durch den Handel aus Staaten, die beim EU-Mindeststandard bleiben und entsprechend billiger produzieren.

Die eingelangten Stellungnahmen zum Entwurf des BMG sind auch in anderen Punkten kontrovers. So ist vom BMLFUW im Begutachtungsverfahren ua. eingewandt worden, dass Ferkel in freien Abferkelbuchten in größerer Zahl von Muttersauen erdrückt würden und deshalb von einem Anstieg der Ferkelverluste zwischen 360.000 und 640.000 Ferkeln pro Jahr ausgegangen werden müsse, was für sich ein neues Tierschutzproblem darstellen würde<sup>19</sup>.

Univ. Prof. Dr. Troxler präsentierte am 20. Mai 2011 im Zuge einer von der Landwirtschaftskammer organisierten ganztägigen Veranstaltung an der Veterinärmedizinischen Universität Wien eine Reihe von Studien, die Ferkelverlusten bei Kastenständen in den Abferkelbuchten mit jenen in freien Abferkelbuchten verglichen haben. Bei 10 Studien war die Ferkelsterblichkeit annähernd gleich, einmal würden in den freien Buchten weniger Ferkel erdrückt und 4 Mal in den Kastenständen. Wenn allerdings – wie im Entwurf des BMG vorgesehen – nur freie Buchten mit einer Grundfläche von mehr als 5m<sup>2</sup> zugelassen würden, wären seines Erachtens praktisch immer gleiche Ferkelverlusten zu erzielen<sup>20</sup>.

Univ. Prof. Dr. Troxler und Univ. Prof. Dr. Winkler haben nach Ende des Begutachtungsverfahrens in einer gemeinsamen Stellungnahme an das BMG vom 31.5. 2011 wörtlich ausgeführt:

*...Zu den in den vergangenen Wochen stattgefundenen Diskussionen ist anzumerken, dass die Thematik Ferkelmortalität selbstverständlich ernst genommen wird. Aus der Gesamtschau der Literatur, insbesondere neueren internationalen Arbeiten ...ist zu erwarten, dass **die Haltung von ferkelführenden Sauen ohne Fixierung in Praxisbetrieben in einem zum herkömmlichen Kastenstand vergleichbaren Leistungsniveau betrieben werden kann...***

Die Forderung nach einer entsprechenden innerstaatlichen Anhebung von Tierschutzstandards in der Schweineproduktion wird aber sowohl vom BMLFUW als auch den bäuerlichen Interessenvertretungen abgelehnt<sup>21</sup>. Österreich sollte sich aber aus guten Grund jetzt schon überlegen, wo es 2025 stehen wolle, meinen Experten<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> BMLFUWLE. 4.2.3/0001-I/1/2011 vom 31.3.2011

<sup>20</sup> <http://www.vgt.at/presse/news/2011/news20110520m.php>

<sup>21</sup> Aussendung des Verbandes Österreichischer Schweinebauern vom 10.3. 2011

<sup>22</sup> In der Schweiz hat es einen breiten Konsens zwischen KonsumentInnen, dem Tierschutz und den Schweinebetrieben für ein Kastenstandsverbot gegeben. Seitdem das Verbot in Kraft ist, würde die Anzahl der Schweinebetriebe in der Schweiz viel langsamer zurückgehen, als in Österreich.

## Ausblick - Daten

Österreichische Schweinebauern produzieren vor allem – aber nicht nur - Schweinefleisch für österreichische Konsumentinnen und Konsumenten (Selbstversorgungsgrad 2009 lag bei 106 %). Die in der Werbung idyllisch vorgeführte Freilandhaltung von Schweinen schlägt sich in der Realität nur in 2% Bioschweinefleischerzeugung nieder.

In der Beilage 2 angeschlossen ist eine aktuelle Studie des Instituts für empirische Sozialforschung IFES, der zufolge sich 80 % der österreichischen Bevölkerung für ein Verbot von Kastenständen ausspricht. Gemäß dieser Untersuchung wären Menschen bereit, für tierschutzgerechtere Haltungsformen mehr Geld beim Kauf von Schweinefleisch auszugeben.

Politische Verhandlungen, wie sie auch von der Volksanwaltschaft eingemahnt wurden, hätten zum Ziel haben sollen, Ausstiegsoptionen aus dem Kastenstand für heimische Erzeuger zu erarbeiten, sodass der Vorstoß von Bundesminister Stöger gleichzeitig auch eine Initiative zur Hervorhebung der Qualitätsvorteile österreichischen Schweinefleisches sein hätte können. Warum es nicht möglich sein soll, Alternativen zu entwickeln, um – ähnlich wie beim in Österreich vorgezogenen Legebatterienverbot – die Umsetzung des Kastenstandsverbotes verfolgen zu können, ist nicht nachvollziehbar.

Der BMG führt in seiner Stellungnahme zu GZ: BMG-74100/0094-II/B/10/2011 aus, dass sein Ressort parallel zu den mit dem BMLFUW geführten Gesprächen betreffend die von der Volksanwaltschaft angeregten Änderungen der 1. Tierhaltungsverordnung einen Entwurf für die Errichtung einer Fachstelle gem. § 18 Abs. 6 TSchG<sup>23</sup> erarbeitet hat, um so Herstellern von Aufstallungssystemen einen Anreiz zu bieten, Systeme, die den Ausstieg aus der Kastenstandhaltung gewährleisten können, zu entwickeln und auch in Österreich anzubieten, was in weiterer Folge Rechtssicherheit für die betroffenen Landwirte zu schaffen soll. Der Entwurf einer entsprechenden Verordnung soll demnächst – durchaus im Einvernehmen mit dem BMLFUW – der Begutachtung

---

<sup>23</sup> § 18 Abs. 6 TSchG lautet: "Zur Erhöhung der Rechtssicherheit der Tierhalter und zur Verbesserung des Vollzuges wird vom Bundesminister für Gesundheit eine Fachstelle für tiergerechte Tierhaltung und Tierschutz (im Folgenden: Fachstelle) zur Bewertung von neuartigen serienmäßig hergestellten Aufstallungssystemen und neuartigen technischen Ausrüstungen für Tierhaltungen sowie serienmäßig hergestellten Haltungssystemen und Stalleinrichtungen sowie Heimtierunterkünften und Heimtierzubehör eingerichtet. Die Fachstelle ist berechtigt, das Bundeswappen zu führen und im Falle des Abs. 8 ein Tierschutz-Kennzeichen zu vergeben. Der Bundesminister für Gesundheit hat, in Bezug auf landwirtschaftliche Nutztiere im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, durch Verordnung nähere Bestimmungen über die Einrichtung der Fachstelle, die Durchführung von Bewertungen, die Ausgestaltung eines Tierschutz-Kennzeichens sowie Kostenregelungen für die Inanspruchnahme der Fachstelle zu regeln".

zugeleitet werden. Auch vor diesem Hintergrund sind aber seitens des BMLFUW keine Zugeständnisse in Bezug auf die Haltung von Sauen in Abferkelbuchten gemacht worden.

Der Schweinemarkt unterliegt keiner Abfederung durch die EU-Marktpolitik. Vor diesem Hintergrund verändern sich wegen der vorrangigen Fokussierung auf den Preiswettbewerb auch die mindestoptimalen Betriebsgrößen entlang der Wertschöpfungskette rasant. Wenn man sich die Datenlage zur Schweineproduktion<sup>24</sup> betrachtet, kann abgeleitet werden, dass 1995 noch ca. 3,7 Millionen Schweine von insgesamt 112.090 Betrieben versorgt wurden, während 2010 annähernd 3,13 Millionen Schweine in 30.805 Betrieben beheimatet waren. Die durchschnittliche Schweinezahl pro Haltung nimmt laufend zu. Die Bestandszahl stieg allein zwischen 2009 und 2010 von zuletzt 82,5 auf 101,4 Schweine pro Betrieb an (zum Vergleich: 1981 lag die Zahl noch bei 19 Schweinen, 1995 waren es 33 und im Jahr 2005 58,3 Schweine pro Haltung).

Die durch Übergangsfristen absehbare Umsetzung eines weitgehenden Kastenstandsverbots würde für die heimischen Schweinebauern in der angespannten Wirtschaftslage zweifellos eine weitere Herausforderung darstellen. Vor dieser steht die Branche in Österreich aber ohnehin, weil Wettbewerbsbedingungen nicht nur innerhalb und außerhalb der EU-Staaten sondern auch zwischen den heimischen Schweinefleischerzeugungsbetrieben herrschen, was zur Verdrängung kleinerer Betriebe führt.

Ablesbar ist aus obigen Kennzahlen ein innerösterreichischer Konzentrationsprozess, der immer mehr an Dynamik gewinnen wird. Der Schlachthofpreis für 1 kg Schweinefleisch ist trotz aller Inflation und geänderter Rahmenbedingungen bei Futtermitteln etc. gegenüber 1987 real gesunken<sup>25</sup>. Dieser vom Markt erzwungene Produktionskostenrückgang belastet die Erzeuger und wird nur durch Intensivschweinezuchten und zu Lasten des Tierschutzes ausgeglichen. Im internationalen Vergleich ist die Schweinehaltung in Österreich zwar immer noch relativ klein strukturiert, allerdings hatten auch bei uns im Vorjahr bereits 37 Betriebe eine Kapazität von über 2.000 Plätzen<sup>26</sup>.

Projektwerber, die wie zuletzt im steirischen Gralla<sup>27</sup> versucht hatten, eine Betriebsstätte mit rund 2080 Zuchtsauen (und damit rund 50.000 Ferkeln pro Jahr) neu anzusiedeln und genehmigen zu lassen, sahen sich jedenfalls dem erbitterten Widerstand der Gemeinde und der umliegenden Bevölkerung ausgesetzt. Die industrielle Schweinefleischproduktion in diesen Dimensionen ist inter-

---

<sup>24</sup> Quelle: Statistik Austria, Berechnungen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft/ALFIS,

<sup>25</sup> 1987 betrug der Schlachthof Preis EUR/kg (ohne USt.) noch 1,87 €; 2009 waren es 1,41 €.

<sup>26</sup> siehe Anfragebeantwortung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu 6945/AB XXIV GP.

<sup>27</sup> <http://www.gralla.at/aktuelles/0000009ba50e97e07.php>

national konkurrenzfähiger, hat aber mit der beschworenen Vorstellung vom "Feinkostladen Österreich" in der Tat aber wenig zu tun und schwächt zusätzlich die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Kleinbetriebe. Umweltbelastungen, die von groß dimensionierten "Schweinefleischfabriken" ausgehen, sind der Grund dafür, dass derartige Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Angaben zu Kosten der Begrenzung und Sanierung von negativen Auswirkungen bestehender Tierhaltungen liegen dem BMLFUW nach eigener Darstellung aber nicht vor<sup>28</sup>.

Weitgehend Markt bestimmend ist in Österreich seit Jahren die Konzentration des Lebensmittelhandels. Billa, Rewe, Spar und Hofer verfügen gemeinsam über einen Marktanteil von rund 80 % und nutzen ihre starke Position als Aufkäufer nicht nur zu besonders günstigen Einkäufen sondern auch zu Lockangeboten gerade auch bei Schweinefleisch und Wurstwaren, die zum Teil auch aus anderen EU-Staaten importiert werden.

Im Grünbuch der EU zur Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse bzw. der Mitteilung über die Qualität von Agrarerzeugnissen (EU-Kommission, 2009) steht das Thema Produktkennzeichnung im Vordergrund. Verbraucherbezogene Qualitätszeichen werden als ein zentrales marktkonformes Politikinstrument für komplexe Qualitätsthemen wie Klimaschutz, Herkunftsmarketing oder eben Tierschutz diskutiert. Besondere Qualitäten können sich im Handel aber nicht durchsetzen, wenn es nicht gelingt, am Produkt nicht mehr beobachtbare Prozesseigenschaften wie Umwelt-Klima- oder eben Tierschutz auf glaubwürdige Art und Weise zu kommunizieren.

Die Volksanwaltschaft unterstützt Bemühungen dahingehend, ein „Tierschutzlabel“ für Erzeugnisse, die preislich zwischen dem Standardmarkt und Bio-Fleisch angesiedelt sein könnten, einzuführen. Wenn Fleisch mit höheren Tierschutzanforderungen und entsprechenden Mehrkosten erfolgreich im Markt platziert werden soll, dann müssten allerdings mehrere Vertriebskanäle gleichzeitig erschlossen werden (insbesondere Einzelhandel, Fleischwarenindustrie und Gastronomie/Großverbraucher), um so eine Mischkalkulation zu ermöglichen. Ein solches mittleres Marktsegment für tierschutzgerechtere Fleischprodukte ist bislang nicht entwickelt worden, obwohl die Öffentlichkeit über die Produktion von Lebensmitteln hinausgehende Erwartungen, die auch eine umwelt- und tierschutzgerechte Produktion erfassen, hat<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> siehe FN 15

<sup>29</sup> Erwartungen an die Landwirtschaft. In: Agrarische Rundschau, 6/2010

Für den Fall, dass das BMG und das BMLFUW in der Zuchtsauenhaltung im Zuge politischer Verhandlungen keinen Konsens in Bezug auf die Umsetzung tierschutzgerechter Änderung der Anlage 5 zur 1. Tierhaltungsverordnung gemäß § 24 Abs. 1 TSchG erzielen können, hat die Volksanwaltschaft bereits angekündigt, gemäß Art. 148e B-VG gegen Jahresende beim Verfassungsgerichtshof einen Verordnungsprüfungsantrag einzubringen zu wollen. Die Intention dafür liegt im Umstand begründet, dass die Fixierung von Zuchtsauen im Kastenstand vor während und nach der Geburt auf Basis fachwissenschaftlicher Expertisen nicht (mehr) zu rechtfertigen ist, was deshalb im Lichte der §§ 1, 2, 13 und 16 TSchG – nach Meinung der Volksanwaltschaft – gesetzwidrig ist.

Es kristallisiert sich in der wissenschaftlichen Forschung zum Thema Tierschutz eine integrative Herangehensweise heraus, die sich auf vier Schwerpunkte zur Beurteilung des Wohlbefindens landwirtschaftlicher Nutztiere stützt: Haltungssystem, Tierverhalten, Tiergesundheit und Managementpraxis. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Ausgestaltung der Haltungssysteme nach rein arbeitswirtschaftlichen bzw. produktionstechnischen und ökonomischen Aspekten kritisiert. Alle Initiativen auf parlamentarischer Ebene, die vor diesem Hintergrund darauf gerichtet sind, die Anstrengungen beider beteiligter Ressorts im Bereich des Tierschutzes aufeinander abzustimmen, werden ausdrücklich begrüßt.

Mit besten Grüßen



Dr. Peter KOSTELKA

Volksanwalt



Dr. Gertrude BRINEK

Vorsitzende



Mag.ª Terezija STOISITS

Volksanwältin