Gutachten zu den Anforderungen an Beschäftigungsmaterial für Schweine nach der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und dem Tierschutzgesetz

Linda Gregori – Juristische Referentin der Stabsstelle Landesbeauftragte für den Tierschutz bei der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, Freien Hansestadt Bremen

Prof. (apl.) Dr. Sibylle Wenzel – Landesbeauftragte für den Tierschutz bei der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, Freien Hansestadt Bremen

Dr. Anne Zinke – Landestierschutzbeauftragte des Landes Brandenburg

Stand 04. November 2025

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung 4
II. Fragestellung 5
III. Praxis der gängigen Beschäftigungsmaterialien für Schweine 6
IV. Rechtlicher Rahmen 7
1. Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen 7
2. Tierschutzgesetz 7
3. Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung 8
V. Relevanz von Beschäftigungsmaterial 8
VI. Anforderungen an das Beschäftigungsmaterial 10
1. Empfehlungen der Europäischen Kommission 10
2. Vorgaben der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung inkl. Ausführungshinweise 12
VII. Evaluierung gängiger Beschäftigungsmaterialien anhand der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und des Tierschutzgesetzes 13
1. Beschäftigungsmaterialien im Lichte der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung 14
a) Gesundheitliche Unbedenklichkeit des Materials 14
b) Organisch und faserreich 14
c) Untersuchbarkeit des Materials 14
d) Veränderbarkeit des Materials 16
e) Beispiele gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV 17
f) Menge des Beschäftigungsmaterials 18
g) Zugang zum Beschäftigungsmaterial 19
h) Inkonsistenz der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und der Ausführungshinweise 20
i) Ergebnis zu § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 TierSchNutztV 21
2. Beschäftigungsmaterialien im Lichte von § 2 TierSchG 21
a) Verhaltensgerechte Unterbringung 22

b) Funktionskreise Nahrungserwerbsverhalten und Erkundungsverhalten 22
c) Menge und Zugang zum Beschäftigungsmaterial 28
d) Ergebnis zu § 2 TierSchG 29
VIII. Verstoß der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gegen § 2 TierSchG 30
IX. Ergebnis zur Tauglichkeit des Beschäftigungsmaterials 32
X. Wirtschaftliche Erwägungen in der Praxis 33
XI. Fazit 36

I. Zusammenfassung

In der Schweinehaltung in Deutschland werden derzeit unterschiedliche Beschäftigungsmaterialien eingesetzt, um den Schweinen Abwechslung und Beschäftigung zu bieten. Nach einer Umfrage unter Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern wurden die gängigen Beschäftigungsmaterialien ausgewertet (siehe Ziffer III.) und auf ihre Zulässigkeit gemäß der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und dem Tierschutzgesetz überprüft (siehe Ziffer VII.).

Sowohl das Europarecht als auch das nationale Recht enthalten Anforderungen an das den Schweinen zur Verfügung zu stellende Beschäftigungsmaterial. Während Einigkeit über die Notwendigkeit von Beschäftigungsmaterial in der Schweinhaltung herrscht (siehe Ziffern IV. bis VI.), divergieren die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen. Zusammengefasst kann jedoch festgehalten werden, dass das Beschäftigungsmaterial gesundheitlich unbedenklich, organisch und faserreich, essbar, untersuchbar, veränderbar und vergleichbar mit bestimmten Materialien sein muss sowie jedem Schwein zu jeder Zeit zur Verfügung stehen muss.

Eine Auseinandersetzung mit den nationalen Regelungen der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (§ 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 TierSchNutztV) und dem Tierschutzgesetz (§ 2 Nr. 1 TierSchG) zeigt, dass die TierSchNutztV in Verbindung mit ihren Ausführungshinweisen Schweine zur Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (im Folgenden: Ausführungshinweise)[1] in sich selbst inkonsistent ist. Zudem widerspricht sie § 2 Nr. 1 TierSchG.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Funktionskreise des Nahrungserwerbsverhaltens und Erkundungsverhaltens bei Schweinen abzustellen, da eine Haltung von Tieren nur dann verhaltensgerecht sein kann, wenn sie den Grundbedürfnissen des Tieres Rechnung trägt, was der Fall ist, wenn die zu den einzelnen Funktionskreisen des Tieres gehörenden Verhaltensabläufe ungehindert stattfinden können und nicht, zumindest nicht in erheblichem Ausmaß zurückgedrängt werden. Die Art, die Menge und der Zugang zum Beschäftigungsmaterial müssen also in der Lage sein, die Grundbedürfnisse der Schweine im Zusammenhang mit den Funktionskreisen des Nahrungserwerbsverhaltens und Erkundungsverhaltens zu befriedigen. Besonders diskussionsbedürftig ist in diesem Zusammenhang das Merkmal der Untersuchbarkeit des Beschäftigungsmaterials, das nach den Ausführungshinweisen erfüllt ist, wenn das

[1] Ausführungshinweise zur Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – Schweine, abrufbar unter https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00053423/E1_Ausfuehrungshinweise_Schweine_20230414.pdf.

Schwein das Beschäftigungsmaterial bewühlen oder zumindest hebeln kann. Da gerade das Wühlen ein wesentlicher Bestandteil der täglichen Beschäftigung von Schweinen ist, kann für eine verhaltensgerechte Haltung von Schweinen eine Hebelbarkeit nicht ausreichend sein. Zudem lassen die in Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2008/120/EG und § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV beispielhaft aufgeführten Materialien, mit denen das zur Verfügung gestellte Beschäftigungsmaterial vergleichbar sein muss, im Hinblick auf die Bewühlbarkeit ausschließlich den Schluss zu, dass als Beschäftigungsmaterial nur solches in Frage kommt, das mit Stroh, Heu, Holz, Sägemehl, Pilzkompost, Torf oder einer Mischung dieser Materialien vergleichbar ist. Dies ist beispielsweise bei an der Buchtabgrenzung angebrachten Seilen oder Jutesäcken nicht der Fall. Im Hinblick auf den Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhalten ist zu berücksichtigen, dass das Beschäftigungsmaterial auch essbar bzw. abschluckbar ist. Dies gilt insbesondere für Stroh, Heu, Pflanzenhäcksel wie Maissilage und Luzerne, Äste und Zweige. Im Zusammenhang mit der Menge des Beschäftigungsmaterials ist zu berücksichtigen, dass Schweine circa 70 bis 80 % ihrer Aktivitätszeit mit der Futtersuche und Futteraufnahme verbringen[2] und dies grundsätzlich gemeinsam. Es muss also so viel Beschäftigungsmaterial vorhanden sein, dass dieses von allen Schweinen gleichzeitig genutzt werden kann, um das Nahrungserwerbsverhalten und das Erkundungsverhalten der Schweine zu befriedigen.

In der Praxis stellen diese Anforderungen eine Herausforderung dar, insbesondere im Hinblick auf die Haltung auf Spaltenböden und den erforderlichen Arbeitsaufwand. Allerdings erfordert es § 2 Nr. 1 TierSchG und vor allem Art. 20a GG, dass die Haltungsbedingungen an die Bedürfnisse der Tiere anzupassen sind und nicht die Tiere an die Haltungsbedingungen. Deshalb sind die Vorgaben des § 2 Nr. 1 TierSchG zwingend umzusetzen. Ist dies aufgrund der Beschaffenheit der Ställe nicht möglich, sind diese entsprechend umzugestalten. Haltungsformen, die zu Schmerzen, Leiden und Schäden bei den Tieren führen, sind rechtswidrig und halten auch den Wertevorstellungen der Gesellschaft nicht mehr stand.

II. Fragestellung

Es sollen die aktuell in der Praxis der Schweinehaltung üblicherweise verwendeten Beschäftigungsmaterialien für Schweine erhoben und evaluiert werden, wie beispielsweise Jutesack bei Sauen, (Hanf-)Seile, Ketten mit oder ohne Holzbalken, Sägemehl, Sägespäne, Stroh, Heu, Pflanzenhäcksel (in der Regel Luzerne), insbesondere

[2] KTBL Fachartikel „Verhalten von Schweinen“, S. 3: https://www.ktbl.de/fileadmin/user_upload/Artikel/Tierhaltung/Schwein/Allgemein/Tierverhalten/Tierverhalten.pdf

auch die Art der Darreichung und Menge (Verhältnis: Tierzahl vs. Anzahl/Menge an Beschäftigungsmaterial). Diese sollen dann juristisch bewertet werden. Es wurden folgende Fragen gestellt:

- Entsprechen diese Beschäftigungsmaterialien den Vorgaben der TierSchutzNutztV? Wenn nein, warum nicht? Können sie überhaupt den Vorgaben entsprechen oder sind hier die Menge, Darreichungsform und gegebenenfalls Kombination verschiedener Materialien entscheidend?
- Wenn sie den Vorgaben der TierSchutzNutztV entsprechen sollten, entsprechen sie dann auch den Vorgaben des § 2 TierSchG?
- Welche Konsequenzen sind hieraus zu ziehen? Was kann und muss daraus resultierend von den Tierhalter:innen hinsichtlich des Beschäftigungsmaterials gefordert werden, um § 2 TierSchG zu erfüllen?

III. Praxis der gängigen Beschäftigungsmaterialien für Schweine

Für dieses Gutachten wurden 17 Veterinär- und Lebensmitteüberwachungsämter der Landkreise des Bundeslandes Brandenburg dazu befragt, wie die von ihnen betreuten Betriebe mit Beschäftigungsmaterial für Schweine ausgestattet sind. Sechs Veterinärämter gaben eine konkrete Rückmeldung zur Schweinehaltung, die sich wie folgt zusammenfassen lässt:

Auf Spaltenböden wurden folgende Beschäftigungsmaterialien verwendet:

- (Hanf-)Seile,
- Jutesäcke (befestigt oder lose, gefüllt oder ungefüllt),
- Weichholz direkt in der Bucht, an Ketten oder in Röhren,
- Knabberstangen,
- Luzerne- oder Grünmehlpellets,
- Plastikbälle,
- auf eine Stange aufgefädeltes Plastik zum Drehen,
- Metallketten mit oder ohne Holz/Plastik,
- Heu, Stroh oder Silage in Raufen oder Bällen/Stangen mit Löchern,
- feste Liegeflächen mit Stroheinstreu.

In Kastenständen finden sich:

- (Hanf-)Seile,
- Holzstücke,
- Ketten mit Holz/Plastik,
- Jutesäcke,

- Plastikringe,
- Heuraufen,
- Heugitter.

Ställe ohne Spaltenboden waren vor allem wie folgt ausgestattet:

- Stroheinstreu,
- zusätzlich Hanfseile oder Jutesäcke.

Mengenmäßig fanden sich, wenn es um Gegenstände wie Seile, Jutesäcke oder Holzteile geht, oftmals nur ein Gegenstand, maximal zwei, für alle Schweine in derselben Bucht. In Kastenständen mussten sich Sauen ebenfalls einen Gegenstand teilen. Problematisch für den Zugang der Tiere zu den Gegenständen bei an den Wänden angebrachtem Beschäftigungsmaterial war, dass dieses in manchen Fällen über die Buchtwand geschlagen war, sodass die Schweine es nicht erreichen konnten.

IV. Rechtlicher Rahmen

Zur rechtlichen Beurteilung der Frage, welches Beschäftigungsmaterial für Schweine geeignet ist, sind europarechtliche und nationalrechtliche Regelungen heranzuziehen.

1. Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen

Gemäß Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (im Folgenden: Richtlinie 2008/120/EG) müssen Schweine ständigen Zugang zu Beschäftigungsmaterial haben, das den in Anhang I der Richtlinie 2008/120/EG festgelegten Anforderungen entspricht. Anhang I Kapitel I Nr. 4 der Richtlinie 2008/120/EG bestimmt, dass es sich hierbei um Materialien handeln muss, die die Schweine untersuchen und bewegen können müssen, wie zum Beispiel Stroh, Heu, Holz, Sägemehl, Pilzkompost, Torf oder eine Mischung dieser Materialien, durch die die Gesundheit der Tiere nicht gefährdet werden kann. Wie der Titel der Richtlinie 2008/120/EG sagt, handelt es sich hierbei um Mindestanforderungen.

2. Tierschutzgesetz

Gemäß § 2 Nr. 1 TierSchG muss derjenige, der ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen.

3. Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Auf nationaler Ebene schreibt § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TierSchNutztV vor, dass jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem und in ausreichender Menge vorhandenem organischen und faserreichen Beschäftigungsmaterial hat, das a) das Schwein untersuchen und bewegen kann und b) vom Schwein veränderbar ist und damit dem Erkundungsverhalten dient. Dies kann nach § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV insbesondere Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien sein.

V. Relevanz von Beschäftigungsmaterial

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2016 Empfehlungen zur Schweinehaltung veröffentlicht, um das Schwanzbeißen der Schweine untereinander zu vermeiden[3]. In diesem Zusammenhang hat sie sich auch mit dem Schlüsselfaktor des Beschäftigungsmaterials für Schweine auseinandergesetzt.[4] In der Arbeitsunterlage zur Empfehlung führt die Europäische Kommission aus:

> *„Schweine neigen aus vielen Gründen von Natur aus zu Erkundungs- und Futtersuchverhalten: zur Futtersuche, zur Suche nach Einstreu oder nach einem Liegeplatz oder einfach aus Neugierde auf ihre Lebensumgebung.*
>
> *Das Erkundungs- und Futtersuchverhalten ist angeboren. Schweine müssen dieses Verhalten in sehr frühem Alter ausüben, auch wenn sie genügend Futter zur Deckung ihres Nahrungsbedarfs erhalten. Werden diese Bedürfnisse nicht befriedigt, hat dies eine Reihe nachteiliger Auswirkungen."*[5]

Schweine sind bewegungsaktive und neugierige Tiere und erkunden gerne ihre Umgebung. In einer naturnahen Haltung verbringen Schweine circa 70 bis 80 % ihrer Aktivitätszeit mit der Futtersuche und Futteraufnahme, indem sie vorzugsweise im

[3] Empfehlung (EU) 2016/336 der Kommission vom 8. März 2016 zur Anwendung der Richtlinie 2008/120/EG des Rates über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen im Hinblick auf die Verringerung der Notwendigkeit, den Schwanz zu kupieren.

[4] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, abrufbar unter https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2021-09/empfehlung_eu_2016_336_der_kommission.pdf. Weitere Themenbereiche waren: Sauberkeit, Temperatur und Luftqualität, Gesundheitszustand, Ernährung, Wettbewerb um Futter und Platz.

[5] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 3.

Erdreich nach Nahrung wühlen.[6] Schweine in Freilandhaltung üben in über 54 % der Tageslichtzeit ihr Erkundungsverhalten aus.[7] Eine reizarme Haltungsumwelt führt bei Schweinen zu Frustration und Langeweile.[8] Die Unterversorgung mit Beschäftigungsmaterial hat daher meist Verhaltensstörungen bei den Schweinen zur Folge, wie zum Beispiel Leerkauen, Stangenbeißen oder Zungenrollen.[9] Die gravierendste Folge jedoch ist das Schwanzbeißen, wobei ein Schwein den Schwanz eines anderen Schweins mit seinen Zähnen manipuliert, oder auch das Ohr- oder Genitalbeißen.[10] Hierdurch können sehr schmerzhafte Verletzungen entstehen.[11]

Nach dem deutschen Tierschutzrecht sind Tiere jedoch vor ungerechtfertigten Schmerzen, Leiden und Schäden zu schützen. So bestimmt § 1 Satz 2 TierSchG:

> *„Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.“*

Angesichts der Unstrittigkeit der negativen Folgen einer reizarmen Umgebung für Schweine wird ihn diesem Gutachten nicht im Detail diskutiert, dass ein Mangel an Beschäftigungsmaterial zu Schmerzen[12], Leiden[13] und Schäden[14] bei Schweinen führt, sondern als Tatsache für die weiteren Ausführungen und Schlussfolgerungen vorausgesetzt.

---

[6] Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz Schweine, Schwanzbeißen Beschäftigung, abrufbar unter https://www.mud-tierschutz.de/schweine/schwanzbeissen/beschaeftigung.
[7] Krauselmann, Attraktives Beschäftigungsmaterial zur Reduktion von Schwanz- und Ohrschäden beim Schwein, mit Verweis auf Rodríguez-Estévez et al., 2009, S. 3, abrufbar unter http://opus.uni-hohenheim.de/volltexte/2021/1927/pdf/Diss_Karen_Kauselmann.pdf.
[8] Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz Schweine, Schwanzbeißen Beschäftigung, abrufbar unter https://www.mud-tierschutz.de/schweine/schwanzbeissen/beschaeftigung.
[9] KBTL – Tierschutzindikatoren Leitfaden für die Praxis – Schweine, 2018, erhältlich unter https://www.ktbl.de/shop/produktkatalog/12631, S. 18.
[10] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 3.
[11] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 3 f.
[12] „Schmerz ist ein unangenehmes Sinnes- und Gefühlserlebnis, das mit einer tatsächlichen oder drohenden Gewebeschädigung verknüpft ist oder mit Begriffen einer solchen Schädigung beschrieben wird.“ Definition der Weltschmerzorganisation (IASP = International Association for the Study of Pain), abrufbar unter https://www.schmerzgesellschaft.de/patienteninformationen/herausforderung-schmerz/was-ist-schmerz.
[13] „‚Leiden‘ im Sinne des § 17 Nr. 2 b Tierschutzgesetz sind alle nicht bereits vom Begriff des Schmerzes umfaßten Beeinträchtigungen im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne fortdauern.“ BGH, Urteil vom 18.02.1987, 2 StR 159/86, Rn. 16 – juris.
[14] „Als Schaden bezeichnet man einen Zustand des Tieres, der von seinem gewöhnlichen Zustand hin vorübergehend oder dauernd zum Schlechteren abweicht, wobei völlig geringfügige Beeinträchtigungen außer Betracht bleiben. Die Abweichung kann auf körperlicher oder psychischer Grundlage beruhen.“ VG Hamburg, Beschluss vom 04.04.2018, 11 E 1067/18, Rn. 47 – juris.

Es soll aber dennoch im Hinterkopf behalten werden, dass ausschließlich das Bereitstellen von Beschäftigungsmaterial ohne Umsetzung weiterer Maßnahmen in Bezug auf die Haltung das Schwanzbeißen unter Umständen nicht völlig verhindern kann.[15]

VI. Anforderungen an das Beschäftigungsmaterial

Das Beschäftigungsmaterial kann jedoch nicht beliebig gewählt werden. Zu den Eigenschaften, die das Beschäftigungsmaterial aufweisen muss, äußern sich die Europäische Kommission in diesbezüglichen Empfehlungen und der nationale Verordnungsgeber in der TierSchutzNutztV beziehungsweise den zugehörigen Ausführungshinweisen. Das Tierschutzgesetz selbst enthält keine konkret formulierten Anforderungen an das Beschäftigungsmaterial für Schweine.

1. Empfehlungen der Europäischen Kommission

In ihrer Empfehlung zur Schweinehaltung aus dem Jahr 2016 gibt die Europäische Kommission einige Vorgaben zu den Anforderungen an das zur Verfügung gestellte Beschäftigungsmaterial. In der Empfehlung heißt es:

> *„4. Mit dem Beschäftigungsmaterial sollten die Schweine ihre Grundbedürfnisse befriedigen können, ohne dass ihre Gesundheit Schaden nimmt.*
>
> *Zu diesem Zweck sollte das Beschäftigungsmaterial sicher sowie folgendermaßen beschaffen sein:*
>
> *a) essbar — damit die Schweine es fressen oder daran schnüffeln können, vorzugsweise mit ernährungsphysiologischem Nutzen;*

[15] In ihrer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine weist die Europäische Kommission auf folgendes hin:

> *„Schwanzbeißen lässt sich möglicherweise nicht vollständig verhindern, aber das Risiko lässt sich beträchtlich senken, wenn die richtigen Maßnahmen in der Tierhaltung ergriffen werden, wie*
> - *die Bereitstellung von geeignetem Beschäftigungsmaterial sowie*
> - *andere Maßnahmen in Bezug auf die Haltung, wie z. B. die Gewährleistung einer angemessenen Unterbringung, eines guten Gesundheitszustands oder ausgewogener Ernährung.“*

Beschäftigungsmaterial ist also nur ein Baustein zu art- und verhaltensgerechter Schweinehaltung. Zudem ist auch nicht außer Acht zu lassen, dass entzündliche Veränderungen an Schwanz, Ohren und Klauen von Schweinen auch pathologische Hintergründe haben kann, wie die Stoffwechselstörung Swine Inflammation and Necrosis Syndrome (SINS) (siehe hierzu Löwenstein, Swine Inflammation and Necrosis Syndrome (SINS) – ein neues Syndrom beim Schwein, abrufbar unter http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2019/14449/pdf/LoewensteinFrederik_2019_03_28.pdf).

b) kaubar — damit die Schweine darauf herumbeißen können;

c) untersuchbar — damit die Schweine es untersuchen können;

d) beweg- und bearbeitbar — damit die Schweine Standort, Aussehen oder Struktur des Materials verändern können.

5. Zusätzlich zu den in Absatz 4 aufgeführten Eigenschaften sollte das angebotene Beschäftigungsmaterial folgende Beschaffenheit aufweisen:

a) es sollte nachhaltig Interesse erwecken, d. h., es sollte das Erkundungsverhalten der Schweine fördern und regelmäßig ersetzt und aufgefüllt werden;

b) es sollte so angebracht sein, dass es mit dem Maul bewegt und bearbeitet werden kann;

c) es sollte in ausreichender Menge bereitgestellt werden;

d) es sollte sauber und hygienisch sein."[16]

Das Beschäftigungsmaterial darf also zunächst nicht die Gesundheit der Schweine beeinträchtigen. Als nicht sicher stuft die Europäische Kommission folgende Materialien ein:

- Unsicher aufgrund von Verletzungsgefahr:
  - Kunststoffseile: Gefahr eines Darmverschlusses
  - Metallstreifen: Gefahr von Schnittwunden am Maul
  - älteres und trockeneres Holz: Splittergefahr
- Unsicher aufgrund Gefahr durch biologische oder chemische Kontamination:
  - schlecht gelagertes Stroh, unbehandelter Torf/Pilzkompost und schmutzige Gegenstände: Gefahr von Krankheitserregern
  - trockenes Sägemehl: Gefahr von Reizungen aufgrund des Staubes.[17]

[16] Empfehlung (EU) 2016/336 der Kommission vom 8. März 2016 zur Anwendung der Richtlinie 2008/120/EG des Rates über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen im Hinblick auf die Verringerung der Notwendigkeit, den Schwanz zu kupieren, S. 2.
[17] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 6.

Zudem sollte das Beschäftigungsmaterial essbar bzw. nahrungsähnlich, kaubar, untersuchbar und beweg- und bearbeitbar sein.[18]

Die Europäische Kommission unterteilt Beschäftigungsmaterialien in drei Kategorien ein: Optimal, suboptimal und marginal interessantes Material.[19] Optimales Material könne allein verwendet werden, da es aufgrund seiner Eigenschaften die Bedürfnisse der Schweine befriedige, wie zum Beispiel Stroh (von Getreide und Leguminosen), Grünfutter (Heu, Gras, Silo, Luzerne, usw.), gehackter oder gepresster Miscanthus und Wurzelgemüse (z. B. Speiserübe, Futterrübe, Kohlrübe). Suboptimales Material könne einen grundlegenden Bestandteil der Beschäftigung der Schweine ausmachen, sei jedoch durch andere Materialien zu ergänzen. Als suboptimales Material nennt die Europäische Kommission Erdnussschalen, gemahlenes Holz, gemahlene Maiskolben, Naturseil, Strohpresslinge, Pellets, Sackleinen, Papierschnitzel oder Naturweichgummi. Manchem suboptimalem Material fehlt es beispielsweise an der Essbarkeit, anderem an der Wühlbarkeit. Marginal interessantes Material, wozu zum Beispiel Hartplastikrohre oder Ketten zählen würden, sei nicht geeignet, die Grundbedürfnisse von Schweinen zu befriedigen, sondern biete lediglich eine Abwechslung.[20]

2. Vorgaben der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung inkl. Ausführungshinweise

Während das TierSchG selbst keine konkreten Vorgaben an das Beschäftigungsmaterial enthält, muss es sich gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 TierSchNutztV um organisches und faserreiches Beschäftigungsmaterial handeln, das das Schwein untersuchen und bewegen kann und das vom Schwein veränderbar ist und damit dem Erkundungsverhalten dient, wie zum Beispiel

[18] Es wird hier nicht ganz deutlich, ob diese Voraussetzungen nach den Empfehlungen der Europäische Kommission kumulativ oder alternativ vorliegen müssen. In der Empfehlung (EU) 2016/336 der Kommission vom 8. März 2016 werden die Anforderungen durch ein Semikolon getrennt, was eher für kumulatives Vorliegen spricht. In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine heißt es jedoch, dass das Beschäftigungsmaterial „mindestens eine der folgenden Eigenschaften aufweisen" sollte, was für alternatives Vorliegen spricht. Jedenfalls sieht die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung kumulatives Vorliegen als Voraussetzung vor.

[19] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 7 f.

[20] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 7 ff., Anhang I Tabelle 1.

Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien. Dass das Beschäftigungsmaterial dem Erkundungsverhalten dient, wird hierbei fingiert, wenn die anderen Voraussetzungen vorliegen.[21]

Die Ausführungshinweise sehen in Ziffer 11 vor, dass wenn kein Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien genutzt wird, Beschäftigungsmaterial verwendet werden muss, das untersuchbar, bewegbar und veränderbar ist. Als Beispiele werden Jutesäcke oder Naturseile genannt.

Hierbei stellt sich die Frage, was genau „untersuchbar", „bewegbar" und „veränderbar" bedeutet und welche Anforderungen der deutsche Verordnungsgeber konkret aufstellt. Ausführungen hierzu finden sich in den Ausführungshinweisen.

	Ausführungshinweise
Untersuchbar	Das Schwein sollte das Beschäftigungsmaterial bewühlen oder zumindest hebeln können, zum Beispiel durch bodennahes Angebot oder Angebot auf einer Platte oder einem Trog auf dem Boden.
Bewegbar	Bewegbar ist das Beschäftigungsmaterial, wenn das Schwein den Standort oder die Position des Materials verändern kann.
Veränderbar	Veränderbarkeit liegt vor, wenn das Schwein Aussehen und Struktur des Materials verändern kann. Holz muss beispielsweise vom Schwein ins Maul genommen und leicht zerkaut werden können.

VII. Evaluierung gängiger Beschäftigungsmaterialien anhand der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und des Tierschutzgesetzes

Im Folgenden sollen anhand dieser Vorgaben gängige Beschäftigungsmaterialien daraufhin untersucht werden, ob sie die Anforderungen des nationalen Tierschutzrechts erfüllen. Es wird hier nach den Voraussetzungen der TierSchNutztV und nach § 2 TierSchG differenziert.

[21] Hirt/Maisack/Moritz Felde, Tierschutzgesetz Kommentar, 4. Aufl., 2023, § 26 TierSchNutztV, Rn. 1.

1. Beschäftigungsmaterialien im Lichte der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Ob die oben genannten Voraussetzungen der TierSchNutzV erfüllt werden, ist abhängig von den Eigenschaften des zur Verfügung gestellten Materials, der Darreichungsform und von der zur Verfügung gestellten Menge des Materials.

a) Gesundheitliche Unbedenklichkeit des Materials

Im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Unbedenklichkeit sind verschiedene Aspekte zu beachten. Gefährlich können Kunststoffmaterialien sein, wenn Schweine diese zerbeißen und Teile davon schlucken können und dies beispielsweise zu Verstopfungen oder sonstigen Problemen im Magen-Darm-Trakt führen kann. Da Schweine Beschäftigungsmaterial mit dem Rüssel bearbeiten, darauf kauen und dieses auch aufnehmen, ist zudem darauf zu achten, dass dieses keine gesundheitsschädlichen Stoffe enthält und hygienisch einwandfrei ist. Nicht unbedenklich sind vor diesem Hintergrund die oft als Beschäftigungsmaterial in Betracht kommend genannten Sägespäne, Sägemehl und Torf. Trockene und staubige Sägespäne und Sägemehl können Reizungen verursachen. Torf kann Mykobakterien enthalten und ist daher als gesundheitlich bedenklich einzustufen[22]. Ebenso dürfen keine scharfkantigen Gegenstände verwendet werden, an denen sich die Schweine verletzen könnten.

b) Organisch und faserreich

Seit der Siebten Verordnung zur Änderung der TierSchNutztV vom 29. Januar 2021[23] muss das Beschäftigungsmaterial organisch und faserreich sein.[24] Das früher weit verbreitete Befestigen von Metallketten mit oder sogar ohne daran befestigten Holz- oder Hartgummiteilen an der Stallwand erfüllt, abgesehen von dem Holzteil, diese Anforderungen nicht.

c) Untersuchbarkeit des Materials

Das Tatbestandsmerkmal der Untersuchbarkeit stellt auf das natürliche Verhalten des Wühlens der Schweine ab.

---

[22] Wagner, K.M., Schulz, J. & Kemper, N. Examination of the hygienic status of selected organic enrichment materials used in pig farming with special emphasis on pathogenic bacteria. *Porc Health Manag* **4**, 24 (2018), https://doi.org/10.1186/s40813-018-0100-y.

[23] BGBl. 2021 Teil I Nr. 5, S. 142 ff.

[24] Diese Vorgabe ist am 1. August 2021 in Kraft getreten.

Nach Ziffer 11 der Ausführungshinweise ist Material untersuchbar, wenn das Schwein das Beschäftigungsmaterial bewühlen oder zumindest hebeln kann, zum Beispiel durch bodennahes Angebot oder Angebot auf einer Platte oder einem Trog auf dem Boden.

Werden also Gegenstände ohne Bodenkontakt lediglich über der Bucht aufgehängt, können die Schweine diese zwar bewegen, aber nicht untersuchen. Durch das Aufhängen von Weichholzstücken an Ketten beispielsweise wird das Wühlbedürfnis der Tiere demnach nicht erfüllt.[25] Da die Ausführungshinweise jedoch ein Hebeln für die Untersuchbarkeit ausreichen lassen, ist es danach ausreichend, wenn ein Schwein beispielsweise einen zum Teil den Boden berührenden Jutesack mit dem Rüssel anheben kann. Wird er lediglich an der Stallwand aufgehängt und hat keinen Kontakt zum Boden, ist die Voraussetzung der TierSchNutztV nicht erfüllt. Dasselbe gilt für Materialien, die sich an sich sehr gut für die Beschäftigung oder auch die Futteraufnahme von Schweinen eigen und die in der TierSchNutztV beispielhaft aufgezählt sind, wie Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien. Wenn solche Materialien nicht auf dem Boden bewühlbar sind, sondern lediglich aus einer Vorrichtung gezogen werden können und sogleich durch den Spaltenboden rutschen, sind diese per Definition nicht als untersuchbar einzuordnen. Die TierSchNutztV erfordert daher die Darreichung solcher Materialien auf einer undurchlässigen Fläche, sodass sie nicht unmittelbar im Spaltenboden verschwinden.

Die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLW) und dem Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (BZL) herausgegebene Broschüre „Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein“ für Sauen und Ferkel gibt zur Verhaltensweise des Wühlens an:

> *„Zur Befriedigung des Wühlbedürfnisses sollte Schweinen langfaseriges, organisches Beschäftigungsmaterial (z.B. Heu, Stroh) zur Verfügung gestellt und regelmäßig erneuert werden, damit es attraktiv bleibt.“*[26]

[25] Beschluss des Bundesrates zur zweiten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, BR-Drucksache 574/03.

[26] Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz Schweine, Schwanzbeißen Beschäftigung, abrufbar unter https://www.mud-tierschutz.de/schweine/schwanzbeissen/beschaeftigung.
Juni 2021, S. 8, abrufbar unter
https://www.ringelschwanz.info/services/files/Gesamtbetriebliches%20Haltungskonzept%20Sau%20und%20Ferkel.pdf.

Dementsprechend äußert sich das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES Niedersachsen):

> *„Das Angebot von Beschäftigungsmaterial auf planbefestigtem Boden kommt den natürlichen Bedürfnissen der Schweine entgegen, weil es das Wühlverhalten ermöglicht und alle Schweine sich gleichzeitig mit dem Material beschäftigen können."*[27]

Das LAVES Niedersachsen schlägt daher einen planbefestigten Boden oder alternativ Automaten mit Auffangschalen oder Gummimatten unter Raufen vor.[28]

Das Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz[29] Schweine schlägt als Vorrichtungen für Beschäftigungsmaterial vor: Raufen, Heukörbe, Futtertonnen mit Löchern, Rohfaser- oder Pelletspender, Futterschalen in der Ferkelaufzucht, Wühlkisten, Strohwannen und Spaltenverschlüsse.[30] Es ist jedoch nach der TierSchNutztV zur Erfüllung der Voraussetzung der Untersuchbarkeit essentiell, dass das Beschäftigungsmaterial, nachdem es aus diesen Vorrichtungen herausgefallen ist, auch bewühlt werden kann, weshalb sich unter den Vorrichtungen undurchlässige Bodenbeläge oder bewühlbare Auffangböden, also keine Spalten und Löcher, finden müssen.

d) Veränderbarkeit des Materials

Veränderbarkeit liegt nach Ziffer 11 der Ausführungshinweise vor, wenn das Schwein Aussehen und Struktur des Materials verändern kann. Beschäftigungsobjekte, die wenig bis gar nicht veränderbar sind, verlieren für die Schweine schnell an Attraktivität. Häufig werden Beschäftigungsobjekte wie Ketten, Beißringe, Spieligel, Beißkugeln und Bälle eingesetzt. Diese sind jedoch in keinem Fall als alleinige Beschäftigungsmaterialien ausreichend, da sie nicht veränderbar sind. Auch organisches Beschäftigungsmaterial, das nicht innerhalb

[27] LAVES Niedersachsen, Beschäftigungsmaterial für Schweine, Stand: August 2021, abrufbar unter https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/beschaeftigungsmaterial-fuer-schweine-125541.html.
[28] LAVES Niedersachsen, Beschäftigungsmaterial für Schweine, Stand: August 2021, abrufbar unter https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/beschaeftigungsmaterial-fuer-schweine-125541.html.
[29] Die Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz dienen dazu, neue Erkenntnisse der Wissenschaften im Zusammenhang mit landwirtschaftlich genutzten Tieren in die landwirtschaftlichen Betriebe einzuführen, um den Tierschutz auf Betriebsebene zu verbessern. Sie werden vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gefördert. Projektträgerin ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Siehe https://www.mud-tierschutz.de/mud-tierschutz.
[30] Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz Schweine, Schwanzbeißen Beschäftigung, abrufbar unter https://www.mud-tierschutz.de/schweine/schwanzbeissen/beschaeftigung.

weniger Tage zerkaut werden kann, erfüllt nach den Ausführungshinweisen als alleiniges Beschäftigungsmaterial die Mindestanforderungen nicht.

Sollten solche Objekte dennoch als zusätzliches Angebot eingesetzt werden, ist darauf zu achten, dass Schweine hängende Objekte gegenüber Objekten, die am Boden liegen, bevorzugen. Die Gegenstände sollten nicht mit Kot verschmutzt sein, da die Schweine dann aufhören, sie zu nutzen.[31]

e) Beispiele gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV eignet sich als Beschäftigungsmaterial insbesondere Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien. Dieser Satz 2 wurde nachträglich in § 26 Abs. 1 TierSchNutztV aufgenommen, weil die EU-Kommission bemängelte, dass § 26 Abs. 1 Nr. 1 TierSchNutztV der vorherigen Fassung zu allgemein gefasst sei und es der Aufnahme von Beispielen bedürfe.[32] Es sollte deutlich gemacht werden, welche Beschäftigungsmaterialien für Schweine in Frage kommen.

Bereits im Jahr 1997 wies der Wissenschaftliche Veterinärausschuss auf die bedeutsame Wirkung von Stroh auf das Verhalten von Schweinen hin:

> *„Pigs that are provided with bedding (mainly straw) are reported to be more active and exhibit increased rooting and exploratory behaviour when compared to pigs housed on bare flooring without any bedding (Arey and Franklin, 1995; Beattie et al . 1995). The effects of straw on the well-being of pigs can be divided into at least three categories (Fraser, 1985): (1) floor-comfort effects due to the straw's texture, thermal insulation and drainage properties; (2) recreational effects, as straw provides an outlet for chewing, rooting and other behaviour; (3) dietary effects, as the consumption of straw can compensate for lack of bulk in the diet. Oral behaviours of pigs in barren environments often become redirected towards pen fittings and other pigs (McKinnon et al . 1989). Therefore, a major function of straw is to provide a stimulus and outlet for rooting and chewing, resulting in a reduction of such activities directed at pen-mates (Fraser et al . 1991).*

[31] Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz Schweine, Schwanzbeißen Beschäftigung, abrufbar unter https://www.mud-tierschutz.de/schweine/schwanzbeissen/beschaeftigung.
[32] DG Santé 2018-6445, Bericht über ein Audit in Deutschland, 12. bis 21. Februar 2018, Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhütung von Schwanzbeissen und zur Vermeidung des routinemäßigen Kupierens von Schwänzen bei Schweinen, S. 4, abrufbar unter https://www.ringelschwanz.info/services/files/aktionsplan-kupierverzicht/2018%20EU-Audit%20Report%20Deutschland%20%28DE%29.pdf.

> *Destructive behaviours like tail biting or oral stereotypic activities (i.e. bar biting) are reported to be reduced by straw (Fraser, 1975, 1985, Fraser et al . 1991; Spoolder et al. 1995).“*[33]

Im Jahr 2004 formulierte der Ständige Ausschuss für das Halten von Schweinen in seiner Empfehlung:

> *„Alle Schweine müssen zu jeder Zeit Zugang zu ausreichenden Mengen von Materialien wie z. B. Stroh, Heu, Maishäcksel, Gras, Torf, Erde, Holz und Rinde zum Erkunden und Manipulieren einschließlich Durchwühlen haben, um das Risiko von Verhaltensstörungen und Verletzungen zu verringern.“*[34]

Zu Heu und Stroh sagt das Modell- und Demonstrationsvorhaben Tierschutz Schweine:

> *„Für die Haltung unkupierter Schweine ist es wichtig, dass allen Tieren Heu oder anderes organisches Beschäftigungsmaterial zum Kauen und Fressen zur Verfügung steht. Heu und Stroh liefern zusätzliche Rohfaser und sind gut geeignet, um den Spiel- und Erkundungstrieb der Schweine zu befriedigen.“*[35]

Der Verordnungsgeber hat also durch die Wahl der Beispiele in § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV deutlich machen wollen, dass geeignetes Beschäftigungsmaterial mit Stroh, Heu oder Sägemehl vergleichbar sein muss. Als vergleichbares Material kommen beispielsweise Sägespäne, Torf, Pflanzenhäcksel wie Maissilage oder Luzerne, Zweige und Äste in Betracht.

f) Menge des Beschäftigungsmaterials

Die TierSchNutztV besagt lediglich, dass das Beschäftigungsmaterial in ausreichender Menge vorhanden sein muss. Zur Mindestmenge des Beschäftigungsmaterials machen die Ausführungshinweise ein paar Vorgaben. Sie sehen vor, dass pro Beschäftigungsmaterial, also pro Objekt, Raufe oder Beschäftigungsautomat, maximal zwölf Schweine Platz haben dürfen. Wie viele

[33] Wissenschaftlicher Veterinärausschuss der EU, The welfare of intensively kept pigs, Report of the Scientific Veterinary Committee, 30. September 1997, abrufbar unter https://de.scribd.com/doc/294854852/The-Welfare-of-Intensively-Kept-Pigs-1997.
[34] Ständiger Ausschuss für das Halten von Schweinen, Empfehlung vom 2. Dezember 2004, Art. 13, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/eu-haltung-schweine.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
[35] BLE/BZL, Broschüre „Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein“, Juni 2021, S. 8, abrufbar unter https://www.ringelschwanz.info/services/files/Gesamtbetriebliches%20Haltungskonzept%20Sau%20und%20Ferkel.pdf.

Schweine gleichzeitig an einer Raufe oder einem Beschäftigungsautomaten stehen können, richte sich nach den Schulterbreiten der Schweine, wobei als Richtwert die unter Nr. 16 der Ausführungshinweise genannten Fressplatzbreiten herangezogen werden können:

Bis 25 kg	18 cm
26 bis 60 kg	27 cm
61 kg bis 120 kg	33 cm
> 120 kg	40 cm

Weiter sei die Menge nach den Ausführungshinweisen auch abhängig von den Gegebenheiten im Betrieb und dem Verhalten der Schweine.

Keine konkreten Vorgaben machen die Ausführungshinweise jedoch bezüglich der tatsächlichen Menge des Materials. Dass an einer Raufe zwölf Schweine Platz haben sollen, sagt noch nichts darüber aus, wieviel Stroh sich in der Raufe befinden muss. Sie weisen lediglich darauf hin, dass bei täglichen Gaben von Stroh oder ähnlichen Materialien darauf zu achten sei, dass unmittelbar vor der nächsten Gabe noch ausreichend Restmaterial vorhanden sei. Was „ausreichend“ ist, wird nicht definiert.

Alternativ könne, wie bereits dargestellt, nach den Ausführungshinweisen ein ständiger Zugang zu Beschäftigungsobjekten wie zum Beispiel Baumwollseilen oder Jutesäcken mit täglichen Gaben von frischem Stroh oder Raufutter auf dem Boden, in Trögen oder Raufen kombiniert werden.

g) Zugang zum Beschäftigungsmaterial

Gemäß der TierSchNutztV muss jedes Schwein jederzeit Zugang zu dem Beschäftigungsmaterial haben. Die Ausführungshinweise ordnen an, dass jedes Schwein das Beschäftigungsmaterial jederzeit in physiologischer Körperhaltung untersuchen, bewegen und verändern können muss. Wenn das Beschäftigungsmaterial nicht frei verfügbar in der Bucht angeboten werde, sondern in Vorrichtungen wie in Rohrspendern oder Raufen eingebracht werde, ist laut LAVES Niedersachsen insbesondere sicherzustellen, dass Öffnungen, die den Zugang zum Beschäftigungsmaterial bilden, so beschaffen und angeordnet sind, dass es den Schweinen unter Beachtung der Materialeigenschaften möglich ist, eine adäquate Menge herauszulösen (zum Beispiel Maschenweite und Stababstand von Raufen, Erreichbarkeit und Weite der Öffnung von

Rohrspendern).[36] Zudem sei darauf zu achten, dass es allen Schweinen gleichzeitig möglich sein müsse, das Beschäftigungsmaterial zu erreichen, da Schweine das Erkundungsverhalten vorzugsweise in der Gruppe ausübten.[37]

Die Maßgabe von zwölf Schweinen pro Beschäftigungsobjekt in den Ausführungshinweisen verstößt bei einer Haltung von mehr als zwölf Schweinen in derselben Bucht bei nur einem Beschäftigungsobjekt gegen die Vorgabe, dass jedes Schwein jederzeit Zugang zum Beschäftigungsmaterial haben muss. Bei mehreren Raufen, an denen mehrere Schweine Platz haben, mag dies noch funktionieren. Aber zwölf Schweine pro Baumwollseil, wie es die Ausführungshinweise vorsehen, erfüllt die Vorgabe der TierSchNutztV ersichtlich nicht.

h) Inkonsistenz der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und der Ausführungshinweise

Die Regelungen der TierSchNutztV und der Ausführungshinweise zum Beschäftigungsmaterial für Schweine sind in sich inkonsistent.

Legt man der Beschäftigung von Schweinen lediglich die Voraussetzungen von § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TierSchNutztV (gesundheitlich unbedenklich, organisch, faserreich, untersuchbar, bewegbar und veränderbar) zugrunde, gelangt man zu einem anderen Ergebnis, als unter Hinzuziehung der Beispiele des § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV (insbesondere Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien).

Lässt man die beispielhafte Aufzählung aus § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV außer Betracht und verwendet man die Definitionen der Anforderungen aus den Ausführungshinweisen, versteht „untersuchbar“ also insbesondere so, dass ein „Hebeln“ ausreichend ist, würden Jutesäcke und Naturseile mit Bodenkontakt angesichts der Hebelbarkeit den Anforderungen der TierSchNutztV entsprechen.

Die beispielhafte Aufzählung in § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV ist jedoch so zu verstehen, dass als Beschäftigungsmaterial ausschließlich Materialien in Betracht kommen, die mit Stroh, Heu, Sägemehl oder einer Mischung dieser Materialien

[36] LAVES Niedersachsen, Beschäftigungsmaterial für Schweine, Ziffer 3, Stand: August 2021, abrufbar unter https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/beschaeftigungsmaterial-fuer-schweine-125541.html.
[37] LAVES Niedersachsen, Beschäftigungsmaterial für Schweine, Ziffer 2, Stand: August 2021, abrufbar unter https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/beschaeftigungsmaterial-fuer-schweine-125541.html.

vergleichbar sind, weshalb tatsächlich nur weitere solche Materialien in Betracht kommen, wie beispielsweise Torf, Pflanzenhäcksel (z.B. Maissilage oder Luzerne), Zweige und Äste.

Diesem zweiten Satz kommt aus den unter Ziffer VII.1.e) genannten Gründen ein hohes Gewicht zu und er kann nicht lediglich als Konkretisierung der in Satz 1 Nr. 1 aufgeführten Anforderungen verstanden werden. Zudem entspricht die Gewichtung der beispielhaften Aufzählung in Satz 2 einer richtlinienkonformen Auslegung.

i) Ergebnis zu § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Als Beschäftigungsmaterial im Sinne der TierSchNutztV kommen daher bei entsprechender Gewichtung des Satz 2 nur Stroh, Heu, Sägemehl oder eine Mischung dieser Materialien und Materialien in Betracht, die mit diesen Materialen tatsächlich vergleichbar sind, wie Sägespäne, Torf und Pflanzenhäcksel wie Maissilage oder Luzerne, Zweige und Äste, damit die Schweine darin wie in Streu, Heu oder Sägemehl wühlen.

Was die Art der Darbietung des Materials angeht, ist im Rahmen der TierSchNutztV insbesondere das Merkmal der Untersuchbarkeit relevant. Untersuchbarkeit bedeutet nach den Ausführungshinweisen, dass das Schwein das Material „möglichst bewühlen oder zumindest ‚hebeln'" können muss, was bei Material, das sich in ausreichender Menge auf dem Boden befindet, der Fall ist. Alleinige Beschäftigung an einer Raufe, aus der das Schwein das Material herausziehen kann, welches aber dann sofort im Spaltenboden verschwindet, entspricht nicht diesen Anforderungen. Ebenso ist die Untersuchbarkeit nicht sichergestellt, wenn Material aus der Raufe gezogen werden kann, aber sodann in solch einer geringen Menge auf dem Boden liegt, dass ein Hebeln nicht möglich ist.

Im Hinblick auf die Menge des Materials und den Zugang zum Material ist nach der TierSchNutztV darauf zu achten, dass jedes Schwein zu jeder Zeit Zugang zu dem Beschäftigungsmaterial haben können muss. Die Vorgaben in den Ausführungshinweisen stellen dieses Kriterium jedoch nicht sicher.

2. Beschäftigungsmaterialien im Lichte von § 2 Tierschutzgesetz

Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, muss gemäß § 2 Nr. 1 TierSchG das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen.

a) Verhaltensgerechte Unterbringung

Die Unterbringung ist verhaltensgerecht, wenn sie den Grundbedürfnissen des Tieres Rechnung trägt, was der Fall ist, wenn die zu den einzelnen Funktionskreisen des Tieres gehörenden Verhaltensabläufe ungehindert stattfinden können und nicht, zumindest nicht in erheblichem Ausmaß zurückgedrängt werden.[38] *„Alleiniger Maßstab ist das Normalverhalten, das von Tieren der betreffenden Art unter naturnahen Haltungsbedingungen bei freier Beweglichkeit und vollständigem Organgebrauch gezeigt wird. Die Anforderungen müssen sich dabei entsprechend der Zielrichtung des Tierschutzgesetzes daran orientieren, wie ein Tier sich unter seinen natürlichen Lebensbedingungen verhält, nicht daran, ob das Tier sich auch an andere Lebensbedingungen – unter Aufgabe der ihm in Freiheit eigenen Gewohnheiten und Verhaltensmuster – anpassen kann. Das Gesetz fordert die verhaltensgerechte, nicht etwa nur die gesunde, das Überleben sichernde oder die leistungsgerechte Unterbringung“*[39]. § 2 Nr. 1 TierSchG schützt also die Grundbedürfnisse und natürlichen Verhaltensweisen der Tiere.

b) Funktionskreise Nahrungserwerbsverhalten und Erkundungsverhalten

Im Zusammenhang mit der Zurverfügungstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine sind die Funktionskreise[40] des Nahrungserwerbsverhaltens einschließlich der Nahrungssuche sowie der Erkundung betroffen. Das Wühlen der Schweine, das dem Nahrungserwerb und der Erkundung dient, stellt ein von § 2 Nr. 1 TierSchG geschütztes Grundbedürfnis dar.[41] Wühlen und Erkunden nehmen circa 70 % der Tagesaktivität von Schweinen ein.[42] Das Schweizer Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hält hierzu in seinen Fachinformationen zur Beschäftigung von Schweinen fest:

> *„In der Natur ist die Nahrung der Wildschweine in kleinen Mengen in Bodennähe, auf oder im Boden zu finden. Wildschweine und Hausschweine in seminatürlicher Umgebung verwenden deshalb bis zu 70 % der*

[38] Hirt/Maisack/Moritz Felde, Tierschutzgesetz Kommentar, 4. Aufl., 2023, § 2 TierSchG, Rn. 30 f. mit Verweis auf u. a. VG Würzburg, Urt. v. 21.07.2016, W 5 K 14.1123, Rn. 38 – juris; VGH München, Beschl. v. 20.05.2021, 23 CS 21.542, Rn. 15 – juris, VG Düsseldorf, Urt. v. 18.08.2014, 23 K 5500/12, Rn. 49 – juris.
[39] VG Düsseldorf, Urt. v. 18.08.2014, 23 K 5500/12, Rn. 51 – juris.
[40] Der Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren geht von folgenden Funktionskreisen für Mastschweine aus: Sozialverhalten, Fortbewegung, Ruhen und Schlafen, Nahrungsaufnahme, Ausscheidung, Komfort und Erkundung. Abrufbar unter https://daten.ktbl.de/nbr/postHv.html#ergebnis.
[41] Hirt/Maisack/Moritz Felde, Tierschutzgesetz Kommentar, 4. Aufl., 2023, § 26 TierSchNutztV, Rn. 1c.
[42] Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Renate Künast, Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3655 – Stand der freiwilligen staatlichen Tierhaltungskennzeichnung, BT-Drucksache 19/3892, S. 2.

> *Tagesaktivität, diese zu suchen. Die Futtersuche und -aufnahme ist mit viel Schnüffeln, Wühlen, Beissen, Nagen und Kauen verbunden. In der Stallhaltung wird den Schweinen aufbereitetes und konzentriertes Futter verabreicht. Dadurch sind Futtersuche und -aufnahme entkoppelt, d.h. das Futter kann ohne Suche in kurzer Zeit aufgenommen werden. Der Drang sich zu beschäftigen, der mit der Futtersuche und -aufbereitung verbunden ist, wird dabei aber nicht befriedigt. Stehen keine Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung, so können Verhaltensstörungen auftreten wie Stangenbeissen oder Leerkauen (v.a. Sauen), Schwanzbeissen (v.a. Mastschweine) oder Massieren und Wühlen am Bauch (v.a. Absetzferkel). Die Tierschutzverordnung schreibt deshalb vor, dass sich Schweine jederzeit mit Stroh, Raufutter oder anderem gleichwertigem Material beschäftigen können müssen (Art. 44 TSchV). Geeignete Beschäftigungsmaterialien sind solche, die kaubar, benagbar, fressbar und nicht toxisch sind, wie Stroh, Chinaschilf, Streue, entstaubte Hobelspäne und Raufutter wie Heu, Gras, Ganzpflanzensilage sowie Stroh- oder Heuwürfel (Art.24 Abs. 1 Nutz- und HaustierV)".*[43]

Das naturgemäße Verhalten der Schweine beinhaltet neben dem Nagen und Kauen in erster Linie das Wühlen. Dem sollte im Jahr 2003 durch die Änderung der TierSchNutztV Rechnung getragen werden. So sah der Beschluss des Bundesrates zur zweiten Verordnung zur Änderung der TierSchNutztV vor, dass *„jedes Schwein ständigen Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem Beschäftigungsmaterial in angemessener Menge hat, welches geeignet ist, das Erkundungsverhalten und Wühlbedürfnis der Tiere zu befriedigen"*[44]. Zur Begründung wurde damals angeführt:

> *„Wichtige angeborene Verhaltensweisen der Schweine sind das Erkundungsverhalten und das Wühlbedürfnis, das heißt das Erkunden der Umwelt mit dem Geruchssinn und durch Betasten mit der Rüsselscheibe sowie das Wühlen mit der Schnauze. Bei der konventionellen Fütterung mit kurzen Fresszeiten wird das Bedürfnis der Tiere nach Futtersuche und -*

[43] Schweizer Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Fachinformation Tierschutz, Beschäftigung, Fütterung mit Rohfaser, Nestbaumaterial sowie Einstreu in der Schweinehaltung, 22.09.2016, S. 1, abrufbar unter https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierschutz/nutztierhaltung/schweine/haltung-und-fuetterung-schwein.html; Art. 44 Schweizer TSchV (Beschäftigung): Schweine müssen sich jederzeit mit Stroh, Raufutter oder anderem gleichwertigem Material beschäftigen können. Abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/416/de.

[44] Beschluss des Bundesrates zur zweiten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, BR-Drucksache 574/03, S. 11.

aufnahme nicht ausreichend befriedigt. Daher müssen alle Schweine jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem Beschäftigungsmaterial in angemessener Menge haben. Geeignet sind Stroh, Raufutter, Weichholz oder andere, von den Schweinen veränderbare Materialien, die das Erkundungsverhalten der Tiere und deren Wühlbedürfnis befriedigen.

Werden nur Weichholzstücke an Ketten angeboten, wird dem Wühlbedürfnis der Tiere nicht angemessen entsprochen (vgl. endgültiger EU-Bericht ‚GD SANCO/3382/2001-MR in Deutschland vom 26. bis 30. November 2001 hinsichtlich der tierschutzgerechten Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere').

Die vorgeschlagene offene Formulierung definiert die Anforderungen an das Beschäftigungsmaterial ausgehend von den Bedürfnissen der Tiere und eröffnet den Tierhaltern zahlreiche Möglichkeiten hinsichtlich des Angebotes von angemessenem Beschäftigungsmaterial."[45]

Dem folgend beinhaltete der Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft die Regelung:

„Wer Schweine hält, hat sicherzustellen, dass jedes Schwein ständigen Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem Beschäftigungsmaterial in ausreichender Menge hat, das geeignet ist, das Erkundungsverhalten und Wühlbedürfnis der Schweine zu befriedigen."[46]

Unglücklicherweise wurde dieser Änderungsvorschlag nicht in die TierSchNutztV übernommen.[47] Dennoch zeigen diese Bestrebungen, dass dem Verordnungsgeber bereits vor nunmehr 20 Jahren bereits bewusst war, dass das Wühlen ein Grundbedürfnis der Schweine darstellt.

Wie bereits dargestellt, forderte der Ständige Ausschuss für das Halten von Schweinen in seiner Empfehlung im Jahr 2004, dass Schweine *„zu jeder Zeit Zugang zu ausreichenden Mengen von Materialien wie z. B. Stroh, Heu, Maishäcksel, Gras, Torf, Erde, Holz und Rinde zum Erkunden und Manipulieren einschließlich Durchwühlen*

[45] Beschluss des Bundesrates zur zweiten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, BR-Drucksache 574/03, S. 11.
[46] Verordnung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Zweite Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, BR-Drucksache 482/04, § 21 Abs. 1 Nr. 1.
[47] Zweite Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung vom 1. August 2006, BGBl. I. S. 1804, Rn. 37.

haben, um das Risiko von Verhaltensstörungen und Verletzungen zu verringern."[48] Der Ständige Ausschuss stellt hiermit ausdrücklich auf die Durchwühlbarkeit des Materials ab. Hintergrund hierfür sind die von ihm aufgestellten biologischen Merkmale von Schweinen, die bei der Haltung von Schweinen gemäß seiner Empfehlung zu berücksichtigen sind.[49] Zu den biologischen Merkmalen gehört nach der Darstellung des Ständigen Ausschusses:

> *„Selbst wenn sie gesättigt sind, haben Schweine einen starken Wühldrang, und sie verbringen auch Zeit mit dem Bearbeiten der Vegetation mit der Schnauze und dem Rüssel."*[50]

Artikel 2 der Empfehlung des Ständigen Ausschusses lautet sodann:

> *„Bei den Haltungsmethoden sollen die biologischen Merkmale der Schweine, wie unter „Biologische Merkmale" aufgeführt, berücksichtigt werden."*[51]

Bei den Empfehlungen des Ständigen Ausschusses handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um verbindliche Anforderungen, die einzuhalten sind.[52]

Ebenso forderte der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft bereits im Jahr 2015 in seinen Leitlinien für die Entwicklung einer zukunftsfähigen, in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptierten Tierhaltung das *„Angebot von Einrichtungen, Stoffen und Reizen zur artgemäßen Beschäftigung [und] Nahrungsaufnahme"*[53].

---

[48] Ständiger Ausschuss für das Halten von Schweinen, Empfehlung vom 2. Dezember 2004, Art. 13, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/eu-haltung-schweine.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[49] Ständiger Ausschuss für das Halten von Schweinen, Empfehlung vom 2. Dezember 2004, Art. 2, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/eu-haltung-schweine.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[50] Ständiger Ausschuss für das Halten von Schweinen, Empfehlung vom 2. Dezember 2004, Biologische Merkmale, lit. c), abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/eu-haltung-schweine.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[51] Ständiger Ausschuss für das Halten von Schweinen, Empfehlung vom 2. Dezember 2004, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/Gutachten-Leitlinien/eu-haltung-schweine.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

[52] BVerfG, Urt. v. 06.07.1999, 2 BvF 3/90, Orientierungssatz 4b, Rn. 167 – juris.

[53] Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, 2015, S. ii, 285.

Entsprechend heißt es, wie oben bereits dargelegt, in der von der BLE und dem BZL herausgegebenen Broschüre „Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein“ für Sauen und Ferkel aus dem Jahr 2021:

> *„Zur Befriedigung des Wühlbedürfnisses sollte Schweinen langfaseriges, organisches Beschäftigungsmaterial (z.B. Heu, Stroh) zur Verfügung gestellt und regelmäßig erneuert werden, damit es attraktiv bleibt.“*[54]

Zudem nimmt die Broschüre Bezug auf die Richtlinie 2008/120/EG und erläutert, dass unter die dort gefassten Materialien auch faserhaltige Stoffe wie Stroh, Heu und andere fressbare Beschäftigungsmaterialien fallen, was dem Erkundungs- und Futtersuchverhalten der Tiere Rechnung trage.[55]

Nachdem also das Erkundungsverhalten und Wühlbedürfnis der Schweine von § 2 Nr. 1 TierSchG geschützt sind, muss dieses vom/von der Tierhalter:in sichergestellt werden. Gemessen an § 2 Nr. 1 TierSchG sind Schweinen Beschäftigungsmaterialien zur Verfügung zu stellen, die den Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhaltens und des Erkundungsverhaltens befriedigen. Hierzu gehören Materialien, die zum Schnüffeln, Wühlen, Beißen, Nagen, Kauen und Abschlucken geeignet sind. Das Befriedigen lediglich einzelner oder einiger dieser Bedürfnisse ist nicht ausreichend. Das Kauen auf einem Holzstück, das Rollen eines Kunststoffballs, das Anheben eines Jutesacks ist kein Wühlen im Sinne des Funktionskreises des Nahrungserwerbs- und Erkundungsverhaltens. Durch das Kauen auf einem Holzstück oder einem Hanfseil werden lediglich das Beißen und Nagen befriedigt, das Wühlen und Erkunden jedoch in keiner Weise.

Dem Abschlucken beziehungsweise der Essbarkeit wird im Rahmen der TierSchNutztV keine Bedeutung beigemessen. Da mit dem Beschäftigungsmaterial auch der Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhaltens befriedigt werden soll, ist dies jedoch essenziell. Daher ist im Rahmen des § 2 TierSchG zu berücksichtigen, dass das Material auch abschluckbar beziehungsweise essbar sein muss. Dies trifft auf Stroh, Heu, Pflanzenhäcksel wie Maissilage oder Luzerne, Zweige und Äste zu.

---

[54] BLE/BZL, Broschüre „Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein“, Juni 2021, S. 8, abrufbar unter https://www.ringelschwanz.info/services/files/Gesamtbetriebliches%20Haltungskonzept%20Sau%20und%20Ferkel.pdf.

[55] BLE/BZL, Broschüre „Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein“, Juni 2021, S. 70, abrufbar unter https://www.ringelschwanz.info/services/files/Gesamtbetriebliches%20Haltungskonzept%20Sau%20und%20Ferkel.pdf.

In diesem Sinne sehen auch die Empfehlungen der Europäischen Kommission vor, dass das Material „essbar — damit die Schweine es fressen oder daran schnüffeln können, vorzugsweise mit ernährungsphysiologischem Nutzen“ sein muss (siehe oben Ziffer VI.1.).

Auf die Notwendigkeit der Abschluckbarkeit weist in Anlehnung an die Empfehlung der Europäischen Kommission auch die Broschüre der BLE und des BLZ hin:

> *„Zusammenfassend lässt sich sagen, dass solche organischen Beschäftigungsmaterialien eingesetzt werden sollten, die gefressen und nicht nur ‚verspielt‘ werden.“*[56]

Ähnlich empfiehlt die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority – EFSA) jüngst in ihrer Scientific Opinion zum Thema „Welfare of pigs on farm“ vom 25. August 2022 in ihrer beispielshaften Aufzählung nur essbares Material:

> *„Several conclusions about enrichment material express the relative importance of different materials. Loose organic substrates (e.g. straw, hay, silage) are preferred and are usually more effective in reducing tail biting than point-source enrichment objects.“*[57]

Hiernach sind insbesondere Naturseile oder Jutesäcke, die sich in der Auflistung der Beispiele weder in § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV noch in der Richtlinie 2008/120/EG finden, ungeeignet als alleiniges Beschäftigungsmaterial, weil sie keinen ernährungsphysiologischen Nutzen aufweisen und nicht bewühlbar sind. Dies ergibt sich auch aus den Ausführungshinweisen, die im Zusammenhang mit der Menge des Beschäftigungsmaterials vorgeben:

> *„Bei täglichen Gaben von Stroh oder ähnliche Materialien ist darauf zu achten, dass unmittelbar vor der nächsten Gabe noch ausreichend Restmaterial vorhanden ist.* ***Alternativ*** *kann ein ständiger Zugang zu Beschäftigungsobjekten wie z.B. Baumwollseilen oder Jutesäcken kombiniert werden mit täglichen Gaben von frischem Stroh oder Raufutter auf dem Boden, in Trögen oder Raufen.“ (Hervorhebung durch Autorin)*

[56] BLE/BZL, Broschüre „Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Schwein“, Juni 2021, S. 76, abrufbar unter https://www.ringelschwanz.info/services/files/Gesamtbetriebliches%20Haltungskonzept%20Sau%20und%20Ferkel.pdf.

[57] EFSA, Scientific Opinion Welfare of pigs on farm, 25.08.2022, abrufbar unter https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2022.7421.

Sägemehl ist, auch wenn dieses Material in § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV explizit genannt ist, nicht als alleiniges Beschäftigungsmaterial geeignet, da es nicht abschluckbar ist und bei Trockenheit des Sägemehls sogar gesundheitliche Beeinträchtigungen aufgrund von Reizungen aufgrund des Staubes befürchtet werden müssen.[58] Dies gilt ebenso für Sägespäne oder Holzspäne.[59]

c) Menge und Zugang zum Beschäftigungsmaterial

Damit der Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhaltens und des Erkundungsverhaltens befriedigt wird, muss das Beschäftigungsmaterial in ausreichender Menge vorhanden sein und es muss jedem Schwein jederzeit möglich sein, auf das Beschäftigungsmaterial zuzugreifen.

Für die Überprüfung, ob Schweine über ausreichend Beschäftigungsmaterial verfügen, schlägt die Europäische Kommission folgende Vorgehensweise vor:

1. *„Aktive Schweine von Standplatz vor der Bucht 2 Minuten lang beobachten („Gewöhnungszeit“)*
2. *Zählen, wie viele Schweine Beschäftigungsmaterial erkunden (A)*
   Festhalten, ob mit dem Rüssel/Maul optimal oder suboptimal geeignetes Material (Stroh, Heu, Holz, Sägespäne, Pilze, Kompost, Torf, Raufutter – wenn nicht Teil der Ration) bewegt/untersucht/gekaut wird ODER Kontakt mit anderem marginal interessantem Material (hängender Gegenstand oder Ball) besteht
3. *Zählen, wie viele Schweine mit anderen Schweinen und der Ausstattung in der Bucht interagieren (B)*
   Festhalten, ob Rüssel/Maul in Kontakt mit irgendeinem Körperteil eines anderen Schweins, Mist, dem Boden oder der Ausstattung in der Bucht in Kontakt ist. Leeres Kauen, Zungenrollen usw. gehören hier dazu (bei Futterverteilern oder Tränken darauf achten, dass zwischen Bewegen der Ausstattung und Fressen/Trinken zu unterscheiden ist).
4. *Zugang der Schweine zu Beschäftigungsmaterial bewerten:*
   Anzahl der Tiere, die (A) / Anzahl der Tiere, die (A) + (B) = Z

[58] Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, S. 6.
[59] Anhang I Tabelle 1, Europäische Kommission, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu bewährten Verfahren im Hinblick auf die Vermeidung routinemäßigen Schwanzkupierens und die Bereitstellung von Beschäftigungsmaterial für Schweine, 08.03.2016, abrufbar unter https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2021-09/empfehlung_eu_2016_336_der_kommission.pdf.

Z x 100 = X (Ergebnis in %)

5. *Das Ergebnis X mit der nachstehenden Tabelle vergleichen*

MAXIMALES ERKUNDUNGSVER-HALTEN	*MITTLERES ERKUNDUNGSVER-HALTEN*			*MINIMALES ERKUNDUNGSVER-HALTEN*
100-86,4 %	*86,3-68,9 %*	*68,8-44,5 %*	*44,4-18,1 %*	*18,0-0,0 %*

Wenn diese Bewertung ergibt, dass die Schweine „minimales Erkundungsverhalten" an den Tag legen, sollte in Erwägung gezogen werden, die Haltungsform auf dem Betrieb entsprechend zu ändern, indem ausreichend optimal geeignetes oder suboptimal geeignetes Material bereitgestellt wird."

Den Ausgangspunkt bei einer zweiminütigen Beobachtung nur der aktiven Schweine zu suchen, erscheint verfehlt, da zum einen zwei Minuten keinen dauerhaften Zeitraum repräsentieren können und zum anderen die Anzahl der aktiven Schweine variieren kann. Wie bereits dargestellt, üben Schweine das Erkundungsverhalten meist gemeinsam aus und je kleiner die Gruppe ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass alle Schweine gleichzeitig aktiv sind. Ausgangspunkt müsste vielmehr sein, dass Schweine circa 70 bis 80 % ihrer Aktivitätszeit mit der Futtersuche und Futteraufnahme verbringen und dies grundsätzlich gemeinsam. Dies müsste im Hinblick auf die Anzahl der gehaltenen Schweine mit der Maßgabe des jederzeitigen Zugangs für jedes Schwein errechnet werden.

d) Ergebnis zu § 2 Tierschutzgesetz

Gemäß § 2 TierSchG kommen demnach als Beschäftigungsmaterial nur Materialien in Betracht, die den Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhaltens und Erkundungsverhaltens bedienen. Insbesondere müssen die Materialien hierfür mit dem Rüssel durchwühlbar und im Sinne eines ernährungsphysiologischen Nutzens abschluckbar sein. Dies ist bei Stroh, Heu oder eine Mischung dieser Materialien und Materialien der Fall, die mit diesen Materialen vergleichbar sind wie Pflanzenhäcksel wie Maissilage oder Luzerne, Zweige und Äste und in ausreichender Menge auf dem Boden bewühlt werden können.

VIII. Verstoß der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gegen § 2 Tierschutzgesetz

Wie gesehen, kommt man bei Subsumtion gängiger Beschäftigungsmaterialien unter die TierSchNutztV und unter das TierSchG zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Die TierSchNutztV verstößt aufgrund ihrer Inkonsistenz insoweit gegen § 2 Nr. 1 TierSchG, soweit sie Materialien zulässt, die (neben dem Vorliegen der anderen Voraussetzungen) lediglich untersuchbar sind, was nach der Definition der Ausführungshinweise kein artgemäßes Wühlen erfordert, sondern das Hebeln von Gegenständen ausreichen lässt. Zudem sieht die TierSchNutztV keine Essbarkeit beziehungsweise Abschluckbarkeit der Materialien vor. Der Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhaltens und Erkundungsverhaltens wird bei einem Ausreichenlassen der Erfordernisse des § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 TierSchNutztV in einem Maße eingeschränkt, die nicht mit den Anforderungen an eine verhaltensgerechte Tierhaltung im Sinne von § 2 Nr. 1 TierSchG vereinbar sind. Zudem enthält die Aufzählung der Materialien in § 26 Abs. 1 S. 2 TierSchNutztV entgegen der betroffenen Funktionskreise auch nichtessbares Beschäftigungsmaterial.

Wegen Verstoßes dieser Vorgaben der TierSchNutztV gegen höherrangiges Recht sind diese nichtig.[60]

Es wird daher vorgeschlagen, § 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 TierSchNutztV durch eine dem § 2 Nr. 1 TierSchG entsprechende Regelung zu ersetzen, die wie folgt lauten könnte:

(1) Wer Schweine hält, hat sicherzustellen, dass

1. jedes Schwein jederzeit Zugang zu gesundheitlich unbedenklichem, essbarem und in ausreichender Menge vorhandenem organischen und faserreichen Beschäftigungsmaterial hat, das

   a) das Schwein untersuchen, bewühlen und bewegen kann und

   b) vom Schwein veränderbar ist

und damit dem Erkundungsverhalten dient;

[60] Siehe hierzu ausführlich der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle des Senats von Berlin wegen Nichtigkeit von Vorschriften des Abschnitts 5 TierSchNutztV (Anforderungen an das Halten von Schweinen) vom 11. Januar 2019, S. 259 ff. Dieser Antrag wurde zwar zur alten Fassung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung gestellt, in der § 26 Abs. 1 Nr. 1 noch nicht gefordert hat, dass die Materialien organisch und fasserreich sind, und § 26 Abs. 1 S. 2 noch nicht vorhanden war. Jedoch enthält dieser Antrag auch Ausführungen zur Nicht-Berücksichtigung des Erkundungs- und Wühlbedürfnisses durch die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung.

(...)

Als Beschäftigungsmaterial im Sinne von Satz 1 Nummer 1 kann insbesondere Stroh oder Heu oder eine Mischung dieser Materialien dienen.

IX. Ergebnis zur Tauglichkeit des Beschäftigungsmaterials

Nach den bisherigen Ausführungen stellt sich die Einordnung verschiedener Materialien wie folgt dar:

	§ 26 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2 TierSchNutztV							§ 2 Nr. 1 TierSchG
Material	**Gesundheitlich unbedenklich**	**Organisch und fasserreich**	**Untersuchbar**	**Bewegbar**	**Veränderbar**	**Ess- und abschluckbar**	**Vergleichbarkeit mit Beispielen aus S. 2**	**Verhaltensgerechtes Beschäftigungsmaterial**
Jutesack	✓	✓	✓ Abhängig von Darreichungsform	✓	✓	X	X	X
Naturseile	✓	✓	✓ Abhängig von Darreichungsform	✓	✓	X	X	X
Kunststoffgegen-stände	X	X	✓ Abhängig von Darreichungsform	✓	X Falls ✓: Gesundheitsgefahr	X	X	X
Metallketten mit oder ohne Holzteile oder Hartgummiteile	✓	Nur Holzteile	X	✓	X	X	X	X
Sägemehl, Sägespäne	X	✓	✓ Abhängig von Darreichungsform und Menge	✓	✓	X	✓	X
Torf	X	✓	✓ Abhängig von Darreichungsform und Menge	✓	✓	X Sofern einwandfreie Hygiene labortechnisch bestätigt: ✓	✓	X
Stroh, Heu, Pflanzenhäcksel (z.B. Maissilage oder Luzerne), Zweige, Äste	✓	✓	✓ Abhängig von Darreichungsform und Menge	✓	✓	✓	✓	✓

X. Wirtschaftliche Erwägungen in der Praxis

Wie dargestellt, kommen für die Beschäftigung nur Materialien in Betracht, die den Funktionskreis des Nahrungserwerbsverhaltens und Erkundungsverhaltens bedienen, mithin Stroh oder Heu oder eine Mischung dieser Materialien und solche, die mit diesen Materialen tatsächlich vergleichbar sind, wie Pflanzenhäcksel (zum Beispiel Maissilage oder Luzerne), Zweige und Äste, damit die Schweine darin wie in Streu oder Heu wühlen können und das Material auch Abschlucken können. Zudem ist die Menge des Beschäftigungsmaterials so zu gestalten, dass sie den genannten Funktionskreisen gerecht wird.

Es ist offensichtlich, dass diese Materialien und erforderlichen Mengen in der Schweinehaltung eine Herausforderung darstellen, insbesondere bei Haltung auf Spaltenböden, aber auch grundsätzlich vor dem Hintergrund des Arbeitsaufwandes, den diese Materialien mit sich bringen.

Bisher werden im Bereich der Haltung landwirtschaftlich genutzter Tiere die Tiere überwiegend an die Haltungsbedingungen angepasst. Dies wird auch durch die erlaubten Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit der Tiere deutlich, wie Schnäbelkürzen bei Geflügel (§ 6 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2 TierSchG), Schwänzekupieren (§ 5 Abs. 3 Nr. 3 TierSchG) und Eckzähne abschleifen (§ 5 Abs. 3 Nr. 5 TierSchG) bei Schweinen und Enthornen von Rindern (§ 5 Abs. 3 Nr. 2 TierSchG). Vor dem Hintergrund des fortschreitenden gesellschaftlichen Wertewandels wird ein Anpassen der Tiere an die Haltungsbedingungen nicht länger tragbar sein und in der Gesellschaft zunehmend auf Kritik und Widerstand stoßen.

Dies hob bereits der Bericht des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung unter der Leitung des ehemaligen Bundeslandwirtschaftsministers Jochen Borchert hervor:

> *„Die Bedingungen in der intensiven Nutztierhaltung werden sowohl in Bezug auf die Haltungsverfahren wie auch die Züchtung aus Tierschutzgründen zunehmend und teilweise massiv sowohl von fachwissenschaftlicher Seite als auch aus der Mitte der Gesellschaft heraus kritisiert. (…) Kritisiert werden vor allem die wenig abwechslungsreichen, reizarmen und räumlich sehr begrenzten Haltungseinheiten. Gefordert werden entsprechend mehr Platz pro Tier, eine Strukturierung der Umgebung mit mehr Beschäftigungsmöglichkeiten sowie abwechslungsreichere Klimabedingungen und Bodenbeläge. Dies gilt insbesondere für die Verfahren der intensiven Mast. (…) „[Es] verschärft sich der Diskurs um das Tierwohlniveau in den*

intensiven Haltungsverfahren und ist zunehmend zu einem grundsätzlichen Akzeptanzproblem für den Sektor geworden."[61]

Ausweislich des Berichts zeige sich ein „erheblicher Handlungsbedarf zur Verbesserung des Tierwohlniveaus in der Nutztierhaltung"[62] und die Inkaufnahme ökonomischer Nachteile werde ausdrücklich gefordert.[63]

Vor dem Hintergrund der Leiden, die die landwirtschaftlich genutzten Tiere aufgrund unzureichender Haltungsbedingungen erfahren, ist es längst an der Zeit, die Haltungsbedingungen an die Bedürfnisse der Tiere anzupassen, auch wenn dies unter Arbeitsaufwand-, Zeitaufwand- und Kostengesichtspunkten eine Herausforderung darstellt. Konkret bedeutet dies: Die Schweinehaltung ist so umzugestalten, dass die Schweine ihren Bedürfnissen entsprechend gehalten werden können. Anderenfalls ist die Haltung von Schweinen unzulässig.

Die Haltungsbedingungen, wie sie derzeit vor allem in der konventionellen Schweinehaltung noch überwiegend praktiziert werden, verstoßen in der Regel, wie oben dargestellt, gegen § 2 Nr. 1 TierSchG. Einen Faktor stellt hierbei das nicht artgemäße und nicht ausreichende Beschäftigungsmaterial dar. Es handelt sich mithin um rechtswidrige Tierhaltung. Hiergegen kann auch nicht geltend gemacht werden, dass diese Form der Tierhaltung aus Zeit- oder Kostenersparnisgründen notwendig ist und eine Änderung der Haltungsbedingungen nicht möglich ist. Wirtschaftliche Gründe rechtfertigen nach der Rechtsprechung nicht das Zufügen von Schmerzen, Leiden oder Schäden bei den Tieren.

Dies folgt bereits aus dem Tierschutzgesetz, nämlich aus § 7a Abs. 2 Nr. 4 TierSchG, der die Zufügung von Schmerzen, Leiden oder Schäden aus Gründen der Arbeits-, Zeit- oder Kostenersparnis verbietet. § 7a TierSchG befindet sich in seiner Systematik zwar im Bereich des Tierversuchsrechts. Allerdings ist gerade im Bereich der Tierversuche das menschliche Nutzungsinteresse durch das vorbehaltlose Grundrecht der Forschungsfreiheit besonders stark geschützt. Dass Arbeits-, Zeit- und Kostenersparnisse keine Schmerzen, Leiden und Schäden bei den Tieren rechtfertigen, muss folgerichtig

[61] Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom 11.02.2020, S. 3 f., abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
[62] Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom 11.02.2020, S. 5, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
[63] Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom 11.02.2020, S. 4, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

erstrecht für den Bereich der Haltung landwirtschaftlich genutzter Tiere gelten. Zudem ist dieses Verbot Ausdruck eines allgemeinen, dem Grundsatz der Erforderlichkeit entspringenden Rechtsgedankens.[64] Auch hier muss sich an § 1 S. 2 TierSchG als allgemeinem Leitgedanken orientiert werden, wonach niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden und Schäden zufügen darf. Und für einen vernünftigen Grund reichen rein wirtschaftliche Erwägungen oder das Ziel, Kosten, Arbeit und Zeit einzusparen, nicht aus.[65]

Entsprechend haben bereits Gerichte das Ausreichen von wirtschaftlichen Gründen für das Annehmen eines vernünftigen Grundes verneint.[66] So zum Beispiel das OLG Frankfurt/M:

> *„Ökonomische Gründe allein sind zur Ausfüllung des Begriffs ‚vernünftiger Grund' nicht geeignet und vermögen die zu beurteilende Legehennenhaltung nicht zu rechtfertigen. Denn bei Anlegung eines allein ökonomischen Maßstabs ließe sich die Grundkonzeption des Tierschutzgesetzes als eines ethisch ausgerichteten Tierschutzes im Sinne einer Mitverantwortung des Menschen für das seiner Obhut anheimgegebene Lebewesen (vgl. BVerfG, aaO) aus den Angeln heben."*[67]

Ebenso das VG Regensburg:

> *„Soweit das vom Kläger geltend gemachte Interesse danach überhaupt noch besteht, vermag es sich als bloß wirtschaftlicher Einwand nicht gegen die vorliegend betroffenen Belange des Tierschutzes durchzusetzen. (…) Dass derartige Lösungen gegebenenfalls mit Aufwand und Kosten für den Kläger einhergehen würden, führt nicht zu einem Überwiegen seiner Interessen gegenüber den Belangen des Tierschutzes. Denn zum einen sind bloße wirtschaftliche Interessen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne weiteres geeignet, Einschränkungen des Tierschutzes zu begründen. (…) Zum anderen stehen diesen lediglich wirtschaftlichen Gründen gewichtige Interessen des Tierschutzes*

[64] Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Kommentar, 4. Aufl. 2023, § 1, Rn. 51, § 7a, Rn. 19.
[65] BR-Drucksache 431/13, S. 23.
[66] OLG Frankfurt/M, Beschl. v. 14.09.1984, 5 Ws 2/84, NStZ 1985, 130; OVG Münster, Urt. v. 10. 08.2012, 20 A 1240/11, juris, Rn. 49; VG Regensburg, Urt. v. 22.01.2019, RN 4 K 17.306, juris, Rn. 56; VG Magdeburg, Urt. v. 04.07.2016, 1 A 1198/14, juris, Rn. 76; BVerwG, Urt. v. 13.06.2019, 3 C 29/16, juris, Rn. 18.
[67] OLG Frankfurt/M, Beschl. v. 14.09.1984, 5 Ws 2/84, NStZ 1985, 130.

> *gegenüber, weil den betreffenden Tieren durch die Bewegungseinschränkungen Leiden entstehen."*[68]

Schließlich hat auch das Bundesverwaltungsgericht entschieden:

> *„Schutzwürdig sind, soweit es um Nutztiere geht, andererseits nicht nur die unmittelbaren Ernährungs- und vergleichbaren Bedürfnisse der Menschen; auch das wirtschaftliche Interesse der Tierhalter:innen an einem möglichst geringen Aufwand für die Erfüllung dieser Bedürfnisse ist grundsätzlich anzuerkennen. Derartige wirtschaftliche Interessen müssen aber – wie jedes schutzwürdige menschliche Interesse beim Umgang mit Tieren – an den Belangen des Tierschutzes gemessen werden und sind gegebenenfalls Begrenzungen unterworfen. Sie sind nicht schon deshalb vernünftig im Sinne von § 1 Satz 2 TierSchG, weil sie ökonomisch plausibel sind."*[69]

Folglich sind die Haltungsbedingungen der Schweine so zu gestalten, dass sie mit artgerechtem und ausreichendem Beschäftigungsmaterial versorgt werden können. Dementsprechend empfiehlt die Europäische Kommission in ihrem Bericht über ein Audit in Deutschland vom 12. bis 21. Februar 2018 zur Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verhütung von Schwanzbeißen und zur Vermeidung des routinemäßigen Kupierens von Schwänzen bei Schweinen *„Güllesysteme, die die Verwendung von optimalen Beschäftigungsmaterialien ermöglichen"*[70].

XI. Fazit

Bei korrekter Umsetzung des § 2 Nr. 1 TierSchG ist Schweinen Beschäftigungsmaterial in Form von Stroh oder Heu oder eine Mischung dieser Materialien oder Materialien, die mit diesen Materialen vergleichbar sind wie Pflanzenhäcksel (z. B. Maissilage oder Luzerne), Zweige und Äste in einer solchen Menge zur Verfügung zu stellen, dass jedes Schwein zu jeder Zeit Zugang zu diesen Materialien hat und die Funktionskreise des Nahrungserwerbsverhaltens und des Erkundungsverhaltens befriedigt werden. Dies bedeutet, dass diese Materialien bewühlbar auf dem Boden zur Verfügung stehen müssen, ohne dass diese sogleich durch Spalten verschwinden.

---

[68] VG Regensburg, Urt. v. 22.01.2019, RN 4 K 17.306, juris, Rn. 56.
[69] BVerwG, Urt. v. 13.06.2019, 3 C 29/16, juris, Rn. 18.
[70] EU-Kommission, DG(SANTE)/2018-6445, S. 24, abrufbar unter https://www.ringelschwanz.info/services/files/aktionsplan-kupierverzicht/2018%20EU-Audit%20Report%20Deutschland%20%28DE%29.pdf.