

HANSPETER SCHMIDT RECHTSANWALT

Rechtsanwalt • Fachanwalt für Verwaltungsrecht • Mediator
Zasiusstraße 35 • D-79102 Freiburg im Breisgau • Deutschland
tel +49 (0)761 702542 • fax 702520 • hps@hpslex.de • www.hpslex.de

RA SCHMIDT • ZASIUSSTRASSE 35 • D-79102 FREIBURG

Interessengemeinschaft der
Kontrollstellen Österreich
-IG Biokontrollstellen –
Feyregg 39
4552 Wartberg an der Krems
Österreich

Freiburg im Breisgau,
den 19.12.2019
hps/ESCH

129/2019
B17825

„Weidepflicht“ in der Biotierhaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

hier trage ich meine rechtliche Beurteilung des Sachzusammenhangs vor. Die Frage nach einer „Weidepflicht“ oder einem „Weidezwang“ behandle ich am Beispiel der biologischen Rinderhaltung.

Die Fragestellung

Ist für die biologische Haltung von Raufutterverzehrerinnen gesetzlich verpflichtend vorgegeben, dass diese ganzjährig oder während der gesamten Vegetationsperiode auf der Weide sein müssen, außer das Wetter oder der Bodenzustand lassen es nicht zu?

Der Hintergrund in Österreich

In Österreich hat das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz auf der Basis der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 (EU-Bio-Recht) eine Handreichung für eine Vorgehensweise diesbezüglich veröffentlicht. Sie legt die gesetzlichen Vorgaben des EU-Bio-Rechts aus- und Maßstäbe für die Überprüfung der Einhaltung nieder.

Diese Regelung setzt die als Weide nutzbaren Flächen mit dem Tierbesatz des Betriebs in Beziehung, wobei standortbezogene Umstände zum Ausschluss von Grünlandflächen als weidefähige Fläche herangezogen werden können (z. B. Naturschutzauflagen, staunasse Flächen, Entfernung der Flächen für das tägliche Ausstreuen, Straßenüberquerung).

Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Die Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission führte durch ihre Abteilung Gesundheits- und Lebensmittelaudits und Analysen im Rahmen ihres regulären Programms vom 6. bis zum 16. Juni 2017 in Österreich einen Auditbesuch durch.

Der Bericht 2017-6075 führte aus:* „Bestimmungen, nach denen Unternehmer Tiere ständig im Stall halten dürfen, wenn sich zum Beispiel in der Nähe eine Straße befindet oder die Entfernung zum Weideland mehr als 200 Meter beträgt. Zudem können teilweise offene Ställe als Freigelände eingestuft werden. Diese Bestimmungen stehen nicht im Einklang mit Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 sowie Artikel 14 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008“ (S. 3).

Der Bericht war offensichtlich unrichtig, insoweit in Österreich Biotiere nicht ausschließlich im Stall gehalten werden, außer sie sind krank. Gegenstand der Beurteilung soll hier jedoch sein, welche Bedeutung die Nähe einer Straße oder die Entfernung zu Weideland für den Zugang zur Weide haben.

Erwägungen des Ministeriums und ihre Folgen

Das Ministerium erwägt, ab 2021 zu verlangen, dass jedes Tier während der gesamten Vegetationsperiode auf die Weide muss. In einem ersten Schritt würde 2020 zunächst eine Weidepflicht im Umfang von einer Großvieheinheit je Hektar rechnerisch vorhandener Weidefläche bestehen. Oder, alternativ, für die Hälfte der im Betrieb vorhandenen Raufutterverzehrer, zu denen auch die Rinder zählen. Die Berechnung der zur Verfügung stehenden Weidefläche würde mit weniger oder weniger weitreichenden Ausschlusskriterien erfolgen. Dies würde bewirken, dass Betriebe, die nach der bisherigen Auslegung in Österreich nicht über Weideflächen verfügen, rechnerisch Weideflächen erhalten. Für andere Betriebe würde die für sie rechnerisch festgesetzte Weidefläche erweitert, so dass auf diese Weise eine verstärkte Weidepflicht begründet würde. In einem zweiten Schritt, 2021, würden diese Anforderungen noch strenger gefasst. Insgesamt würde dies bewirken, dass Biobetriebe in Österreich welche Raufutterverzehrer, insbesondere Rinder, halten, die biologische Tierhaltung nicht fortsetzen können. Sie müssten, wenn sie im Übrigen biologisch produzieren, die Tierhaltung konventionell führen, was aber unter den Förderbedingungen in Österreich überwiegend nicht zulässig ist. Die Folge wäre, dass die Betriebe ganz aus der Förderung und in der Regel aus der biologischen Wirtschaftsweise ausscheiden müssten.

Vollharmonisierung

Die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und die Verordnung (EG) Nr. 889/2008 haben die Anforderungen an die Bio-Tierhaltung unionsrechtlich voll harmonisiert. National dürfen die Anforderungen nicht verschärft werden. Österreich würde das Unionsrecht verletzen, wenn die nationale Umsetzung der oben beschriebenen Erwägung eine Verschärfung der Anforderungen an die biologische Tierhaltung über die Vorschriften des EU-Bio-Rechts nach sich zöge.

*Quelle: https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3919

Der bisherige Praxismaßstab des Ministeriums am Beispiel Rinder*

AT Mindestanforderungen zur Umsetzung der Weidepflicht für Rinder:

Im Folgenden wird festgelegt:

1. ab welcher Flächenausstattung und Betriebssituation eine grundsätzliche Verpflichtung zum Weiden von Rindern besteht und
2. wie viele GVE mindestens geweidet werden müssen.

Welche Tiere bzw. Tiergruppen entsprechend der ermittelten GVE-Anzahl auf die Weide kommen, liegt in der Entscheidung des Betriebes, ebenso mit welchen Flächen dem Weideerfordernis nachgekommen wird. Wird die geforderte GVE-Anzahl gealpt, besteht keine weitere Weideverpflichtung.

Ermittlung der Weidepflicht:

Je nach Flächenausstattung sind zwei Fälle zu unterscheiden:

1. verfügt ein Betrieb über eine zusammenhängende weidefähige Fläche von mindestens 0,2 ha und stehen für die kleinste Tierkategorie mindestens 0,1 ha weidefähige Fläche pro GVE zur Verfügung, dann muss mindestens jene GVE-Anzahl geweidet werden, die der kleinsten Tierkategorie entspricht.
2. verfügt ein Betrieb über „viel weidefähige Fläche“, so tritt eine erweiterte Weideverpflichtung ein. In diesem Fall muss mindestens jene GVE-Anzahl geweidet werden, die der Summe der GVE der beiden kleinsten Tierkategorien entspricht. Zur Ermittlung, ob „viel weidefähige Fläche“ vorhanden ist, wird die Summe der GVE der beiden kleinsten Tierkategorien addiert. Steht für diese Summe mindestens 1 ha weidefähige Fläche pro GVE zur Verfügung, so verfügt der Betrieb über „viel weidefähige Fläche“.

Der Weidepflicht ist spätestens ab 2014 nachzukommen.

Im Jahr 2017 ist die Umsetzung der Weidepflicht zu evaluieren.

Weidefähige Fläche:

Die weidefähige Fläche errechnet sich aus dem gesamten Grünland eines Betriebes abzüglich der „nicht weidefähigen Fläche“. Auf Hutweiden und einmündigen Wiesen wächst wesentlich weniger Futter. Daher werden sie für die Berechnung der weidefähigen Fläche mit dem Reduktionsfaktor von 0,6 berücksichtigt. Wegen der geringeren Produktivität entsprechen 1,67 ha Hutweiden und einmündige Wiesen 1 ha normalem Grünland. Almen und Gemeinschaftsweiden werden in die Berechnung der weidefähigen Fläche nicht mit einbezogen. Für die Erfüllung der Weidepflicht werden jedoch jene Tiere angerechnet, die auf Almen/Gemeinschaftsweiden aufgetrieben werden.

Nicht weidefähige Fläche:

Grundsätzlich werden Flächen als nicht weidefähig eingestuft, wenn für sie zumindest eines der folgenden Kriterien zutrifft:

- Grünlandflächen steiler als 25 %
- staunasse Grünlandböden
- Naturschutzflächen mit entsprechenden behördlichen Auflagen
- Feldstücke $\leq 0,2$ ha
- Ackerflächen einschließlich Ackerfutter, Zwischenfrüchte.

Zusätzlich gilt für

1. tägliches Austreiben: Grünlandflächen gelten aufgrund erschwerter Erreichbarkeit der Weideflächen als nicht weidefähig, wenn
 - die Entfernung zum Stall größer als 200 m ist (= „stallfern“) oder
 - gefährliche Verkehrswege überquert/benutzt werden müssen. Dies sind:
 - öffentlich zugängliche asphaltierte Wege (ausgenommen Hofzufahrten)
 - Überquerung von Bahnübergängen nicht stillgelegter Bahnstrecken
 - oder
 - Triebwege durch bewohntes Gebiet erforderlich sind (z. B. durch Wohnstraßen mit Hausgärten, Einfahrten).

*Quelle: https://www.verbrauchergesundheit.gv.at/lebensmittel/bio/komm_fassungen.html,

2. saisonales Austreiben: stallferne Grünlandflächen zur alleinigen Futtermittellieferung gelten als nicht weidetauglich, wenn
- diese kleiner als 2 ha sind oder
 - die Anforderungen lt. Tierschutzgesetz, wie z.B. betreffend Unterstände, Schattenspendler usw. nicht erfüllt werden können
- oder
- eine tägliche Aufsicht bzw. Betreuung aus zeitlichen Gründen (bezogen auf die Entfernung) unzumutbar ist.

Die Auslegung des Unionsrechts

Der Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 ist teleologisch, d. h. am Ziel der Regelung orientiert, zu lesen. Ein Lesen von Worten der gesetzlichen Vorschrift ohne Berücksichtigung ihres Sinnzusammenhangs bewirkt rechtswidrige Gesetzesanwendung. Jede Rechtsfolge, die aus einer gesetzlichen Regelung abgeleitet wird, muss nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Zusammenhang und den Zielen der gesetzlichen Norm entsprechen. „Bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts ist nicht nur ihr Wortlaut zu berücksichtigen, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (Urteile vom 22. Juni 2016, Thomas Philipps, C 419/15, EU:C:2016:468, Rn. 18 und die dort angeführte Rechtsprechung)“ (Urteil vom 21. November 2019, Geschmacksmuster, C 678/18, ECLI:EU:C:2019:998).

Die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 834/2007

Gründe: *“(16) Da die ökologische/biologische Tierhaltung eine an das Land gebundene Wirtschaftstätigkeit darstellt, sollten die Tiere so oft als möglich Zugang zu Auslauf im Freien oder zu Weideflächen haben.“*

Die Erwägungsgründe dieser Verordnung handeln davon, dass Tiere „so oft als möglich“ Zugang zu „Weideflächen oder Auslauf“ haben sollen. „Oder“ steht für die Alternative, dass entweder der Zugang zum Auslauf im Freien „oder“ zu Weideflächen gegeben sein muss.

Artikel 5 Buchstabe I der Verordnung (EG) Nr. 834/2007: *„Spezifische Grundsätze für die landwirtschaftliche Erzeugung ... Neben den allgemeinen Grundsätzen nach Artikel 4 hat der ökologische/biologische Landbau auf folgenden spezifischen Grundsätzen zu beruhen: ... I) Anwendung von Tierhaltungspraktiken, durch die das Immunsystem der Tiere und ihre natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten gestärkt werden; dazu gehören insbesondere regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und gegebenenfalls zu Weideland; ...“.*

In einem Grundsatz – also nicht direkt als gesetzliche Vorgabe wirkend – nennt die Verordnung, dass „gegebenenfalls“ Zugang „zu Weideland“ zu gewähren sei. „Gegebenenfalls“ ist synonym mit „eventuell, möglicherweise, unter Umständen, vielleicht“. Hier wird kein Weidezwang begründet.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007: „Vorschriften für die tierische Erzeugung (1) Neben den allgemeinen Vorschriften für die landwirtschaftliche Erzeugung des Artikels 11 gelten für die ökologische/biologische tierische Erzeugung folgende Vorschriften: ... b) Haltungspraktiken und Unterbringung der Tiere: ... iii) Die Tiere müssen ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben, wann immer die Witterungsbedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier.“

Bezüglich der „Unterbringung der Tiere“ sieht die Verordnung vor, dass sie ständigen Zugang zu Freigelände, „vorzugsweise“ zu Weideland haben. „Vorzugsweise“ ist synonym mit „insbesondere“ oder „namentlich“. Wenn die Weide mit angemessenem und verhältnismäßigem Aufwand möglich ist, erfolgt sie: Wenn sie nicht mit angemessenem und verhältnismäßigem Aufwand möglich ist, erfolgt sie nicht. Die Vorschrift begründet keinen Weidezwang. Die Vorgabe, es sei „wann immer die Witterungsverhältnisse und der Zustand des Bodens den Zugang zu Freigelände erlauben, ist auf dem Hintergrund der systematischen Stellung dieser Vorschrift zu lesen: Hier

geht es nur um das Wohlbefinden der Tiere im Sinne tierwohlgerechten Haltungspraktik. Die Witterung und der Bodenzustand steuern den Zugang zu Freigelände. Wenn Weideland zugänglich ist, also der Weidegang unter angemessenen und verhältnismäßigen Bedingungen möglich ist, ist er zu gewähren. Ist dies nach den Umständen des konkreten Einzelfalls nicht gegeben, ist der Weidegang keine Pflicht.

Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007: „... d) Futtermittel: ... iii) Mit der Ausnahme von Bienen müssen die Tiere ständigen Zugang zu Weideland oder Raufutter haben.“

Bezüglich der „Futtermittel“ sieht die Verordnung entweder den „ständigen Zugang zu Weideland oder Raufutter“ vor. Beides steht gleichwertig nebeneinander. Ein Weidezwang wird hier nicht begründet.

Die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 889/2008

Diese (die Grundverordnung (EG) Nr. 834/2007 ausführende) Verordnung behandelt als Unterbegriff zum „Zugang zum Freigelände“ auch den „Zugang zu Weideland“. Es wird ohne eigenen Regelungsgehalt (nur

Artikel 14 Absätze 1 bis 4 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008: „Zugang zu Freigelände (1) Freigelände kann teilweise überdacht sein. (2) Gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 müssen Pflanzenfresser Zugang zu Weideland haben, wann immer die Umstände dies gestatten. (3) Soweit Pflanzenfresser während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und die Winterstallung den Tieren Bewegungsfreiheit gewährleistet, muss der Verpflichtung zur Bereitstellung von Freigelände in den Wintermonaten nicht nachgekommen werden. (4) Unbeschadet der Bestimmung gemäß Absatz 2 müssen über zwölf Monate alte Bullen Zugang zu Weideland oder Freigelände haben.

nachrichtlich) die Regelung aus der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 im Abs. 2 des Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 genannt. Der zitierte Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii ist die Vorschrift, welche alternativ den ständigen Zugang zu Weideland oder zu Raufutter gleichwertig nebeneinander stellt. Schon aus diesem Strukturzusammenhang folgt, dass an dieser Stelle kein Weidezwang begründet wird. Dies folgt

allerdings auch aus der Formulierung, dass nur wenn „die Umstände“ dies gestatten, der Zugang zu Weideland gegeben sein muss. Der Begriff der „Umstände“ umfasst alle, die dem Zugang zu Weideland entgegenstehen könnten, also exakt die, die nach gegebener Praxis in Österreich, dem Zugang zu Weideland entgegenstehen. Das Wort „soweit“ zu Beginn des dritten Absatzes zeigt, dass der Gesetzgeber der Union davon ausgeht, dass es Tiere gibt, die in der Vegetationsperiode keinen Zugang zur Weide haben. Die Regelung, dass im Winter kein Freigeländezugang gegeben sein muss, wenn im Sommer Weidezugang bestand, würde

keinen Sinn machen, wenn alle Tiere auf der Sommerweide stehen müssten. Dann müsste die Regelung lauten, dass bei allen Tieren im Winter auf den Freigeländezugang verzichtet werden kann. So lautet sie aber nicht, weil der Gesetzgeber im Gegenteil davon ausgeht, dass es keinen Weidezwang gibt.

Artikel 20 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008: „Futtermittel zur Deckung des ernährungsphysiologischen Bedarfs der Tiere ... (2) Aufzuchtssysteme für Pflanzenfresser sollten je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein Maximum an Weidegang gewährleisten.“

Diese Verordnung sieht für Futtermittel zur Deckung des Bedarfs der Tiere „je nach der Verfügbarkeit von Weiden“ ein „Maximum an Weidegang“ vor. Wenn Weiden verfügbar sind, müssen sie zur Futtermittelgewinnung maximal genutzt werden. Sind sie

nicht verfügbar, erfolgt kein Weidegang. Hier wird kein Weidezwang begründet.

Die Vorschriften der Verordnung (EU) 2018/848

Das neue EU-Bio-Recht der Verordnung (EU) 2018/848 wird zum Jahresende 2020 gültig. Der Sache nach handelt es sich beim neuen Recht um ein Re-Statement des alten, das nur an wenigen Stellen, die in den Erwägungsgründen genannt werden, veränderte Regelungen vorsieht. Die Weide gehört nicht zu diesen. Die

Gründe: „(44) Die Unterbringungsbedingungen und Haltingspraktiken für ökologische/biologische Tiere sollten die verhaltensbedingten Bedürfnisse von Tieren erfüllen und sollten ein hohes Tierschutzniveau gewährleisten, das bei bestimmten Aspekten über die Tierschutzstandards der Union für die Tierhaltung im Allgemeinen hinausgehen sollte. In den meisten Fällen sollten Tiere ständigen Zugang zu Freigelände haben, auf dem sie sich bewegen können. Ein Leiden der Tiere, Schmerzen oder Stress sollten während der gesamten Lebensdauer der Tiere vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. Anbindung und Verstümmelung wie das Kupieren von Schwänzen bei Schafen, das Schnabelstützen bei höchstens drei Tage alten Tieren und das Entfernen der Hornknospen sollte nur unter bestimmten Bedingungen möglich sein und nur, wenn die zuständigen Behörden es erlaubt haben.“

Erwägungsgründe der Verordnung (EU) 2018/848 erwähnen sie nicht.

Die neue Verordnung erwähnt in ihren Gründen den „Zugang zu Freigelände“. Eine Weidepflicht erwähnt sie nicht. Ohne Begründung wäre eine solche Pflicht aber, selbst wenn sie in den regelnden Teil der Verordnung aufgenommen wäre, unwirksam, denn das primäre Unionsrecht erlegt dem Gesetzgeber eine Begründungspflicht auf. Die Rechtsakte der Union, denen die Begründung fehlt, sind unwirksam (Art. 296 AEUV (ex-Artikel 253 EGV)).

Artikel 6 der Verordnung (EU) 2018/848: „Spezifische Grundsätze für landwirtschaftliche Tätigkeiten und die Aquakultur Die ökologische/biologische Produktion beruht sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Aquakultur insbesondere auf folgenden spezifischen Grundsätzen.“

Die Verordnung sieht als Grundsätze zur Stärkung des Immunsystems der Tiere und ihrer natürlichen Abwehrkräfte gegen Krankheiten geeignete Tierhaltungspraktiken vor. Für diesen spezifischen Zweck nennt die Verordnung „unter anderem regelmäßige Bewegung und Zugang

zu Freigelände und Weideland“. „Freigelände und Weideland“ werden beide genannt. Diese Nennung bedeutet aber nicht, dass beide gegeben sein müssen. Das zeigen alleine schon die Erwägungsgründe, welche die Weide nicht nennen. Das nicht beides gegeben sein muss, ergibt sich aus der dem Zugang zu Freigelände und Weideland zugerechneten Funktion, zur Gesundheit der Tiere beizutragen. Bewegung, Sonne und frische Luft genießen sie im Freigelände und im Weideland, wobei das eine gleichberechtigt alternativ zum anderen steht. Die Systematik und die Regelungsabsicht dieser Vorschrift bewirken, dass funktionell an dieser Stelle das Wort „und“ tatsächlich ein „oder“ ist, weil „Freigelände“ der Überbegriff und „Weideland“ nur eine

mögliche Variante des Freigeländezugangs ist. Eine Weidepflicht wird durch den Grundsatz, dass „regelmäßige Bewegung und Zugang zu Freigelände und Weideland“ gewährt sein soll, jedenfalls schon nach der gewählten Begrifflichkeit nicht begründet. Allerdings auch nicht, weil die „Grundsätze“ nicht direkt gesetzliche Pflichten begründen. Sie sind, ähnlich wie die Erwägungsgründe, Auslegungshilfen für die konkret gesetzlich in den nachfolgenden Teilen der Verordnung (EU) 2018/848 begründeten Pflichten. Und sie steuern die Reichweite und den Inhalt des Rechts, das die Europäische Kommission setzt, wenn sie von den an sie delegierten Befugnissen Gebrauch macht, Details der biologischen Produktion und Kontrolle zu regeln. Der Text des Artikel 6 ist kein direkt den Pflichtenkreis von Biobauern steuerndes Recht (*non self executing*).

Anhang II Kapitel III Teil II Nummer 1.4.1 der Verordnung (EU) 2018/848: „Detaillierte Produktionsvorschriften gemäß Kapitel III Teil II: Vorschriften für die Tierproduktion Zusätzlich zu den Produktionsvorschriften in den Artikeln 9, 10, 11 und 14 enthält dieser Teil Vorschriften für die ökologische/biologische Tierproduktion. ... 1.4. Ernährung 1.4.1. Allgemeine Ernährungsanforderungen Für die Ernährung gilt Folgendes: ... e) mit der Ausnahme von Bienen, Schweinen und Geflügel müssen die Tiere ständigen Zugang zu Weideland, wann immer die Umstände dies gestatten, oder ständigen Zugang zu Raufutter haben: ...“.

In Anhang II handelt die Verordnung davon, dass den Tieren Zugang zu Weideland zu gewähren ist. Dies aber nur alternativ zum „ständigen Zugang zu Raufutter“, genauso, wie es schon die Vorgabe in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer iii der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 war: Entweder Weidezugang „oder ständige(r) Zugang zu Raufutter“. Das gesetzliche Tatbestandsmerkmal „Umstände“ stellt auf das Einstellen aller Belange nach den Umständen des Einzelbetriebs ab. Sie sollen gegeneinander und gegen die Vorgaben des EU

Bio-Rechts abgewogen und so soll praktische Konkordanz hergestellt werden. Dies ist ein Vorgehen, wie es sich aus der grundrechtlichen Pflicht zur Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit allen staatlichen Regeln und Eingreifens ergibt. Zwangsläufig meint „Umstände“ nicht nur das Wetter oder den Boden, sondern eine Gesamtschau aller Umstände, die im konkreten Betrieb den Weidegang möglich machen oder ihm entgegenstehen. „Wann immer“ ist als Forderung für den Zugang zu Weidegang einerseits unter Berücksichtigung der Alternative des Zugangs zu Raufutter zu lesen. Andererseits ist zu beachten, dass beide Regelungen sich nach ihrer systematischen Stellung ausschließlich auf die Erfüllung der Ernährungsanforderungen beziehen, sodass ein Weidegang, der nicht wesentlich zur Nährstoffaufnahme beiträgt, in dieser Vorschrift ohnehin nicht erfasst wäre.

Anhang II Kapitel III Teil II Nummer 1.7.3 der Verordnung (EU) 2018/848 (Tierschutz): „Die Tiere müssen ständigen Zugang zu Freigelände, vorzugsweise zu Weideland, haben, auf dem sie sich bewegen können, wann immer die Witterungsbedingungen und jahreszeitlichen Bedingungen und der Zustand des Bodens dies erlauben, es sei denn, es gelten mit dem Unionsrecht im Einklang stehende Einschränkungen und Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier.“

Unter dem Stichwort „Tierschutz“ führt die Verordnung als Regelung aus, was Artikel 6 als Grundsatz niederlegt: Es ist zum Zwecke der Gesundheitsvorsorge für die Tiere, ihnen „ständigen Zugang zu Freigelände“ zu gewähren, und zwar „vorzugsweise“ zu Weideland.* Wenn dieses vorhanden ist, ist es vorzuziehen. „Vorzugsweise“ ist synonym zu „insbesondere“ Bewegung, Sonne und frische Luft, finden die Tiere in beidem. Eine

Weidepflicht wird hier nicht begründet.

*Quelle: <https://www.duden.de/rechtschreibung/vorzugsweise>

Anhang II Kapitel III Teil II Nummer 1.9.1.1. der Verordnung (EU) 2018/848: „1.9.1.1. Ernährung Für die Ernährung gilt Folgendes: ... b) die Tiere müssen Zugang zu Weideland haben, wann immer die Umstände dies gestatten; c) unbeschadet Buchstabe b müssen über ein Jahr alte männliche Rinder Zugang zu Weideland oder Freigelände haben; d) soweit die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und die Winterstallung den Tieren Bewegungsfreiheit gewährleistet, muss der Verpflichtung zur Bereitstellung von Freigelände in den Wintermonaten nicht nachgekommen werden; e) Aufzuchtssysteme sollten je nach Verfügbarkeit von Weiden zu verschiedenen Zeiten des Jahres ein Maximum an Weidegang gewährleisten; ...“.

Die Verordnung gibt hier unter dem Buchstaben b vor, dass die Tiere Zugang zu Weideland haben müssen, „wann immer die Umstände dies gestatten“. Das betrifft Umstände aller Art, die nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und dem Übermaßverbot dem Weidegang entgegenstehen. Der hier angesprochene Weidegang ist jener, der der „Ernährung“ dient. Ist die Weide zur Ernährung ungeeignet, entfällt der Weidegang, um den es hier geht, schon aus diesem Grund. Es sind Umstände aller Art, nicht nur das Wetter und die Bodenbeschaffenheit, sondern auch die Parameter, die in Österreich nach der Auslegung des Ministeriums maßgebend waren, zu berücksichtigen.

„Unbeschadet“ ist synonym zu „trotz“. ** Buchstabe c bestätigt die Parallelstellung von Freigeländezugang und Weide, denn „trotz“ der Regelung des Buchstaben b müssen die älteren männliche Rinder immer, ganz gleich wie die Umstände sind, Zugang entweder zur Weide oder zum Freigelände haben. Dies begründet den Umstand, dass ältere männliche Rinder, auch wenn die Umstände Weidegang zuließen, mit ausschließlichem Zugang zu Freigelände die Regelungen einhalten.

„Soweit“ Tiere Zugang zur Weide haben, brauchen sie im Winter keinen Zugang zum Freigelände. Diese Vorschrift des Buchstaben d hätte keine Funktion, wenn der Gesetzgeber der Union davon ausginge, dass Tiere immer dem Weidezwang unterliegen und daher Zugang zur Weide haben. Wenn sie immer Zugang zur Weide hätten, würde die gesetzliche Regelung lauten, dass sie im Winter keinen Zugang zu Freigelände brauchen. So lautet die Regelung zum Freigeländezugang im Winter aber nicht, vielmehr ist der Verzicht auf ihn unter die Bedingung gestellt, dass die Tiere im Sommer Zugang zur Weide hatten. Also haben nach der Vorstellung des Unionsgesetzgebers nicht alle Tiere Zugang zur Weide.

Buchstabe e sieht nur „je nach Verfügbarkeit von Weiden“ Weidegang vor. Es wird ein Maximum im Rahmen der verfügbaren Weiden verlangt. Nur unter dem Aspekt der Ernährung. Und nur im Rahmen des „Verfügbaren“, wie es sich unter ausgewogener Berücksichtigung der grundrechtlichen Gewährleistung des Übermaßverbots und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstellt.

** Quelle: <https://www.duden.de/rechtschreibung/unbeschadet>

Die Bewertung der bisherigen Vorgaben in Österreich nach dem Unionsrecht

Die bisher in Österreich praktizierte Auslegung unionsrechtlicher Anforderungen entspricht den gesetzlichen Vorgaben und den Anforderungen des Grundrechtsschutzes in bester Weise. An keiner Stelle normiert das Recht der Union eine „Weidepflicht“. Dass diese von manchen Bediensteten der Europäischen Kommission und in manchem Austausch zwischen der Kommission und Mitgliedstaaten gleichwohl genannt wird, hat historische Gründe. Die Tatsache, dass es Mitgliedstaaten gibt, in denen Ställe für die ökologische Tierhaltung als überflüssig angesehen werden, weil die Tiere praktisch immer auf der Weide sind, hatte es Ende der 1990er Jahre sehr schwer gemacht, die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, die zunächst Regeln für die pflanzliche Produktion in der ökologischen Wirtschaftsweise gesetzt hatte, um Regeln für die Tierhaltung zu ergänzen. Die Fachkreise in den Mitgliedstaaten, in denen die Tiere praktisch immer draußen sind, traten mit wenig Verständnis den Fachkreisen in den Mitgliedstaaten gegenüber, in denen die Tiere aus den gegebenen regional-klimatischen Gründen und der Höhenlage wegen im Winter im Stall und im Sommer nicht notwendig immer auf der Weide stehen. Nach jahrelangem Ringen wurde ein Kompromiss gefunden, wie er sich über die Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und die Verordnung (EG) Nr. 889/2008 bis zur Verordnung (EU) 2018/848, jeweils in deren konkreten, offenen Formulierungen, wiederfindet. Die Ausführungen der DG Sante beruhen nicht auf einer Auslegung des konkret gegebenen Rechts, sondern auf einer Sicht des fachlich scheinbar Angemessenen, wie sie insbesondere in Italien, Portugal, Spanien, Irland und Großbritannien vertreten wurde, wo man keinen Grund sah, von einem Weidezwang während des gesamten Jahres abzusehen. Die Ausführungen der Kommission beruhen daher nicht auf gegebenem Recht, sondern auf einer fachlich partikularen Sicht dessen, was wünschenswert wäre.

Fehlende Begründung einer angeblichen Weidepflicht

Die Rechtsakte der Europäischen Union sind mit einer Begründung zu versehen. Ohne Begründung sind sie nicht wirksam (Artikel 296 (ex-Artikel 253 EGV)). Es findet sich in keiner der gesetzlichen Regelungen des EU-Bio-Rechts - weder in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007, der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 noch der Verordnung (EU) 2018/848 - eine Begründung für einen Weidezwang oder eine Weidepflicht: Nicht in den Erwägungsgründen, nicht den Prinzipien noch den Grundsätzen. Dieses Thema wird nicht angesprochen. Dies hat seinen guten Grund darin, dass man sich, als zur Jahrtausendwende Regelung für die ökologische Tierhaltung in das Unionsrecht aufgenommen wurden, dies im Rahmen eines mühsam ausgehandelten, feinzivilisierten Kompromisses erfolgte, in dem sich gerade nicht nur die eine, die hier erstgenannte Sichtweise durch setzte, sondern beide - die Sicht der am Meer gelegenen Mitgliedstaaten mit milden Witterungsverhältnissen und die Sicht der alpinen Länder mit rauem Klima und schwierigen Gelände, Berücksichtigung fanden. An diesem Kompromiss hat sich über die Jahre nichts geändert, weder bei der Totalrevision 2007, noch bei jener 2018. Bei beiden Revisionen ist das Thema nicht mehr angefasst worden, vielmehr blieb seine Behandlung auf dem Kompromisstadium stehen, wie man es 2000 erreicht hatte. Dies erklärt, weshalb das Thema auch in den Erwägungsgründen der Verordnung (EU) 2018/848 nicht erscheint und das Thema durch die gleichen Formulierungen geregelt bleibt, wie sie schon in der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 standen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Übermaßverbot und der Vertrauensschutz

Die Formulierungen des gegebenen EU-Bio-Rechts geben genügend Spielraum, das Vertrauen der Landwirte in Österreich auf die Fortführung der eingerichteten österreichischen Auslegungspraxis bezüglich des Weidegangs zu schützen. Diese Fortführung ist aus Gründen des Schutzes der Grundrechte dieser Landwirte geboten. Sie haben ein Recht auf Schutz vor übermäßigem Eingriff und unverhältnismäßigem Eingriff. Das Abweichen von der gegebenen Auslegungspraxis würde die Landwirte, die sich auf die Verwaltungspraxis eingerichtet haben, in ihren Grundrechten verletzen.*

Die richterliche Kontrolle

Jeder Landwirt, gegenüber dem in der Abweichung von der bisherigen Auslegungspraxis Anordnungen ergehen, kann das zuständige Gericht mit dem Antrag auf richterliche Kontrolle anrufen. Dieses Gericht kann die Frage der Auslegung des Unionsrechts durch einen Vorlagebeschluss direkt an den Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg mit dem Ziel der unionsweiten Koordinierung der Auslegungspraxis vorlegen. Dies ist für den einzelnen Landwirt der einzige Weg, zu einer richterlichen Kontrolle zu gelangen. Eine direkte Klage zum Gerichtshof in Luxemburg ist ihm nicht möglich. Österreich kann sich als Mitgliedsstaat der Europäischen Union gegen eine Vertragsverletzungsklage der europäischen Kommission vor dem Gerichtshof allerdings aus eigenem Recht wehren. Hiesigen Erachtens aus den vorgenannten Gründen mit guten Erfolgsaussichten.

Mit freundlichen Grüßen

HANSPETER SCHMIDT RECHTSANWALT

Rechtsanwalt • Fachanwalt für Verwaltungsrecht • Mediator

Administrative Law (Germany) • Certified Specialist of Administrative Law (Germany)

Schloßplatz 35 • D-78002 Freiburg im Breisgau • Deutschland/Germany

Rechtsanwalt • Tel. (0)761 202542 • fax +49(0)761 702520

Rechtsanwalt • hps@hpslax.de • www.hpslax.de

*Entsprechend sieht das Bundesland Hessen in Deutschland für den Weidegang von Rindern in der Verwaltungsvorschrift vom 14. März 2017 vor, dass bestehende Betriebe ihre Haltungsform beibehalten können: „Innerhalb von 12 Jahren ist jedoch eine Umstellung auf die o.g. Haltungsbedingungen vorzunehmen“. Die in dieser Verwaltungsvorschrift dargelegte Auslegung der Haltungsbedingungen ähnelt jener, wie sie der Ministerialverwaltung in Österreich erwogen wird.