

Warum die Putenhaltung in Deutschland tierschutzwidrig ist

Versäumnisse im unionalen und deutschen Tierschutzrecht

von Barbara Felde

Ungefähr 30 Millionen Puten werden jährlich in Deutschland geschlachtet. Trotz dieser hohen Zahl an Tieren gibt es für Puten keine speziellen gesetzlichen Haltungsverfahren. Stattdessen gelten lediglich der allgemeine Teil der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und das Tierschutzgesetz, die jedoch beide aus Tierschutzsicht nur ungenügend umgesetzt werden: Die Besatzdichten in den Ställen sind zu hoch und die Tiere können selbst grundlegende Bedürfnisse nicht oder nur sehr eingeschränkt ausleben. Die in Deutschland praktizierte Haltung von Puten entspricht auch nicht den internationalen Standards, die durch das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen vorgegeben werden und auch in Deutschland einzuhalten sind. Das hat zuletzt der Verwaltungsgerichtshof in Mannheim in einem vielbeachteten Urteil festgestellt. Die stattdessen in Deutschland angewendeten, auf Initiative des Verbands Deutscher Putenerzeuger (VDP) im Jahr 2013 erarbeiteten »Bundeseinheitlichen Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Mastputen« erfüllen, so das Gericht, nicht die Anforderungen des Tierschutzgesetzes, Tiere verhaltensgerecht unterzubringen. Fazit: Die Putenhaltung in Deutschland ist – bis auf wenige Ausnahmen – als tierschutzwidrig anzusehen.

Das deutsche Tierschutzrecht wird in vielen Bereichen durch internationale und supranationale Vorgaben beeinflusst und geformt, die sich aber kaum durchsetzen, obwohl sie auch für deutsche Tierhalter:innen verbindlich sind. Zudem fehlen für viele landwirtschaftlich genutzte Tiere konkrete Vorgaben, die dann durch »freiwillige Vereinbarungen« ersetzt werden sollen – diese Vereinbarungen werden primär von Tierhalterverbänden formuliert und widersprechen dem deutschen Tierschutzgesetz (TierSchG) und übergeordneten Vorgaben zum Teil eklatant. Das wird im Folgenden an dem Beispiel der Vorgaben für die Haltung von Puten dargestellt.

Tierschutz im internationalen Recht

Die fünf sog. Tierschutz-Übereinkommen des Europarats¹ als internationale Vorgaben zur Tierhaltung haben wesentlichen Einfluss auf das deutsche Tierschutzrecht. Das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (LwTierhÜbk)² ist bereits 1976 geschaffen worden und jeweils durch die Mitglieder des Europarats gezeichnet und in nationales Recht überführt worden.

In Deutschland ist das Europäische Tierhaltungsübereinkommen mit dem Zustimmungsgesetz vom 25. Januar 1978 ratifiziert worden. Als Unterzeichnerstaat ist Deutschland völkerrechtlich verpflichtet, die Inhalte des Übereinkommens umzusetzen. Deutsches Tierschutzrecht und deutsche Verwaltungspraxis dürfen nicht hinter den Mindestanforderungen des Übereinkommens zurückbleiben. Widersprüche sind durch eine Anpassung des deutschen Rechts zu beseitigen.³ Zu dem Übereinkommen erstellt ein Ständiger Ausschuss auf der Grundlage von Art. 8 LwTierhÜbk zu verschiedenen Tierarten sog. Empfehlungen. Diese Empfehlungen sind – ebenso wie die Inhalte des Übereinkommens – von den Unterzeichnerstaaten umzusetzen.

Durch das Bundesverfassungsgericht sind die Empfehlungen des Ständigen Ausschusses erheblich aufgewertet worden. Im Mittelpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 1999⁴ stand die Empfehlung für das Halten von Legehennen der Art *Gallus Gallus* des Ständigen Ausschusses vom 21. November 1986, die für Deutschland wirksam geworden und verbindlich sei, so das Bundesverfassungsgericht in der vielbeachteten Legehennen-Entscheidung.⁵

Tierschutz im Unionsrecht

Die Zuständigkeit für den Tierschutz ist im Verhältnis zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich geregelt. Allerdings fallen die einschlägigen Politikfelder fast vollständig entweder unter die ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit: In den Politikfeldern Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Technologie und Forschung haben die EU und ihre Mitgliedstaaten nach Art. 13 der Grundsätze des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV) dem Wohlergehen »der Tiere als fühlenden Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen«, wenn auch unter Berücksichtigung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und den Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe.⁶

In der EU gibt es, anders als in Deutschland, kein kodifiziertes Tierschutzgesetz. Die relevanten Regelungen verteilen sich im Sekundärrecht auf eine Vielzahl einzelner Rechtsakte, insbesondere:

- den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (Richtlinie 98/58/EG)
- den Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (Richtlinie 2010/63/EU)
- die Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (Richtlinie 2008/119/EG)
- die Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (Richtlinie 1999/74/EG)
- die Mindestanforderungen zum Schutz von Masthühnern (Richtlinie 2007/43/EG)
- die Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (Richtlinie 2008/120/EG)
- den Schutz von Tieren beim Transport (Verordnung (EG) 1/2005)
- den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (Verordnung (EG) 1099/2009)
- die Rahmenkontrollverordnung (Verordnung (EU) 2017/625)

Nach Art. 3 der Richtlinie 98/58/EG haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Halter:innen landwirtschaftlich genutzter Tiere alle geeigneten Maßnahmen treffen, um das Wohlergehen ihrer Tiere zu gewährleisten und sie vor unnötigen Schmerzen, Leiden oder Schäden zu schützen.

Das Tierschutzrecht der Europäischen Union wird durch die Mitgliedstaaten nicht einheitlich angewendet. Das Sekundärrecht besteht zum Teil aus Richtlinien, die, anders als Verordnungen, keine unmittelbare Rechtswirkung in den Mitgliedstaaten haben und auch in Deutschland – wie die Richtlinie 2010/63/EU – zum Teil fehlerhaft und zulasten der durch sie geschützten

Tiere in nationales Recht umgesetzt wurde. Unionsrechtskonforme Umsetzungen müssen zum Teil in jahrelanger Arbeit in Form von Hinweisen auf die fehlerhafte Umsetzung durch Tierschutzorganisationen und teilweise nach Eingreifen der EU-Kommission durch die Einleitung eines sog. Vertragsverletzungsverfahrens erkämpft werden.

Fallbeispiel: Tierschutz von Puten

Für die Haltung von Puten gibt es allein auf internationaler Ebene konkrete Vorgaben. Diese werden aber nicht eingehalten. Nunmehr muss sich in Deutschland etwas ändern. Die in Deutschland verbreitete Haltungspraxis von Mastputen ist tierschutzwidrig; diese klaren Worte hat der Verwaltungsgerichtshof in Mannheim im März 2024 gefunden (siehe unten).

Internationales Recht

Für Puten hat der Ständige Ausschuss des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen am 21. Juni 2001 eine Empfehlung in Bezug auf Puten (*Meleagris gallopavo ssp.*) angenommen. In dieser Empfehlung wird in der Präambel festgehalten, »dass aus der Sicht feststehender Erfahrungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse über die biologischen Bedürfnisse von Puten einige derzeit angewandte Haltungsmethoden den biologischen Bedürfnissen nicht gerecht werden« und »dass sich Probleme für das Wohlbefinden der Tiere durch eine zu hohe Besatzdichte ergeben [...]«.

Nach Art. 2 der Empfehlung sollten bei den Haltungsbedingungen die in der Empfehlung dargestellten biologischen Merkmale der Pute berücksichtigt werden. Nach diesen biologischen Merkmalen stammt die Hauspute »wahrscheinlich vom süd-mexikanischen (Wild-)Truthuhn ab. [...] Wildtruthühner [...] benötigen Schutz zum Nisten und Bäume als Ruheplätze und als Schutz vor Beutegreifern. Sind Bäume vorhanden, verbringen die meisten Wildtruthühner die Nacht in der Krone spezieller Schlafbäume. [...] Die Sozialstruktur der Wildtruthühner ist komplex. [...] Je nach Jahreszeit bilden Männchen und Weibchen Gruppen und Untergruppen unterschiedlicher Größe und Funktion. [...] Wenn Hausputen die Möglichkeit haben, zeigen sie die gleiche große Bandbreite an Komfort- und Putzverhalten wie ihre Vorfahren, einschließlich Gefiederpflege, wozu die Ordnung, Reinigung und allgemeine Pflege des Gefieders mit dem Schnabel oder den Füßen gehört; das Aufstellen und Aufplustern des Gefieders; das Ausbreiten der Flügel sowie das Staubbaden.«⁷

Nach Art. 11 Ziff. 1 der Empfehlungen muss die Konstruktion von Ausläufen und Gebäuden dergestalt sein, dass sie unter anderem die Erfüllung der

wesentlichen biologischen Erfordernisse von Puten, einschließlich der Erhaltung einer guten Gesundheit, ermöglichen, reizarme Umgebungen vermeiden und Schutz vor Beutegreifern bieten. Nach Art. 11 Ziff. 3 der Empfehlungen sind Anstrengungen zu unternehmen, um den Puten angemessene Einrichtungen zu bieten, die ihnen die Ausübung verschiedener, unter »Biologische Merkmale« beschriebenen Verhaltensweisen ermöglichen. Insbesondere Materialien und Gegenstände wie z. B. Strohhallen und erhöhte Sitzgelegenheiten sind bereitzustellen, die Aktivitäten und Erkundungsverhalten fördern, Verletzungen verursachendes Verhalten verhindern und den Tieren die Möglichkeit bieten, vor Aggressoren zu flüchten. Nach Art. 13 Ziff. 3 darf die Gruppe nur so groß sein, dass es nicht zu Verhaltens- oder anderen Störungen oder Verletzungen kommt. Nach Art. 13 Ziff. 4 ist »geeignete Einstreu bereitzustellen und trocken und locker zu halten, um den Tieren zu helfen, sich selbst sauber zu halten und staubzubaden, um die Umgebung anzureichern, anormales Verhalten zu verringern und Gesundheitsprobleme [...] zu vermindern.«

Unionsrecht

Auf supranationaler Ebene gibt es keine speziellen, unionsrechtlichen Regelungen zur Haltung von Puten. Das Unionsrecht ist insoweit unvollständig. Das hat die EU bereits 2017 in einer von der Generaldirektion interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments verfassten Studie deutlich vorgehalten bekommen. Dort heißt es: »Die schlimmsten Missstände im Zusammenhang mit dem Wohlergehen von Truthähnen ergeben sich aus aggressivem Verhalten der Tiere, das wiederum die Folge zu hoher Besatzdichten ist. [...] Das schlechte Wohlergehen von Truthähnen wird von keiner EU-Rechtsvorschrift verhindert.«⁸

Nationales Recht

Auch in Deutschland gibt es bislang keine nationalen, konkreten Regelungen mit Vorgaben zur Haltung von Puten. Es gilt jedoch die Vorgabe des § 2 Tierschutzgesetz, nach der, wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen muss. Dabei darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so eingeschränkt sein, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Zudem sind die Inhalte der Empfehlung des Ständigen Ausschusses in Bezug auf Puten – wie das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1999 in Bezug auf die Empfehlungen zu Legehennen ausdrücklich betont hat – auch in Deutschland umzusetzen. Das wird aber nicht gemacht.

Statt verbindliche Haltungsvorgaben auf nationaler Gesetzes- oder Verordnungsebene zu schaffen,

mit denen die Inhalte der Empfehlung des Ständigen Ausschusses in Bezug auf Puten umgesetzt werden, hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) auf Initiative des Verbands Deutscher Putenerzeuger (VDP) im Jahr 2013 gemeinsam mit Fachministerien mehrerer Länder sowie mit Vertreter:innen aus Wissenschaft, Tierschutzorganisationen und dem Deutschen Bauernverband die »Bundeseinheitlichen Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Mastputen« (im Folgenden: Eckwerte 2013) erarbeitet.⁹

In diesen Eckwerten 2013 ist beispielsweise festgelegt, dass Putenhennen unter Umständen mit bis zu 52 Kilogramm Lebendgewicht auf einem Quadratmeter gehalten werden dürfen; bei Putenhähnen sind unter Umständen bis zu 58 Kilogramm Lebendgewicht pro Quadratmeter nutzbarer Stallfläche zulässig.

In einem vielbeachteten Urteil des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) Mannheim vom 7. März 2024¹⁰ hat dieser festgestellt, dass die in den Eckwerten 2013 niedergelegten Haltungsmodalitäten nicht als Maßstab für eine art- und bedürfnisgerechte Ernährung, Pflege und Unterbringung von Puten nach dem Maßstab des § 2 TierSchG herangezogen werden können. Das Urteil erging in Bezug auf eine baden-württembergische Putenhaltung, die im Hinblick auf die Herdengröße und Besatzdichte den weitverbreiteten Haltungsbedingungen der aktuell praktizierten konventionellen Mastputenhaltungen entspricht.¹¹ Auch der VGH betonte, dass die Empfehlungen in Bezug auf Puten des Ständigen Ausschusses völkerrechtlich verbindlich seien und zur Konkretisierung der Haltungsanforderungen des § 2 TierSchG als sog. antizipiertes Sachverständigengutachten heranzuziehen seien. Danach seien die Puten in dem streitgegenständlichen Betrieb nicht entsprechend den Vorgaben des § 2 TierSchG untergebracht, da in dem Haltungssystem, in dem Puten in Herden mit mehreren tausend Tieren sowie in Ställen gehalten würden, die nahezu keinerlei Strukturelemente und Rückzugsmöglichkeiten aufwiesen und den Tieren das – insbesondere nächtliche – Aufbaumen nicht ermöglichten und ihnen damit kein artgemäßes und bedürfnisentsprechendes Ruhe- und Sozialverhalten gewährleisten konnten. Somit ginge eine unangemessene Beeinträchtigung ihrer Grundbedürfnisse einher.¹²

Für die Frage nach einer korrekten Konkretisierung der Haltungsanforderungen stellten die Eckwerte 2013 kein antizipiertes Sachverständigengutachten dar. Voraussetzung für ein belastbares, antizipiertes Fachgutachten sei es, dass aktuelle Erkenntnisse über die artspezifischen Bedürfnisse der betroffenen Tierart zutreffend, vollständig und mit größtmöglicher Objektivität und Interessendistanz wiedergegeben würden. Eine nachvollziehbare Auseinandersetzung mit artspezifischen Bedürfnissen von Puten lasse sich den

Eckwerten 2013 aber ebenso wenig entnehmen wie substantielle Begründungen für die abgegebenen Empfehlungen und Bewertungen. Daraus folge, dass die Eckwerte 2013 die artspezifischen Bedürfnisse von Puten nicht ausreichend berücksichtigten und die dort niedergelegten Haltungsmodalitäten nicht geeignet seien, eine tierschutzkonforme Haltung sicherzustellen.¹³

Um das Urteil des VGH Mannheim und die Vorgaben aus dem internationalen Tierschutzrecht umzusetzen, müssen daher konkrete Anforderungen an die Haltung von Puten in deutsches Recht aufgenommen werden. Dabei muss ernsthaft der aktuelle wissenschaftliche Stand zu den biologischen Bedürfnissen von Puten berücksichtigt und abgebildet werden. Die Inhalte der Eckwerte 2013 können dafür kein Maßstab sein. Bis zum Erlass entsprechender rechtsverbindlicher Vorgaben sollten Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich sich entsprechende Putenhaltungen befinden, per Anordnung nach § 16a TierSchG tierschutzgerechte Zustände durchsetzen. Dies sollten Anordnungen von deutlichen Reduzierungen der Herdengrößen und Besatzdichten sein, der Schaffung von Möglichkeiten zum Aufbaumen für jedes Tier, zum Einbau von Strukturelementen, das den Tieren ein Ausweichen vor Aggressoren/anderen Tieren ermöglicht und ihr Erkundungs- und Beschäftigungsverhalten fördert. Zudem sollten Anordnungen zur Verbesserung der Einstreuqualität, unter anderem durch deutlich kürzere Erneuerungsintervalle, getroffen werden.

Folgerungen & Forderungen

- Die in Deutschland praktizierte Haltung von Puten ist – bis auf wenige Ausnahmen – als tierschutzwidrig anzusehen.
- Das deutsche Tierschutzrecht ist um verbindliche, konkrete Anforderungen an die Putenhaltung zu ergänzen, um die deutliche Rechtsprechung des VGH Mannheim umzusetzen, aber auch um dem Staatsziel Tierschutz Rechnung zu tragen und der Schutzpflicht, die sich für den Staat gegenüber den Tieren aus Art. 20a GG ergibt.
- Diese Anforderungen müssen sich an die Inhalte des Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen bzw. der Empfehlung in Bezug auf Puten halten und diese in deutsches Recht umsetzen.
- Wissenschaftliche Erkenntnisse über das Verhalten von Puten müssen ernsthaft berücksichtigt werden.
- Keinesfalls dürfen die in der Praxis aktuell gängigen Haltungsbedingungen als gesetzliche Vorgaben übernommen werden.

Fazit

Die Rechtslage zum Schutz landwirtschaftlich genutzter Tiere in Deutschland bleibt immer noch weit hinter dem Stand der Wissenschaft und dem Willen der Bürgerinnen und Bürger zurück. Zudem werden internationale, bindende Vorgaben oft ignoriert und schlichtweg nicht umgesetzt – trotz völkerrechtlicher Verpflichtung. Scheinlösungen statt Rechtsverbindlichkeit und -sicherheit bestimmen das Bild des Umgangs mit landwirtschaftlich genutzten Tieren.

Anmerkungen

- 1 Das Europäische Übereinkommen über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport, 2. das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, 3. das Europäische Übereinkommen über den Schutz von Schlachttieren, 4. das Europäische Übereinkommen zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Wirbeltiere und 5. das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Heimtieren.
- 2 Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (<https://rm.coe.int/1680076db3>).
- 3 A. Hirt, C. Maisack, J. Moritz und B. Felde: Tierschutzgesetz Kommentar. 4. Auflage, München 2023, Einf. Rn. 29.
- 4 BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 – 2 BvF 3/90. In: Neue Juristische Wochenschrift 1999, S. 3253 ff.
- 5 Ebd., S. 3256: »Mit Nr. 5 des Anhangs A der Empfehlung wird gleichfalls ein Grundbedürfnis der Hennen in der Käfighaltung, nämlich das nach gleichzeitiger Nahrungsaufnahme mit ihren Artgenossinnen, verbindlich zum Ausdruck gebracht. Der Verordnungsgeber hat auch ihm nicht hinreichend Rechnung getragen.« Und S. 3257: »Bis zum Erlaß einer neuen Verordnung richten sich die Genehmigungsanforderungen unmittelbar nach dem Tierschutzgesetz (insbesondere §§ 1 und 2 TierSchG) und den verbindlichen Anforderungen gem. der Empfehlung des Ständigen Ausschusses vom 28.11.1995 in bezug auf Haushühner der Art Gallus Gallus einschließlich ihres für die Käfigbatteriehaltung geltenden Anhangs I Abschnitt A. Hieraus ergibt sich ein vollzugsfähiges Genehmigungsprogramm.«
- 6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12016ME/TXT>.
- 7 Ständiger Ausschuss des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, Empfehlung in Bezug auf Puten, »Biologische Merkmale der Putek«.
- 8 EU-Parlament, Generaldirektion interne Politikbereiche: Das Wohlergehen von Tieren in der Europäischen Union. Brüssel 2017, S. 60.
- 9 Verband deutscher Putenerzeuger: Bundeseinheitliche Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Mastputen. Berlin 2013.
- 10 VGH Mannheim, Urteil vom 7. März 2024 – 6 S 3018/19 (www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/NJRE001570822).
- 11 Ebd., Rn. 136.
- 12 Ebd., Rn. 130.
- 13 Ebd., Rn. 120, 121.



Dr. Barbara Felde

Richterin am Verwaltungsgericht in Gießen und Stellvertretende Vorsitzende Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V.

b.felde@djgt.de