



## Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

(Stand des Entwurfes: 01. Februar 2024)

### I Einleitung

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) bedankt sich für die Möglichkeit, gegenüber dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zur aktuell geplanten Novelle des Tierschutzgesetzes Stellung nehmen zu dürfen. Tierschutz ist seit 01. August 2002 im Grundgesetz in Artikel 20a als Staatsziel verankert. Mit dieser Staatszielbestimmung geht eine deutlich höhere Priorität des Tierschutzes als bisher einher, welcher nun dringend auch in den Gesetzen zum Schutz der Tiere Rechnung getragen werden muss. Seit Jahrzehnten gab es keine umfassende Reform des Tierschutzgesetzes mehr, deutliche Anpassungen sind längst überfällig. Deshalb ist es gut, dass die bereits vor zwei Jahren im Koalitionsvertrag angekündigte Novelle endlich ins parlamentarische Verfahren geht.

Unsere Hoffnung ist, dass der Entwurf nun auch zügig in die Ressortabstimmung gehen kann, nachdem die ersten Referentenentwürfe bereits vor knapp einem Jahr bekannt wurden.

Die Gesetzesnovelle enthält einige sehr wichtige Änderungen, welche im Grundsatz in die richtige Richtung weisen. So wird die ganzjährige Anbindehaltung verboten, die Qualzucht endlich so definiert, dass das bereits bestehende Qualzuchtverbot erstmals vollziehbar wird. Auch beim Kupieren werden wichtige Schritte gegangen. Gleichzeitig gibt es für jeden der genannten wichtigen Fortschritte so weitreichende Ausnahmen, dass eine umfassende Wirksamkeit nicht gegeben ist. Diese Ausnahmen, welche in der Praxis überwiegend die Regel darstellen werden, müssen im kommenden Gesetzgebungsverfahren auf ein absolutes Minimum reduziert werden um den vorliegenden Gesetzentwurf voll wirksam im Sinne einer deutlichen Verbesserung der Tierhaltung werden zu lassen.

Weiterhin bemängelt der BUND, dass ein wichtiges Thema im Bereich Tierschutz in dem vorliegenden Gesetzentwurf, trotz Versprechen im Koalitionsvertrag, gar nicht aufgenommen wurde: das Verbot von Lebendtierexporten in Drittstaaten. Die durch das Ministerium bisher allenfalls vage aufgeführten Gründe gegen ein nationales Verbot sind nachweislich mehrerer Rechtsgutachten<sup>123</sup> nicht zutreffend, ein Verbot über das Tierschutzgesetz möglich. Der BUND hält daher ein nationales Verbot des Exportes lebender Tiere in Drittstaaten für sinnvoll, möglich und angemessen. Es wäre darüber hinaus deutlich zielführender als das bloße Zurückziehen der Veterinärzertifikate. Nichtsdestotrotz werten wir dies als ersten Schritt in die richtige Richtung. Mit einem nationalen Verbot über eine Verordnung nach §12

---

<sup>1</sup> <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-298.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.bundestag.de/resource/blob/903326/d5170bdf1e400062dfd638c380e7d63c/WD-5-075-22-PE-6-031-22-pdf-data.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748928478.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748928478.pdf?download_full_pdf=1)

Tierschutzgesetz oder in einer Neufassung und Ausweitung von §12 oder anderen Paragrafen ließe sich nicht nur der direkte Transport in Drittstaaten verbieten, sondern darüber hinaus auch sogenannte Umgehungstatbestände verhindern (Transport von Tieren in andere EU-Staaten mit dem klaren Ziel, die Tiere von dort in Drittstaaten zu exportieren), welche in den letzten Monaten vermehrt aufgetreten sind.

Der BUND setzt sich für die Umsetzung der Borchert-Empfehlungen ein. Der Umbau der Tierhaltung muss demnach ein Dreiklang aus transparenter, staatlicher Kennzeichnung aller tierischen Produkte, einer finanziellen Unterstützung der Betriebe, beispielsweise durch eine Tierwohlabgabe sowie die Anpassung des Ordnungsrechtes sein. Insbesondere muss der notwendigen Anhebung des gesetzlichen Mindeststandards, hier: des Tierschutzrechtes, eine angemessene finanzielle Unterstützung für den Umbau der Betriebe zukommen. Eine alleinige Anhebung des Ordnungsrechtes ohne finanzielle Unterstützung lehnen wir ab.

#### Fazit:

Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes ist ein wichtiger Schritt, den Schutz sowohl bei Haustieren also auch bei Nutztieren zu verbessern. Gleichzeitig ist er in einigen Punkten deutlich zu unambitioniert. Er bietet außerdem noch zu viele und zu große Schlupflöcher. Diese müssen im laufenden Gesetzgebungsprozess behoben werden, um dem Staatsziel Tierschutz wirklich gerecht zu werden. Sonst kann das selbst erklärte Ziel, „den Tierschutz bei der Haltung von und beim Umgang mit Tieren umfassend zu stärken“ nicht umfassend, sondern höchstens teilweise erreicht werden. Die im Koalitionsvertrag festgelegten Ziele „Qualzucht konkretisieren, nicht-kurative Eingriffe deutlich reduzieren, Anbindehaltung spätestens in zehn Jahren beenden“ werden mit dem vorliegenden Entwurf nur zum Teil erreicht. Auf die Details wird in den folgenden Abschnitten eingegangen:

## **II Verbesserungen durch die aktuell geplante Novelle**

Der Gesetzentwurf enthält eine ganze Reihe sehr wichtiger Fortschritte insbesondere in den folgenden Bereichen:

- Anbindehaltung
- Kupieren
- Qualzucht

Hinter diesen darf nun im parlamentarischen Verfahren auf keinen Fall zurückgeblieben werden. Im Detail:

#### Anbindehaltung

Ein besonders wichtiger Punkt ist hier das Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern. Es gibt kein stichhaltiges Argument diese tierquälerische Haltungsform länger zu dulden. Verschiedene juristische und landwirtschaftliche Expert\*innen<sup>4</sup> und Gutachten<sup>5</sup> bis hin zur European Food Security Authority (EFSA) halten diese Haltungsform bereits heute für illegal, und doch wird sie noch immer durch die Behörden in tausenden Fällen in Deutschland geduldet. Ein klares Verbot dieser Praxis ist deshalb dringend notwendig, zumal dieses auch bereits im Koalitionsvertrag so angekündigt wurde.

---

<sup>4</sup> <https://verfassungsblog.de/anbindehaltung-keine-rechtliche-grauzone-sondern-illegale-routine>

<sup>5</sup> <https://www.efsa.europa.eu/de/infographics/welfare-dairy-cows>

### Kupieren

Sehr ähnlich verhält es sich mit dem Aspekt des Abschneidens („Kupierens“) von Körperteilen der Tiere zur Anpassung an die Haltungsbedingungen oder aus rein wirtschaftlichen Gründen. Solche nicht-kurativen Eingriffe müssen, aus Sicht des BUND, zukünftig komplett unterbleiben. Der vorliegende Gesetzentwurf schränkt das Kupieren der Schwänze bei Ferkeln zumindest etwas weiter ein – auch wenn dieses, ähnlich wie die Anbindehaltung bei Rindern, bei strenger Rechtsauslegung bereits seit über 20 Jahren europaweit verboten ist. Sollten die Haltungsbedingungen auf den Betrieben eine Haltung von nicht manipulierten Tieren nicht zulassen, so sind die Haltungsbedingungen zu verändern, statt die Tiere. Das klare Verbot des Kupierens der Schwänze bei Rindern und Lämmern ist sehr zu begrüßen, auch für Ferkel ist dies zukünftig anzustreben. Die Pflicht zur Betäubung der Rinder bei Kastration oder Enthornung ist sehr zu begrüßen, es ist naturwissenschaftlich unumstritten, dass diese Eingriffe erheblichen Schmerz verursachen. Eine Betäubung dagegen ist mit geringem finanziellem Aufwand leistbar.

### Qualzucht

Ein weiterer wichtiger Meilenstein in dem vorliegenden Gesetzentwurf ist die Definition der Qualzucht. War diese theoretisch bereits im bisherigen Tierschutzgesetz verboten, scheiterte eine Durchsetzung des Verbotes nicht selten an einem Mangel an gesetzlicher Definition. Dieser Mangel wird nun behoben. Das Verbot der Qualzucht wird damit für die Veterinärämter erstmals durchsetzbar. Auf die großen Lücken der genannten Regelung wird unter III eingegangen.

### Weitere wichtige Punkte:

- Weitere wichtige Änderung ist die Einführung einer Videoüberwachung auf Schlachthöfen. Die Tötung von Tieren ist ein besonders sensibler Bereich, in dem es in den letzten Jahren immer wieder zu grausamen Vorfällen kam. Hier kann eine umfassende Videoüberwachung einerseits für eine höhere Sensibilisierung der Mitarbeitenden sorgen, andererseits können in diesem Zusammenhang begangene Straftaten durch die Aufnahmen einfacher nachgewiesen und verurteilt werden.
- Wildtiere können bei wechselnden Standorten, insbesondere bei Zirkussen, nicht tiergerecht gehalten werden. Eine Verbotsliste mit den häufigsten im Zirkus gehaltenen Wildtieren ist deshalb zu begrüßen – auch wenn eine klare Positivliste wie im Koalitionsvertrag vereinbart sachgerechter und zielführender wäre.
- Die Einführung einer Bundesbeauftragten für den Tierschutz, als eine dem BMEL angegliederte, jedoch politisch unabhängige Instanz, wurde bereits im Koalitionsvertrag verankert. Dieses Amt nun mit der nötigen Sicherheit, auch über diese Legislatur hinaus zu versehen, ist richtig. Eine Festschreibung im Gesetz erscheint hierzu das passende Mittel. Die Regelung wird deshalb ausdrücklich begrüßt, eine Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen der Beauftragten wird empfohlen.

Nicht zuletzt war es notwendig, die Strafen für Verstöße gegen das Tierschutzgesetz anzupassen. Zu viele Verfahren wurden in den letzten Jahren ohne Ergebnis eingestellt, bei zu vielen Verfahren gab es unangemessene, praktisch bedeutungslose Geldstrafen. Verstöße werden nun zum Teil nicht mehr als Ordnungswidrigkeit, sondern als Straftat eingestuft und der Strafraum erhöht. Das gibt den Behörden bessere Möglichkeiten Ermittlungen mit dem nötigen Nachdruck, den nötigen Ressourcen und somit letztlich mit der notwendigen Ernsthaftigkeit zu verfolgen. Dies wird im vorliegenden Gesetzentwurf deutlich korrigiert, was als positiv zu bewerten ist.

Ähnliches gilt für den Handel von Tieren, insbesondere Online-Handel. Hier wird auf Kosten der Tiere viel Geld durch zweifelhafte Banden verdient, deren Geschäftsmodell oft auf

emotionalen Fotos, von Welpen oder anderen Jungtieren, basiert. Die nun angedachten Regelungen sollen die Rückverfolgbarkeit sicherstellen, was bereits im Koalitionsvertrag festgelegt wurde. Ob die Regelung in dieser Form ausreichend sein wird, insbesondere ob die kurze Speicherdauer für erfolgreiche Ermittlungsverfahren gegen kriminelle Banden ausreicht, muss in einigen Jahren evaluiert werden.

Alle diese Verbesserungen des vorliegenden Gesetzentwurfes begrüßt der BUND sehr. Im parlamentarischen Verfahren darf nun keinesfalls hinter diese zurückgefallen werden.

### **III Notwendige Nachbesserungen des vorliegenden Entwurfes**

Der BUND hat an dem vorliegenden Gesetzentwurf erhebliche Kritik, insbesondere an den unzähligen Ausnahmen, oft zu den hier unter II. genannten guten Grundsätzen des Gesetzentwurfes.

#### Anbindehaltung

Die Haltungform „Anbindehaltung“ in jeder Form muss spätestens innerhalb der nächsten 10 Jahre komplett beendet werden. Eine dauerhafte Ausnahme für Betriebe mit unter 50 Rindern hat die Bezeichnung Ausnahme gar nicht erst verdient: der durchschnittliche Betrieb mit saisonaler Anbindehaltung hat heute laut Thünen-Institut 24 Rinder. Für diese Betriebe ändert sich faktisch nichts. Diese Ausnahme darf für maximal noch 10 Jahre ohne Umbau bestehen bleiben, um den Betrieben ausreichende Möglichkeit zum Umbau hin zu einem tiergerechteren Haltungssystem zu geben. Als unbefristete Ausnahme muss sie unbedingt gestrichen werden. Sie ist nicht sachgerecht, da die Rinder durch den nur zweimal pro Woche gewährten Auslauf auf einem Laufhof ebenfalls lange Zeit überwiegend angebunden gehalten werden, und dies über Monate hinweg. Dies verursacht ganz erhebliches Leid bei den Tieren. Gegebenenfalls könnte hier zusätzlich ein Erlaubnisvorbehalt für Besserung sorgen. Betriebe müssten zunächst bei einer amtlichen Vorabkontrolle sicherstellen, überhaupt über einen ausreichend großen und ausgestalteten Laufhof zu verfügen. Auch dies scheint jedoch mangels personeller Kapazität der Vollzugsbehörden ebenfalls nicht umsetzbar, weshalb die Anbindehaltung komplett und ohne Ausnahme zu verbieten ist. Der BUND fordert hierfür ein klares Enddatum jeglicher Anbindehaltung innerhalb von maximal 10 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes. Auch der von allen Koalitionspartnern unterschriebene Koalitionsvertrag sagt ganz deutlich „Anbindehaltung innerhalb von 10 Jahren verbieten“ und macht hier keine Ausnahme. Dies muss jetzt auch ohne Abstriche umgesetzt werden. Hierzu werden erhebliche Anstrengungen, Förderung und Beratung der Betriebe notwendig sein (die ihnen unbedingt und umfassend mit dem Ziel des Betriebserhalts, nicht des Erhalts der Haltungssysteme der Rinder) zu gewähren sind. Damit der Umbau der Betriebe mit Anbindehaltung nicht zu einem Ausstieg einer Vielzahl von Betrieben führt, braucht es verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung der Betriebe. Einerseits braucht es marktpolitische Maßnahmen für kostendeckende Preise auf den Betrieben, wie etwa die sofortige Umsetzung von Art. 148 GMO. Das bedeutet, dass Lieferverträge verbindlich werden, in denen Preise, Mengen, Qualitäten und Laufzeiten vorab und für den gesamten Milchsektor festgelegt werden. Weiterhin braucht es ein Finanzierungskonzept, angelehnt an die Borchert-Pläne. Ohne eine ausreichende Finanzierung, die verlässlich und planbar ist, werden die Betriebe den notwendigen Umbau der Tierhaltung nicht vollziehen können und gesellschaftliche wie bäuerliche Herausforderungen werden nicht erreicht. Weitere Finanzierungsmöglichkeiten sind im Rahmen der Zweiten Säule zu schaffen. Um die Weidehaltung zu stärken und zu fördern, ist in der GAP eine Ökoregelung einzuführen, die Weidehaltung honoriert. Beratungsoffensive: Bei dieser Transformation müssen die Betriebe in einer finanziell gut ausgestatteten

Beratungsoffensive auf vielfältige Weise unterstützt werden, damit sie sich weiterentwickeln können. Ziel muss sein, einen Strukturbruch zu vermeiden und möglichst vielen Höfen den Fortbestand zu ermöglichen. Diese Höfe können eine zentrale Rolle spielen für den Aufbau regionaler Kreisläufe vom Kalb bis zur Kuh. Hier sind beispielsweise Brudertiere, Fresseraufzucht, Weidemast, Jungviehaufzucht etwa auch in Betriebskooperationen mit Milchviehbetrieben zu nennen.

#### Nicht-kurative Eingriffe/Verbot des Kupierens bei allen Tieren

Weiterer Kritikpunkt des BUND sind die nichtkurativen Eingriffe. Eine deutliche Verringerung ist auch hier im Koalitionsvertrag festgeschrieben. Dass das Kupieren der Schwänze bei Jagdhunden auf Druck einzelner Lobbygruppen weiterhin zulässig sein soll, ist aus fachlicher Sicht völlig unverständlich. Diese Ausnahme gehört ersatzlos gestrichen. Eine viel größere Anzahl Tiere ist beim Kupieren der Schwänze bei Ferkeln betroffen. Hier werden zwar weitere Einschränkungen im Gesetzentwurf für diese „Ausnahme“ (welche diese Bezeichnung ebenfalls nicht verdient, da sie die Regel bei 90-95% der Tiere ist und auch weiterhin sein wird) gemacht, diese sind jedoch fachlich nicht ausreichend. Insbesondere sind die erhöhten Platzvorgaben alleine nicht ausreichend, um das Schwanzbeißen tatsächlich wirksam zu beenden. Sie sind zwar notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung. Dazu müssten weitere Anforderungen, wie verschiedene Klimazonen, ausreichend geeignetes Beschäftigungsmaterial und strukturierte Lebensbereiche für die Tiere als Mindestvoraussetzungen umgesetzt werden, um eine realistische Chance zu haben das Schwanzbeißgeschehen wirksam einzudämmen. Diese Kriterien müssen also mindestens mit aufgenommen werden. Eine Betäubungspflicht fehlt gänzlich, dabei ist fachlich längst erwiesen, dass auch dieser Eingriff Schmerzen verursacht. Dazu kommt: das Kupieren der Schwänze bei Schweinen ist bereits seit über 30 Jahren europaweit verboten. Hier soll es erneut in einem nationalen Gesetz ausdrücklich erlaubt werden. Ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission ist hierbei mittelfristig absehbar.

#### Nicht-kurative Eingriffe/Betäubung

Bei Rindern wird das Enthornen neu geregelt, eine Betäubung wird hier nun vorgeschrieben. Dies ist gut und richtig, löst aber nicht das grundsätzliche Problem: auch hier werden Tiere aus rein wirtschaftlichen Gründen an die Haltungssysteme angepasst, statt endlich Haltungssysteme zu schaffen, die den Tieren gerecht werden. Das Horn gehört zum Rind, die Enthornung ist ein nicht kurativer Eingriff. Diese müssen ganz grundsätzlich der Vergangenheit angehören, zumindest aber, wie im Koalitionsvertrag festgelegt, „deutlich reduziert“ werden. Ausnahmen darf es maximal noch mit Ausnahmegenehmigung im Einzelfall geben. Dies gilt auch für die Kastration von Schafen/Ziegen sowie das Eckzähne schleifen und kupieren der Schwänze bei Ferkeln. Diese Eingriffe sind trotz der damit verbundenen Schmerzen auch weiter ohne Betäubung erlaubt, auch hier ist mindestens eine Betäubung durch einen Tierarzt vorzuschreiben.

#### Qualzucht

Ebenfalls dringend beendet werden muss die Qualzucht. Finden sich im Gesetzentwurf einige sehr wichtige Konkretisierungen in diesem Bereich, die das Qualzuchtverbot endlich wirksam vollziehbar machen, so gilt dies leider nur für den Bereich der Haustiere. Es gibt jedoch auch

im Bereich der Nutztiere erhebliche Qualzuchten, von Puten mit brechenden Brustbeinen bis Milchrindern mit gigantischen Eutern oder Mastrinder-Rassen welche ohne tierärztliche Hilfe gar nicht mehr fortpflanzungsfähig/gebärfähig sind. Gutachten<sup>6</sup> belegen hier erheblichen Handlungsbedarf auch bei Zuchtentwicklungen der landwirtschaftlich gehaltenen Tieren. Hier müssen dringend entsprechende Qualzuchtmerkmale ergänzt werden, um den Grundgedanken des Tierschutzgesetzes bzw. das Staatsziel Tierschutz auch in der Landwirtschaft wirksam umzusetzen.

#### Weiteres

Ein Verbot, von im Zirkus gehaltenen Tieren, ist schon lange eine Forderung aller maßgeblichen Tierschutzverbände. Es ist nur bei ausgesprochen wenigen Tieren möglich, diese an wechselnden Orten überhaupt tiergerecht zu halten. Der Koalitionsvertrag sieht hier deshalb eine Positivliste vor – stattdessen enthält der Gesetzentwurf mit einer Negativliste das genaue Gegenteil. Eine Negativliste ist keinesfalls ausreichend, da sie so gut wie nie abschließend sein kann, mindestens aber jeden vernünftigen Rahmen eines Gesetzes sprengen würde. Es braucht deshalb die Positivliste. Diese ließe sich auch einfacher und zweifelsfreier Überwachen. Überwachung bei Schlachthöfen wiederum ist im vorliegenden Gesetzentwurf grundsätzlich vorgesehen – jedoch erst ab einer deutlich zu hohen Mindestgröße. Stärker überwacht werden müssen auch kleinere kommerzielle Schlachthöfe, die vergangenen Skandale mit einem hohen Maß an Tierquälerei fanden zum Teil auch in kleinen Betrieben statt, welche bei der vorliegenden Regelerweiterung von einer verschärften Überwachung ausgenommen wären. Andererseits sollen Hausschlachtungen und kleinste, regionale Schlachthöfe nicht über Gebühr belastet werden. Der BUND fordert deshalb Ausnahmen von der im Gesetzentwurf angedachten Verschärfung nur bis maximal 500GVE, nicht wie aktuell angedacht bis 1000GVE.

Ein weiterer, ganz erheblicher Mangel des vorliegenden Gesetzentwurfes die fehlende Konsensualität innerhalb des Kabinetts. Solange die Inhalte noch nicht ressortabgestimmt sind ist völlig unkalkulierbar welche weiteren Abschwächungen des Tierschutzgedankens noch Eingang finden werden und ob der Gesetzentwurf überhaupt in den nächsten Monaten angenommen werden kann. Hier zeigt sich leider erneut die Unschlüssigkeit der Regierung, die Koalitionsfraktionen scheinen festgefahren in ihrer Gegensätzlichkeit statt gemeinsam Verantwortung für gutes Regierungshandeln zu übernehmen.

01. März 2024

#### **Kontakt/ Ansprechpartner und weitere Informationen:**

Patrick Müller  
Referent für Agrarpolitik, Schwerpunkt Tierhaltung  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND e.V.)  
Kaiserin-Augusta-Allee 5  
10553 Berlin

---

<sup>6</sup> <https://www.greenpeace.de/publikationen/Rechtsgutachten%20Milchkuhhaltung.pdf>

Mail: [Patrick.mueller@bund.net](mailto:Patrick.mueller@bund.net)