



ISN – Interessengemeinschaft  
der Schweinehalter  
Deutschlands e.V.

Kirchplatz 2, 49401 Damme  
Postfach 1117, 49394 Damme

Telefon 0 54 91/96 65-0  
Telefax 0 54 91/96 65-19

ISN e.V. Postfach 1117 49394 Damme

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft  
Referat 321 – Tierschutz  
Frau Dr. Nicole Schertl  
Rochusstraße 1

53123 Bonn

per E-Mail: 321@bmel.bund.de

Damme, 01.03.2024

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes**

Sehr geehrte Frau Dr. Schertl,

wir danken Ihnen für die Übersendung des Referentenentwurfs und der Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zunächst weisen wir darauf hin, dass wir Ihre im Anschreiben dargelegte Einordnung, dass das Gesetz nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, nicht teilen. Denn die Umsetzung des Gesetzes liegt im Wesentlichen in der Verantwortung der Bundesländer. Allein der im Referentenentwurf dargelegte Erfüllungsaufwand für die Verwaltung zeigt, dass der weit überwiegende Anteil bei den Ländern anfällt. So fanden beispielsweise die 2018 in Deutschland durchgeführten Audits der EU-Kommission zum Thema Schwanzkupieren beim Schwein explizit in zwei Bundesländern statt, weil diese in der Verantwortung der Tierschutzüberwachung stehen.

### **Gesetzesentwurf steht Versprechen zum Bürokratieabbau entgegen**

Der für die Landwirtschaft im Entwurf bezifferte Aufwand ist noch weit höher als der Erfüllungsaufwand der Behörden. Das Gesetz steht diametral entgegengesetzt zu den jüngsten Aussagen verschiedener Regierungschefs und Fraktionsspitzen im Bund und den Bundesländern. Diese haben sich nämlich den Bürokratieabbau und die Reduzierung der Überregulierung auf die Fahnen geschrieben. Selbst Bundeskanzler Olaf Scholz hat der Landwirtschaft einen Bürokratieabbau versprochen. Das Gegenteil wird mit diesem Gesetzesentwurf aus den Reihen seiner eigenen Bundesregierung erreicht. Inzwischen sollte der Frust durch die immer neuen Regulierungen in der gesamten Landwirtschaft und besonders auch der Schweinehaltung entsprechend zum Ausdruck gekommen sein. Aber auch die nackten Zahlen belegen den massiven Strukturbruch und das Wegbrechen der Schweinehaltung auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung. So kommen schon heute nur noch 80 % der hierzulande gemästeten Ferkel aus Deutschland. Zusätzlich stehen bereits beschlossene und extrem herausfordernde Rechtsvorgaben, insbesondere zur Emissionsminderung, zur Haltung von Sauen und Forderungen zum Umbau der Tierhaltung zur Umsetzung an. Wenn nun die anvisierten Änderungen im Tierschutzgesetz noch hinzukommen, so wird der Strukturbruch in der Schweinehaltung zusätzlich noch befeuert werden.



### **Im Sinne des Frustrationsverbots dem Europarecht nicht vorgreifen**

Auch mit Blick auf die EU ist die jetzige Änderung des Tierschutzgesetzes in wesentlichen Punkten, die die Nutztierhaltung betreffen, nicht nachvollziehbar. Denn auch auf EU-Ebene ist bereits ein neues Tierschutzpaket angekündigt, was unbedingt auf die nationalen Regelungen abgestimmt sein muss. Im Sinne des im Europarecht verankerten Frustrationsverbots sollten somit weitere Tierschutzvorgaben vorerst auf nationaler Ebene nicht verabschiedet werden.

### **Höhere Auflagen treffen die heimische Erzeugung ohne Schutz vor Importen**

Für die Schweinehaltung stellen insbesondere drei Themen in dem Gesetzesentwurf eine strukturelle Gefahr dar. Das ist zum einen die Umsetzung des Kupierverbotes, zum Zweiten die zusätzliche Kennzeichnung von Falltieren und zum Dritten überzogene Strafen für Tierschutzvergehen, die per Definition explizit auf die Nutztierhaltung bezogen werden können. Am Beispiel Schwänzekupieren werden die strukturellen Folgen besonders deutlich, weil deutsche Schweinehalter durch das Diskriminierungsverbot in keiner Weise vor der Umgehung der Tierschutzvorgaben durch den Import von Ferkeln geschützt werden können. Hiesige Ferkelherkünfte werden in der Schweinemast schnell durch Importferkel ersetzt werden, wenn der Schwanz der Ferkel per Gesetz nur noch um maximal ein Drittel oder gar nicht gekürzt werden darf. Daran wird auch der Versuch nichts ändern, durch höhere Platzvorgaben für kupierte Tiere die Schweinemäster zu sanktionieren, damit sie nur noch unkupierte Ferkel einstellen. Denn auch hier würde das Einstellen von Importferkeln mit gekürzten Schwänzen aufgrund des Diskriminierungsverbotes nicht verhindert werden. Durch den nationalen Alleingang werden dann zudem heimische Mastschweine durch Importe ersetzt. Wie sehr das Diskriminierungsverbot greift, wurde auch schon bei der Ferkelkastration, der Tierhaltungskennzeichnung und der Herkunftskennzeichnung sehr deutlich. Beispiele für die Verdrängung hiesiger Erzeugung durch überzogene Auflagen gibt es genug – beispielhaft seien hier die Moschusenten in Niedersachsen genannt.

### **Die Zusammenhänge sind nicht monokausal**

Eine hochgeschraubte Platzvorgabe kommt also lediglich einer Strafe gleich, ist aber nicht die Lösung der Schwanzbeißproblematik. Dass die Ursachen für Schwanzbeißen weit vielfältiger sind, ist in vielen Studien bestätigt. Zuletzt hat das aus Bundesmitteln finanzierte und in mehreren Versuchseinrichtungen durchgeführte Projekt KoVeSch gezeigt, dass Haltungsfaktoren allein kein Garant zum Verhindern von Schwanzbeißen sind. Deshalb ist es falsch, einen einzelnen Faktor derart herauszustellen. Dieses Vorgehen steht zudem im Widerspruch zur strukturierten und schrittweisen Herangehensweise über den „Nationalen Aktionsplan Kupierverzicht“ der parallel in diesem Gesetzesentwurf verankert wird. Der Aktionsplan berücksichtigt nämlich in der Risikoanalyse ein breites Spektrum an Einflussfaktoren, so wie es die EU-Kommission empfohlen hat.

### **Tierschutz mit der Brechstange hat strukturelle Folgen**

Ohne Frage umfasst das Tierschutzgesetz auch verschiedene Regelungen – z.B. im Haustierbereich – die durchaus sinnvoll und notwendig erscheinen. Auch gegen eine rechtliche Verankerung des in der Praxis bereits umgesetzten „Nationalen Aktionsplan Kupierverzicht“ ist nichts einzuwenden. Entscheidend ist, dass die Tierschutzfragen nicht per Brechstange im Ordnungsrecht ohne Rücksicht auf die strukturellen Folgen für die Tierhaltung und damit die gesamte ländliche Region durchgedrückt werden.



## Die Beurteilung der vorgesehenen Änderungen im Detail

Nachfolgend wird auf die im vorliegenden Referentenentwurf für die Schweinehaltung in Deutschland entscheidenden Änderungen im Detail eingegangen:

### § 6 – Amputationen, u.a. Kupieren der Schwänze bei Ferkeln

- Mit Bezug auf § 5 Absatz 3 Nummer 2 (Kürzen des Schwanzes von unter 4 Tage alten Ferkeln) ist in § 6 Absatz 1 Nummer 2d a) vorgegeben, dass „nicht mehr als ein Drittel des Schwanzes gekürzt wird“. Abgesehen davon, dass diese detaillierte Ausführungsbeschreibung nicht in das Tierschutzgesetz, sondern allenfalls in den nachgelagerten Rechtsebenen verankert werden sollte, handelt es sich um eine sehr weitreichende Vorgabe. Das Risiko für das Auftreten von Schwanzbeißen wird analog zum gänzlichen Kupierverzicht massiv erhöht und gleichzeitig die zur Verfügung stehende Reaktionszeit bei Schwanzbeißgeschehen erheblich reduziert. Im Sinne der heimischen Ferkelerzeugung darf dieses nur einheitlich auf europäischer Ebene geregelt werden. Würde eine derartige Vorgabe per Gesetz nur auf nationaler Ebene geregelt, hätte dies in den Mastbetrieben unmittelbar den Austausch hiesiger Ferkel durch Importferkel zur Folge. Entsprechend negative Erfahrungen aus dem Ferkelhandel liegen hierzu bereits vor. Ohnehin stehen gerade die Ferkelerzeuger vor kaum zu bewältigenden Herausforderungen, so dass eine derartig schwerwiegende Zusatzaufgabe unmittelbar zur Aufgabe vieler heimischer Betriebe führen würde. Da die Umstellung des Ferkelbezugs von heimischer Ferkelerzeugung auf Importferkel durch das Diskriminierungsverbot nicht verhindert werden kann und dies auch dem Tierschutzgedanken widerspricht, muss diese Vorgabe bzw. dieser Satz im Gesetzesentwurf gestrichen werden.
- Eine weitere Bedingung für das Kürzen der Schwänze in § 6 Absatz 1 Nummer 2d b) bezieht sich auf die Darlegung der Unerlässlichkeit des Eingriffs und der eingeleiteten Maßnahmen gegen Schwanzbeißen. Diese Vorgehensweise ist im Rahmen des „Nationalen Aktionsplans Kupierverzicht“ bereits gelebte Praxis und geeignet, um mit machbaren Schritten im Sinne der Schweine haltenden Betriebe aber auch im Sinne des Tierschutzes vorzugehen.
- In § 6 Absatz 4a Nummern 1,2 und 3 sowie § 6 Absatz 5 wird im Prinzip der Ablauf des „Nationalen Aktionsplans Kupierverzicht“ mit entsprechenden Berichtspflichten an die zuständige Behörde dargelegt und somit rechtlich verankert. Wie schon im vorherigen Punkt dargelegt kann diese strukturierte und schrittweise Herangehensweise, die bereits in der Praxis umgesetzt wird, unterstützt werden. Wichtig ist, dass der insgesamt schon hohe Dokumentationsaufwand nicht noch zusätzlich durch ergänzende Dokumentationspflichten strapaziert wird.
- Die in § 6 Absatz 7 Nummern 1 bis 5 beschriebenen Ermächtigungen zielen ebenfalls auf den Ablauf des „Nationalen Aktionsplans Kupierverzicht“ mit den entsprechenden Dokumentationspflichten. Dabei sind die durch die Ermächtigung anvisierten Änderungen offen formuliert und nicht näher spezifiziert. Darauf aufbauende Verordnungsentwürfe mit entsprechender Präzisierung sind nicht bekannt. Derart offenen Ermächtigungen kann schon deshalb nicht zugestimmt



werden. Unabhängig davon, bietet der aktuelle „Nationale Aktionsplan Kupierverzicht“ ausreichend Instrumentarien zur strukturierten und schrittweisen Herangehensweise an die Umsetzung des Kupierverbotes. Weitere Dokumentationspflichten und Maßnahmen, für die hier ebenfalls unspezifisch eine Ermächtigung erteilt werden soll, werden auch im Sinne des Bürokratieabbaus abgelehnt. Daher sind die Nummern 1 bis 5 zu streichen. Stattdessen ist die rechtliche Verankerung des aktuellen „Nationalen Aktionsplan Kupierverzicht“ in Absatz 4a sinnvoll.

- In § 6 Absatz (7) Nummer 6 geht es um die Ermächtigung des Bundesministeriums unter Zustimmung des Bundesrates „die vorgesehene uneingeschränkte Bodenfläche bei der Haltung von Schweinen mit gekürzten Schwänzen“ zu bestimmen. Wie schon bei den vorherigen Punkten ist eine Konkretisierung der angestrebten Platzvorgaben durch nachgelagerte Verordnungen nicht bekannt, so dass bereits aus diesem Grund der Regelung nicht zugestimmt werden kann. Grundsätzlich wäre es besser, bei der Haltung der kupierten Tiere anzusetzen, als beim Kupiervorgang, wenn damit die Importferkel im Boot wären. Das Diskriminierungsverbot verhindert aber genau dies, so dass trotzdem Importferkel ohne gleichwertige Vorgaben die heimischen Ferkel schnell ersetzen können und so erhebliche Marktverwerfungen entstehen.

Monokausale Betrachtungen reichen zudem nicht aus. Zusätzliche Einzelmaßnahmen, wie z.B. zusätzliche Platzvorgaben, werden zwar massiven Druck auf die Schweinehalter bewirken, sie werden aber allein das Problem des Auftretens von Schwanzbeißen nicht lösen, wie jüngst das mit Bundesmitteln finanzierte KoVeSch-Projekt noch einmal sehr deutlich gezeigt hat. Das Problem des Schwanzbeißens hat weit vielfältigere Gründe und muss deshalb auch schrittweise angegangen werden, wie es im Aktionsplan vorgesehen ist. Zusätzliche Platzvorgaben für Schweine mit kupierten Schwänzen im nationalen Alleingang sind also nicht zielführend, aber derart schwerwiegend für hiesige Schweinehalter, dass sie nur im europäischen Gleichschritt vollzogen werden dürfen. Ansonsten wird es auch hier einen Austausch hiesiger Fleischprodukte durch Importware geben. Es ist nicht im Sinne des Tierschutzes und schon gar nicht im Sinne des hiesigen Wirtschaftsstandortes, wenn die Vorgaben durch den Import von Schweinefleisch umgangen werden können. Deshalb ist die Ermächtigung zur Erhöhung der Platzvorgaben im nationalen Alleingang und somit § 6 Absatz (7) Nummer 6 zu streichen.

#### § 6 – Amputationen, u.a. Kastration der Ferkel

- In § 6 Absatz (1) Nummer 2a wird zugelassen, dass „männliche Schweine mittels eines anderen Verfahrens als das Herausreißen von Gewebe kastriert werden“ dürfen. In § 6 Absatz (1) ist mit Bezug u.a. auf die Nummer 2a zudem geregelt, dass die Eingriffe durch einen Tierarzt vorzunehmen sind, wenn ein abweichender anatomischer Befund vorliegt oder das Schwein älter als 7 Tage ist. Diese Präzisierung gegenüber der bisherigen Formulierung ist zu begrüßen.
- Trotzdem sollte die 7-Tagegrenze überdacht werden, denn sie ist bereits vor der letzten Änderung des Tierschutzgesetzes gesetzt worden. Mittlerweile ist die



Kastration der Ferkel nur noch unter Schmerzausschaltung möglich, insofern hat sich auch die Kausalkette zur Begründung der 7-Tagegrenze verändert. Klar geregelt ist, wer eine Betäubung unter welchen Bedingungen durchführen darf.

In der Praxis hat sich inzwischen gezeigt, dass eine leichte Verschiebung des Kastrationszeitpunktes nach hinten unter der Bedingung der Schmerzausschaltung vorteilhaft für die Gesundheit der Ferkel ist. Deshalb wird vorgeschlagen, die Grenze von 7 Tagen auf 10 bis 14 Tage hochzusetzen.

#### § 11b – Vorgaben zur Zucht

- Der §11b zielt auf das Verbot des Züchtens von Tieren, in deren Folge Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten. Während an dieser Stelle Regelungen für Heimtiere durchaus ihre Berechtigung haben, ist die Zucht von Schweinen oder auch anderen Nutztieren z.B. im Rahmen der Zuchtprogramme durch das Tierzuchtgesetz bereits klar geregelt. Im Sinne des Bürokratieabbaus und auch im Sinne der Kongruenz der unterschiedlichen Gesetze muss die Nutztierhaltung und damit insbesondere auch die Schweinezucht beim §11b ausgenommen werden.

#### § 16l – Kennzeichnung verendeter oder notgetöteter Nutztiere

- Im neuen § 16l (1) bis (3) ist festgelegt, dass u.a. verendete Schweine, die zu Erwerbszwecken gehalten wurden, gekennzeichnet werden müssen. Diese Regelung betrifft beim Schwein im Wesentlichen verendete Saugferkel, die noch nicht gekennzeichnet sind oder verendete Tiere, deren Kennzeichnung sich auf einen anderen Ursprungsbetrieb bezieht.
- In der Begründung des Paragraphen sind tot geborene Ferkel zwar eindeutig von der Kennzeichnungsregelung ausgenommen, dies sollte zur Klarstellung aber explizit auch im §16l aufgenommen werden, sofern grundsätzlich die Kennzeichnungsregelung für Falltiere bestehen bleibt.
- Außer Frage steht, dass die zuständigen Behörden Verdachtsmomenten hinsichtlich Tierschutzvergehen nachgehen müssen. Das kann aber hinsichtlich des Arbeitskrafteinsatzes auf Seiten der Behörden deutlich effektiver direkt in den tierhaltenden Betrieben erfolgen, als über die Nachverfolgung einzelner Tiere auf den VTN-Betrieben.
- Auf den schweinehaltenden Betrieben führt die Kennzeichnung der noch nicht entsprechend gekennzeichneten Falltiere zu einem erheblichen Aufwand, der in keinem Verhältnis zum Ergebnis steht, welches damit möglicherweise erreicht werden kann. Das gilt ganz besonders für die verendeten Saugferkel, die oftmals bis zur Abholung in entsprechenden Behältnissen zusammen mit Nachgeburten o.Ä. gelagert werden.
- Die zusätzliche Kennzeichnung der noch nicht gekennzeichneten Falltiere führt zu einem inakzeptablen Bürokratiemonster ohne Wirkung. Im Sinne des dringend gebotenen Bürokratieabbaus ist der gesamte § 16l unbedingt zu streichen.



## § 17 – Strafmaß im Rahmen des Tierschutzgesetzes

- In §17 Absatz 2 werden schwere Tierschutzvergehen anhand weniger Kriterien konkret eingeordnet. Der Begriff „Gewinnsucht“ könnte derart weitreichend ausgelegt werden, dass Tierschutzvergehen in der Nutztierhaltung, die natürlich das Ziel verfolgt, ein Betriebs- bzw. Familieneinkommen zu sichern, mit höheren Strafen belegt werden, als andere Tierschutzvergehen. Gleiches gilt für die Tierzahl, die in der Nutztierhaltung per se deutlich höher ist, als z.B. im Heimtierbereich. Der Absatz 2 ist vor diesem Hintergrund komplett zu streichen. Denn es ist davon auszugehen, dass die Schwere eines Tierschutzvergehens vor Gericht auch ohne diesen Absatz entsprechend eingeordnet werden kann. Dieser Absatz führt nur zur Einengung und zu weniger gezielten Gerichtsentscheidungen.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer aufgeführten Punkte in den weiteren Beratungen zu diesem Gesetzentwurf.

Außerdem bitten wir Sie, nach einer Überarbeitung des Gesetzentwurfs bzw. der Einarbeitung der Anmerkungen aus dieser Verbändeanhörung sowie der Rückmeldungen der Bundesländer den neuen Entwurf nochmals zur Stellungnahme an die Verbände zu versenden.

Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

ISN - Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.

gez. Heinrich Dierkes  
- Vorsitzender -

gez. Dr. Torsten Staack  
- Geschäftsführer -