Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Beförderung des Tierwohls in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung

(BR-Drs. 10/22 vom 12.01.2022, Gesetzantrag des Landes Nordrhein-Westfalen)

Berlin, 08.02.2022

Am 11.02.2022 wird der Bundesrat in seiner 1016. Sitzung über einen Gesetzesvorschlag des Landes NRW zur Beförderung des Tierwohls in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung beraten (TOP 2).

Der tiergerechte Umbau der landwirtschaftlichen Tierhaltung ist aus Sicht des Tierschutzes essentiell und wird von der Gesellschaft auch gewünscht. Den vorliegenden Entwurf eines sogenannten Tierwohl-Gesetzes lehnen die Tierschutzorganisationen Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, der Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V., der Bundesverband Tierschutz e.V., PROVIEH e.V., Menschen für Tierrechte – Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V. und VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz[1] in seiner jetzigen Fassung jedoch strikt ab. Die Organisationen fordern die zuständigen Ausschüsse dazu auf, entweder entsprechende Änderungsanträge zu beschließen oder andernfalls, dem Bundesrat die Ablehnung zu empfehlen.

Vorausschicken möchten wir folgende Grundgedanken:

1. In der gesellschaftlichen Debatte ist erfreulicherweise eine zunehmend kritische Einstellung bezüglich des Tierschutzes und der Ethik in der landwirtschaftlichen Tierhaltung festzustellen. Angesichts eklatanter und zum Teil systemimmanenter Tierschutzprobleme in allen Bereichen der Haltung, der Zucht, beim Transport und der Schlachtung sowie einem unzureichenden Vollzug bestehenden Rechtes[2], ist die

[1] nachfolgend „Organisationen"
[2] Vgl. u.a. Bülte (2018): Zur faktischen Straflosigkeit institutionalisierter Agrarkriminalität; GA 2018, S. 35-56

gesellschaftliche Akzeptanz für die sogenannte Nutztierhaltung stark gesunken. Die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik in seinem Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ von 2015 sowie der Deutsche Ethikrat in seiner Stellungnahme „Tierwohlachtung“ von 2020 belegen, dass die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern mehr denn je gefordert sind, hier zeitnah entschieden gegenzusteuern.

2. Der vorliegende Entwurf aus Nordrhein-Westfalen in Form eines Artikelgesetzes fokussiert sich auf ein aktuell diskutiertes rechtliches Problem für Tierhalter:innen, die ihre Stallhaltungsanlagen mit dem Ziel umbauen möchten, eine tiergerechtere Haltung zu ermöglichen. In der Tat sind diese Vorhaben nicht immer einfach zu realisieren, da sie teilweise mit geltendem Bau-, Natur- und Umweltschutzrecht kollidieren. Das im Artikelgesetz anvisierte Ziel, die „Umstellung der Nutztierhaltung in der Landwirtschaft auf tierwohlgerechte Haltungsformen“, kann jedoch nicht durch einen bloßen Umbau herbeigeführt werden. Die Transformation kann nur dann erreicht werden, wenn sie von der Politik gleichzeitig mit flankierenden und auch tiefgreifenden Maßnahmen begleitet wird, um grundlegende Missstände in der landwirtschaftlichen Tierhaltung nachhaltig zu beseitigen. Hierzu gehört auch, die Tierbestände grundlegend zu reduzieren. Dies gilt besonders für bereits emissionsbelastete Regionen (siehe hierzu auch Empfehlung im WBA-Gutachten 8.2.4, S. 333), um nicht nur die Tierschutzsituation zu verbessern, sondern auch die umweltrelevanten rechtlichen Spielräume für tiergerechtere Haltungsverfahren zu erweitern. Auch zur Erreichung der Klimaschutzziele ist eine generelle Reduktion der Tierbestände essentiell.
3. Es ist völlig unzureichend, dass der Gesetzentwurf die zentrale Frage unbeantwortet lässt, was der Gesetzgeber unter dem Begriff des „Tierwohls“ versteht. Aus Sicht der Organisationen kann es nicht genügen, lediglich den Anspruch zu postulieren „deutlich über das gesetzlich vorgeschriebene Maß“ gehen zu wollen, wenn der Grad des Wohlbefindens nicht anhand wissenschaftlich belastbarer Kriterien am Tier geprüft werden kann. Deshalb ist es im Zusammenhang mit der Privilegierung zwingend notwendig, klar zu definieren, welche Haltungsbedingungen einem hohen Tierschutzniveau entsprechen.
4. Ohnehin lehnen die Organisationen die Verwendung des Begriffes „Tierwohl“ – im Gesetzestitel als auch in entsprechenden an das Gesetz gekoppelten zukünftigen Rechtsverordnungen ab. Dieses Framing ist nicht nur für Verbraucher:innen irreführend, suggeriert der Begriff doch Haltungsformen, in denen sich die Tiere tatsächlich wohlfühlen. Der Begriff Tierwohl bezeichnet in allererster Linie einen Zustand der Tiere, der besser, aber auch schlechter sein kann. Von Tierwohl zu sprechen und damit direkt einen positiven Effekt für die Tiere anzunehmen, ist in jedem Fall falsch. Zudem wird der Begriff seit den letzten Jahren immer häufiger verwendet (bspw. „Staatliches Tierwohllabel“, „Initiative Tierwohl“) und im Rahmen ganz unterschiedlicher gesellschaftlicher, handelsstrategischer oder politischer Diskussionen stark strapaziert. Aus Sicht des Tierschutzes ist unbestritten, dass eine qualitative Einschätzung des individuellen Tierwohls eine Evaluation vom Tier

ausgehend miteinschließt und komplex in seiner Erfassung ist.[3,4] So wundert es nicht, dass eine rechtliche Definition bislang fehlt und der Begriff unterschiedlich interpretiert wird. Die Organisationen fordern daher, den vorliegenden Gesetzestitel umzubenennen in ein „Gesetz zur Förderung des Tierschutzes in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung". Dies wäre fachlich korrekter und in seiner Außenwirkung seriöser.

5. Unabhängig davon, dass aus Tierschutzsicht nicht nur das Überschreiten des Mindeststandards als Maßstab für das Erreichen von „mehr Tierwohl" herangezogen werden sollte, erscheint im Sinne der Antragstellenden der Zeitpunkt für diesen Gesetzentwurf zumindest verfrüht. Denn noch in diesem Jahr will das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung über das Normenkontrollverfahren des Landes Berlin zur Rechtmäßigkeit der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) im Bereich Schweine bekannt geben. Dies wird voraussichtlich zur Folge haben, dass die Regelungen in der TierSchNutztV im Bereich der Schweinehaltung tierschutzgerechter gestaltet werden müssen. Zudem muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass es bislang für viele weitere Tierarten gar keine festgelegten gesetzlichen Mindeststandard gibt (z. B. Junghennen, Bruderhähne, Geflügel-Elterntiere, Puten, Rinder, Wassergeflügel, Schafe, Ziegen).
6. Es gilt zu verhindern, dass das vorliegende Gesetz einen Einstieg in eine rechtliche Zweiklasseneinteilung sogenannter Nutztiere etabliert: Zur ersten Gruppe würden die Tiere zählen, die gemäß der TierSchNutztV gehalten werden. Diese Regelungen entsprechen jedoch vielfach nur einem tierschutzrechtlichen Minimalprogramm, das mit erheblichen und wiederholten Schmerzen, Leiden und Schäden für die Mehrzahl der Tiere verbunden ist. Zur anderen Gruppe würden die Tiere angehören, die gemäß des nun angestrebten speziellen „Tierwohlrechtes" gehalten würden, wobei allerdings selbst die im Gesetzantrag erwähnten höheren Anforderungen aus Sicht der Organisationen nicht hinreichend geeignet sind, eine tiergerechte Haltung sicherzustellen (vgl. Art. 3 § 2 (2)). Insoweit sehen die Organisationen die Gefahr, dass zukünftige Verbesserungen des Tierschutzrechtes in der sogenannten Nutztierhaltung sich weniger auf die deutlich verbesserungswürdige Grundnorm

[3] https://www.vier-pfoten.de/kampagnen-themen/themen/wissenschaft-und-forschung/tierwohlbewertungsrahmen

[4] Allgemein geht man von drei wesentlichen Punkten aus, die für das Tierwohl entscheidend sind: Die Tiergesundheit, die Möglichkeit für die Tiere, ihre natürlichen Verhaltensweisen auszuleben, und ihr mentales Wohlbefinden (im engeren Sinne). Unstrittig ist, dass Tierwohl neben den vom Farm Animal Welfare Councils definierten fünf Freiheiten mehr sein muss, als die Abwesenheit von Hunger, Durst, Schmerzen, Leiden und Schäden. Auch das Ausleben positiver Emotionen der Tiere gehört hierzu. Bereits LORZ (1973) beschreibt „Wohlbefinden" als „Zustand physischer und psychischer Harmonie des Tieres mit sich und der Umwelt", „der Freiheit von Schmerz und Leiden, erkennbar an Gesundheit und Normalverhalten". Auch MEYER (1984) benennt neben dem physischen auch den psychischen Zustand eines Organismus und verweist damit auch auf die Empfindungslage der Tiere. Schließlich führt SCHÜPACH (1982) weiter aus, dass auch die Deckung von nicht lebensnotwendigen Bedürfnissen, relevant für tierisches „Wohlbefinden" ist. Wenn staatliche Organe des Bundes oder der Länder neue Rechtsvorschriften im Tierschutzbereich mit inhaltsversprechenden Begriffen übertiteln, so müssen diese Begriffe – soweit möglich – den tatsächlichen Ist-Zustand sowie die Folgen verschiedener Handlungsoptionen, möglichst objektiv und neutral für die Öffentlichkeit widerspiegeln. Werden bewusst euphemistische Begriffe verwendet, die die tatsächliche (schlechtere) Situation in der Wirklichkeit nicht angemessen beschreiben, riskieren die Organe ihre Glaubwürdigkeit als Diener gesamtgesellschaftlicher Anliegen.

fokussieren, sondern – da politisch einfacher umsetzbar – auf der Ebene des „Tierwohlrechtes".

7. Daher entbindet der vorliegende Gesetzentwurf den Gesetz- und Verordnungsgeber nicht seiner Pflicht sicherzustellen, dass sämtliche „Nutztiere" in allen Haltungsformen in der Landwirtschaft ihren biologischen Bedürfnissen gemäß unter weitestgehender Vermeidung von Schmerzen, Leiden und Schäden tierschutzkonform gehalten werden.

Anmerkungen zum Rechtsentwurf im Einzelnen

Zu Artikel 3 (Erlass eines Gesetzes zur Bestimmung des Tierwohls (Tierwohlgesetz – TierWG)

Zu § 2 (1)

Wie bereits unter Punkt 3 erläutert, bleibt völlig unklar, wie der Begriff Tierwohl konkret definiert wird. Vielmehr werden im Gesetzentwurf zwei ebenfalls undefinierte Kriterien zur Bestimmung des Tierwohls benannt, die nicht dem wissenschaftlichen Stand entsprechen[5]:

- Die Möglichkeit für die Tiere, ihren natürlichen Verhaltensweisen *nachzugehen*
- Das Wohlbefinden geht *deutlich über das gesetzlich vorgeschriebene Maß* hinaus

Die Formulierung, dass die Tiere die Möglichkeit erhalten müssen, ihren natürlichen Verhaltensweisen *„nachzugehen"*, ist weder in der Rechtsprechung noch in der Ethologie etabliert und sagt nichts darüber aus, inwieweit die Tiere in der Lage sein müssen, die Verhaltensweisen in qualitativ und quantitativ relevanter Hinsicht auszuleben. Daher sollte der Begriff *„nachzugehen"* durch den ethologisch und rechtlich gefestigten Begriff des in *„vollem Umfang Auslebens"* ersetzt werden. Die Einführung eines neuen und zudem abgeschwächten tierschutzrechtlichen Begriffes, der nicht näher definiert wird, erzeugt allenfalls weitere Rechtsunsicherheit.

Es ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, wenn das Wohlbefinden *„deutlich über das gesetzliche Maß hinaus"* gefördert werden soll. Unklar bleibt allerdings, wie das Wohlbefinden der Tiere konkret definiert wird und was „deutlich" konkret in der Rechtsumsetzung bedeuten soll.

Wissenschaftlicher Stand ist zudem, dass rein ressourcenbezogene Indikatoren nicht ausreichen, sondern zwingend um tier- und managementbezogene Anforderungen erweitert werden müssen. Die Frage des Wohlbefindens bzw. Wohlergehens muss „vom Tier aus" beantwortet werden, um bspw. Mindestflächenansprüche für ein hohes Tierschutzniveau zu definieren. Die jetzige Formulierung erzeugt daher ebenfalls Rechtsunsicherheit.

[5] Vgl. Mondon et al. (2017): „Tierwohl und Wohlbefinden – Definition, Bewertung und Diskussion mit Fokussierung auf die Milchkuh. Online unter URL: https://www.vetline.de/system/files/frei/BMW_OA_16080_onl300.pdf

Entscheidend wäre es, die Anforderungen für ein hohes Tierschutzniveau durch **konkrete Tierschutzanforderungen** zu ersetzen.

Dazu gehören unter anderem:

1. Zugang zu Auslauf ins Freiland
2. Angebot unterschiedlicher Funktionsbereiche
3. Angebot von artgemäßer Beschäftigungsmöglichkeit, Nahrungsaufnahme und Körperpflege der Tiere
4. Angebot von ausreichend Platz und Struktur im Stall
5. Keine dauerhafte Fixierung
6. Verzicht auf Amputationen und nicht kurative Eingriffe zur Anpassung der Tiere an das Haltungssystem
7. Aufbau eines Systems betrieblicher Kontrollen anhand tiergestützter Indikatoren
8. Minimaler Arzneimitteleinsatz
9. Sicherung einer hohen Qualifikation beim Betreuungspersonal der Tiere

Dies entspricht im Wesentlichen auch den Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik. Als Orientierungshilfe für eine Definition von Tierschutz könnten zudem Kriterien aus dem Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren des Kuratorium für Technik- und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. von 2006 herangezogen werden.

Insbesondere der Verzicht auf Amputationen und nicht-kurative Eingriffe, ist bei einer Konkretisierung des Tierwohlbegriffes in der landwirtschaftlichen Tierhaltung zwingend zu berücksichtigen. Eingriffe wie Schwanz- und Schnabelkürzen oder Enthornen entstehen aufgrund nicht tiergerechter Haltungssysteme und unzureichendem Management. Deswegen konstatiert der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik auch richtigerweise: ***„Kann auf diese Eingriffe bei gutem Tierzustand verzichtet werden, ist dies ein Indikator für ein hohes Tierwohlniveau.“* (WBA, 2015, S. 117)** In diesem Sinne dürfen Stallsysteme, die dies nicht ermöglichen, grundsätzlich auch nicht in die Definition „Tierwohlanlage“ fallen und privilegiert werden.

Der Absatz ist daher dringend zu präzisieren und der Begriff des „Tierwohles“ durch „Tierschutz“ zu ersetzen. Zudem sind die Mindestkriterien für einen hohen Tierschutzstandard derart festzulegen, dass sie dem wissenschaftlichen Stand entsprechen.

Zu § 2 (2)

Es ist zwar zu begrüßen, wenn Tierhalter:innen die tierschutzrechtlich geforderten Verbesserungen der TierSchNutztV schon vor Ablauf gesetzter Fristen umsetzen. Aber die bloße pflichtgemäße Erfüllung der aus Tierschutzsicht weiterhin völlig unzureichenden Mindestnormen (z.B. das geforderte Mindestplatzangebot für die freie Abferkelung), auch wenn diese vor Fristende erfolgen, lässt keinerlei Aussage zu, ob diese Haltung den Tieren

biologisch gerecht wird. Wie bereits oben dargelegt, muss der hier vorgeschlagene rechtlich zu verankerte Tierwohlbegriff, sofern er überhaupt in diesem Kontext gesellschaftliche Akzeptanz finden soll, „vom Tier aus“ gedacht werden.

Dieser Absatz ist daher ersatzlos zu streichen.

KONTAKT

Mahi Klosterhalfen, Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, mk@albert-schweitzer-stiftung.de

Karsten Plücker, Bund gegen Missbrauch der Tiere e.V., karsten.pluecker@bmt-tierschutz.de

Dr. Jörg Styrie, Bundesverband Tierschutz e.V., styrie@bv-tierschutz.de

Christina Ledermann, Menschen für Tierrechte - Bundesverband der Tierversuchsgegner e.V., ledermann@tierrechte.de

Patrick Müller, PROVIEH e.V., mueller@provieh.de

Rüdiger Jürgensen, VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz, ruediger.juergensen@vier-pfoten.org