

Verschiebepark EU

Deutschland braucht ein neues Tierschutzgesetz

von Wolfgang Apel

Die Bundesregierung will Tierschutzbestimmungen der Europäischen Union möglichst nur 1:1 in nationales Recht umsetzen. Sie verkennt dabei, dass der Tierschutz in der EU auch aufgrund des Vertragsrechts nur ein Anhängsel anderer Politikbereiche darstellt, etwa der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), und dass die Vorgaben zum Schutz der Tiere deshalb fast immer unzureichend sind. Zehn Jahre nachdem der Tierschutz hierzulande zum Staatsziel erklärt wurde, ist ein neues Tierschutzgesetz bzw. dessen grundlegende Novellierung längst überfällig. Dabei muss auch der Umgang mit Tieren in den agrarindustriellen Strukturen endlich an das Verfassungsziel Tierschutz angepasst werden. – Der nachfolgende Beitrag analysiert die Hinhaltenaktik der deutschen Bundesregierung und benennt zentrale Forderungen, die aus Sicht des Tierschutzes an eine Novellierung der deutschen Tierschutzgesetzgebung zu stellen sind.

Am 1. Dezember 2009 ist der Lissabonner Vertrag zur Reform der Europäischen Union in Kraft getreten. Formal schreibt er die Amsterdamer Verträge bzw. die darin enthaltenen Abkommen über die Europäische Union und über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft fort.

Das »Amsterdamer Tierschutzprotokoll« ist vom Anhang des bisherigen Vertragswerkes in den neuen Hauptteil, den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufgerückt. Artikel 13 AEUV lautet: »Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt tragen die Union und die Mitgliedsstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedsstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe.«

Durch die Übernahme als Vertragsartikel erfuhr der Tierschutz zwar eine politische Aufwertung, eine eigenständige Tierschutzpolitik aber, die unmittelbar auf den Schutz unserer Mitgeschöpfe abzielt, hat sich die EU damit nicht auf die Fahnen geschrieben. Der Tierschutz in der EU ist, soweit vorhanden, weiterhin nur ein Anhängsel anderer Politikbereiche, etwa der Gemeinsamen

Agarpolitik.¹ Auch der Tierschutz-Aktionsplan der EU hat hier noch keine Fortschritte gebracht – geschweige denn dass hier eine baldige Umsetzung zu erwarten wäre. Er ist bislang kaum mehr als eine Auflistung tierschutzrelevanter Maßnahmen, die im Rahmen verschiedener Politikbereiche der EU ohnehin durchgeführt würden.

Wie gering der Stellenwert des Tierschutzes in der EU ist, wurde im Juni 2010 auch bei der Vorstellung des EU-Haushaltsentwurfes für die Jahre 2014 bis 2020 deutlich.² Das Wort »Tierschutz« kommt im Abschnitt über den Agrarhaushalt nicht vor und scheint auch beim angekündigten »Greening« der Ersten Säule³ keine besondere Rolle zu spielen. Im Rahmen der Zweiten Säule werden tierschutzbezogene Fördermaßnahmen weiterhin nach Anknüpfungspunkten innerhalb der allgemeinen EU-Strukturförderung (ELER) suchen müssen. In Deutschland können im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) die Fördersätze für Stallbauten bislang um zehn Prozent erhöht werden, wenn eine besonders tiergerechte Haltung angestrebt wird.⁴ Das ist nicht Nichts, aber zu wenig, um dem Tierschutz in der Landwirtschaft flächendeckend zum Durchbruch zu verhelfen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die EU dort, wo sie materielle Regelungen zum Umgang mit Tieren erlässt, den nationalen Gesetzgebern immer weniger Spiel-

raum zubilligt, auf nationaler Ebene über die EU-Vorgaben hinauszugehen. Mehr noch. Die jetzige deutsche Bundesregierung ist sogar von sich aus bestrebt, EU-Vorgaben möglichst nur »1:1« umzusetzen. Sie verzichtet auch weitgehend darauf, tierschutzrelevante Bereiche zu regeln, die nicht Gegenstand der EU-Gesetzgebung sind, um beispielsweise den Vollzug der Tierschutzvorgaben sicherzustellen.⁵ Das Ergebnis ist ein Verschiebeparkplatz: Auf EU-Ebene wird der Tierschutz nur rudimentär geregelt, weil er kein eigenständiges Politikfeld darstellt. In Deutschland dagegen verweist die Bundesregierung auf die Zuständigkeit der EU bzw. auf das vermeintliche Erfordernis, »zu europäischen Lösungen zu kommen«.

Wo bleibt der Tierschutz in der Praxis?

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des Staatsziels Tierschutz im Grundgesetz ist diese Hinhaltenaktik auf Seiten der deutschen Politik nicht mehr hinnehmbar. Der Tierschutz stellt in Deutschland – nicht erst seit der Grundgesetzänderung – ein überragend wichtiges Gemein-

schaftsgut dar, dem Bundesregierung und Gesetzgeber in besonderer Weise Rechnung tragen müssen.⁶

Die Tierschutzrealität zeigt, dass sie das bislang nicht tun. So dürfen zum Beispiel noch immer

- männliche Eintagsküken vergast oder geschreddert werden, weil sich ihre Aufzucht nicht »rechnet«;
- Mastkaninchen in engen Käfigen gehalten und Ferkel betäubungslos kastriert werden;
- Schweine, Geflügel und Rinder für die Haltung in intensiven Tierhaltungssystemen »zurechtgestutzt« werden;
- Tiere so (qual-)gezüchtet werden, dass sie von vornherein keine Chance auf ein gesundes, artgemäßes Leben haben;
- landwirtschaftlich genutzte Tiere auch dann geschlachtet werden, wenn nicht einmal sichergestellt ist, dass sie nicht unnötig Angst und Schmerzen leiden müssen;
- Pferde durch Heißbrand gekennzeichnet werden⁷;
- Tiere zur reinen Fellgewinnung gehalten werden.

Forderungen des Deutschen Tierschutzbundes zur Novellierung des Tierschutzgesetzes (Auszug)

Grundsätze

- Mitgeschöpflichkeit: § 1 Satz 1 Tierschutzgesetz ist um die »Würde« zu ergänzen. Neben Leben und Wohlbefinden ist auch die Würde des Tieres zu achten und zu schützen.
- Tieren keine Angst zufügen: § 1 Satz 2 Tierschutzgesetz ist wie folgt zu ändern: »Niemand darf einem Tier ... Schmerzen, Leiden, Angst oder Schäden zufügen.«
- Das (Ausrede-)Kriterium des »vernünftigen« Grundes ist zu streichen. Die Schutzverletzung darf nur noch bei Notstand oder wenn eine andere Rechtsvorschrift dies explizit zulässt erlaubt sein.
- (Massen-)Tötungen und andere Eingriffe aus rein wirtschaftlichen Gründen müssen als unzulässig in das Tierschutzgesetz festgeschrieben werden.
- Leidensbegrenzung einführen: Generell sollten keine schweren oder lang anhaltenden Schmerzen und Leiden mehr zugelassen werden.
- Spezielle Schutzbestimmungen für Wirbeltiere müssen explizit auch ältere Wirbeltier-Föten einschließen.
- Die materielle Förderung des Tierschutzes, auch für eine besonders artgerechte Haltung in der Landwirtschaft, muss im Tierschutzgesetz festgeschrieben werden.

Haltung und Pflege, Transport

- Alle Tierhalter – auch private – müssen sich Kenntnisse und Fähigkeiten im Umgang mit dem Tier aneignen.
- Käfige, Engaufstallung und Anbindehaltung müssen verboten werden.

- Einstreulose Haltungen dürfen nicht länger erlaubt sein. Die Ausübung des art eigenen Verhaltensrepertoires muss sichergestellt werden.
- Tierschutz-TÜV: Das Tierschutzgesetz muss dahingehend konkretisiert werden, dass die ausstehende »Durchführungsverordnung« für den sogenannten Tierschutz-TÜV innerhalb eines Jahres zu erlassen ist – weitere Vorgaben sind unter anderem die Einrichtung einer unabhängigen Bundesprüfstelle mit Beteiligung einer Fachkommission.
- Die Höchstdauer von Tiertransporten im Inland darf maximal vier Stunden betragen, grenzüberschreitend maximal acht Stunden.
- Grundsätzliches Verbot für die Haltung von Tieren wildlebender Arten, einschließlich der nutztierartigen Haltung von Pelztieren und Exoten.
- Entsprechende Ausregelung auch des § 13 Abs. 3, unter anderem mit klaren Vorgaben für Positiv- und Negativlisten.
- Schaffung eines flächendeckenden Netzes von Tier-Auffangstationen, insbesondere zur Aufnahme beschlagnahmter Tiere.

Töten von Tieren

- Das Akkordschlachten muss verboten werden.
- Die Ausnahmemöglichkeit von der Betäubungspflicht beim Schlachten zur Erfüllung religiöser Erfordernisse ist zu streichen. Den Anforderungen der religiösen ▶

Die Forderung kann nur lauten, dass Bundesregierung und Bundesgesetzgeber endlich ein Tierschutzgesetz auf den Weg bringen, das dem Staatsziel gerecht wird und mit den genannten und vielen anderen Missständen aufräumt.⁸ Neben der Verbesserung materieller Vorschriften einschließlich der Tierschutzförderung sind auch effektive Vollzugsbestimmungen erforderlich (siehe Kasten I). Allem voran muss die Tierschutz-Verbandsklage eingeführt werden. Sie würde es ermöglichen, dass seriöse und anerkannte Tierschutzorganisationen am Vollzug des Tierschutzgesetzes besser als bisher beteiligt wären und die Einhaltung geltender Tierschutzvorschriften notfalls vor Gericht einklagen könnten.

Hinhaltetaktik der Regierung

Im Februar 2011 hatte Bundesministerin Aigner ein »Tierschutz-Paket« angekündigt.⁹ Danach sollten unter anderem – mit langen Übergangsfristen für bestehende Anlagen – die Kleingruppen-Käfige in der Legehennenhaltung verboten werden. Ausgesprochen hatte sich

die Ministerin unter anderem auch für das Verbot des Schenkelbrandes bei Pferden, das Verbot der Ferkelkastriation ohne Betäubung, schärfere Haltungsregeln für Mastkaninchen und strengere Regeln für die Wildtierhaltung.

Zur Erarbeitung der »Charta für Landwirtschaft und Verbraucher« hatte sie zudem einen großangelegten Beratungsprozess initiiert.¹⁰ Unter anderem hatten sich rund 40 Organisationen in vier ganztägigen Workshops mit jeweils mehreren Arbeitsgruppen getroffen, um über Zukunftsfragen der Landwirtschaft zu diskutieren. Einer dieser Workshops widmete sich speziell dem Thema Tierschutz. In den Berichten zu den Workshops ist unter anderem die Forderung nachzulesen, dass die Haltungsbedingungen in der Landwirtschaft so zu gestalten sind, dass die physische Integrität der Tiere erhalten bleibt, die Tiere ihr natürliches Verhaltensrepertoire ausleben können und keine körperlichen Beeinträchtigungen auftreten. Es heißt dort, dass

- alle prophylaktischen, nicht-kurativen Manipulationen, die die physische Integrität der Tiere ver-

Speisevorschriften kann mit einer Elektrokurzeitbetäubung Rechnung getragen werden.

- Keine Ausnahmen von der Betäubungspflicht für Fische und Krustentiere: Das Lebendangebot von Fischen und Krustentieren im Handel muss im Tierschutzgesetz genauso verboten werden wie etwa die Tötung von Krustentieren durch Werfen in kochendes Wasser.

Eingriffe an Tieren

- Keine Ausnahmen von der Betäubungspflicht für Kastration, Amputation und andere Eingriffe am Tier (§ 5 Abs. 3 Nr. 1–6 Tierschutzgesetz).
- Verbot des Schenkelbrandes von Pferden (Streichung in § 5 Abs. 3 Nr. 7 Tierschutzgesetz).
- Verbot für das Kürzen von Schnabel- und Schwanzspitzen (Streichung § 6 Abs. 3 Tierschutzgesetz).

Zucht, Qualzucht

- Biotechniken: Verbot von Gen- und Kerntransfertechniken, zumindest im Heim- und Nutztierbereich; Verordnungsmächtigung zum Verbot weiterer Techniken.
- Zuchtbedingte Schäden: Klarstellung, dass eine geringfügig erhöhte Auftrittshäufigkeit bestimmter erblich bedingter Schäden ausreicht, um Zuchtlinien oder Rassen als Qualzuchtform zu benennen und auf dem Verordnungsweg (§ 11b Abs. 5 Tierschutzgesetz) zu verbieten. Die ausstehende Verordnung ist sodann innerhalb eines Jahres zu erlassen.
- Klares Verbot für das Halten und die Einfuhr von im Ausland gezüchteten Tieren, wenn bei der Haltung mit ge-

sundheitlichen Beeinträchtigungen zu rechnen ist. Zu denken ist beispielweise an Puten und Masthühner aus verschiedenen europäischen Zuchtzentren.

Vollzug

- Bessere Zugriffsrechte für die Behörden. Unter anderem muss klargestellt werden, dass präventive Eingriffe gleichwertig neben Maßnahmen nach erfolgter Tiermisshandlung stehen (§ 16a Tierschutzgesetz).
- Tötung beschlagnahmter Tiere nur bei tiermedizinischer Indikation (Streichung der Tötungserlaubnis aus »rechtlichen und tatsächlichen Gründen«).
- Verurteilen gemäß § 17 ff Tierschutzgesetz muss der Umgang mit Tieren generell untersagt werden dürfen (gemäß § 20 bislang nur eingeschränkt möglich).
- Tierärzte, die im Rahmen ihrer Tätigkeit von schwerer Tierquälerei/Tiermisshandlung Kenntnis erlangen, sollten verpflichtet werden, diese anzuzeigen.
- Hilfeleistungspflicht, wenn man ein Tier erkennbar in Gefahr gebracht oder verletzt hat.
- Mitwirkungs- und Klagerechte für anerkannte Tierschutzvereine.

Strafbestimmungen

- Freiheitsstrafe bei Tierquälerei bis zu fünf Jahren (statt bisher drei).
- Strafbarkeit für versuchte Tierquälerei.

Tierschutzlabel

Über die Einführung eines Tierschutzlabels wird seit vielen Jahren diskutiert. Unter anderem hatte auch das BMELV dazu ein Forschungsprojekt initiiert: »Perspektiven für ein Europäisches Tierschutzlabel«. Die Ergebnisse liegen seit Februar 2010 vor. Zusammengefasst wird die Tierschutzkennzeichnung mit folgenden Kriterien empfohlen:

- Eigenständiges, neues Tierschutzlabel (Ermöglichung einer bewussten Kaufentscheidung),
- Kennzeichnung von Produkten, bei deren Erzeugung deutlich höhere als die gesetzlichen Mindeststandards eingehalten wurden (hohe Glaubwürdigkeit),
- einstufig (leichter kommunizierbar; mehrstufiges System ist aber auch vorstellbar),
- eindeutige Bewertungskriterien aus den Bereichen Haltung, Management, Tiergesundheit und insbesondere Tierverhalten,
- staatliche Rahmensetzung (Glaubwürdigkeit), privatwirtschaftliche Zertifizierung sowie die
- freiwillige Teilnahme (einfacher umsetzbar, Nutzung von Eigenmotivation, WTO-konform sofern verhältnismäßig

und nicht diskriminierend für Drittstaaten, unproblematischer im Hinblick auf die derzeit noch in Entwicklung befindlichen Tierschutzindikatoren zur »Messung« des Tierschutzstandards).¹⁴

Da die Bundesregierung trotz intensiver Beratungen keine Maßnahmen ergriff, um das Tierschutzlabel zeitnah einzuführen, hat sich der Deutsche Tierschutzbund entschlossen dies zu tun. Es wird sich um ein zweistufiges Label handeln. Neben einer »Premiumstufe« ermöglicht eine »Einstiegsstufe« auch Marktteilnehmern die Mitwirkung, deren Tierschutzstandards zwar deutlich über den gesetzlichen Regelungen liegen, die aber (noch) nicht ein so hohes Niveau erreichen wie zum Beispiel die Richtlinien des NEULAND-Vereins für tierechte und umweltschonende Nutztierhaltung e.V.¹⁵

Weitere Informationen:

www.tierschutzbund.de/tierschutzlabel.html

letzen (z. B. Entfernen von Körperteilen), zu vermeiden sind;

- bei der Tierzucht die Tiergesundheit und das Wohlergehen der Tiere im Vordergrund stehen müssen; Robustheit und Tierwohl sollen stärker berücksichtigt, Qualzucht verbindlich definiert und vermieden werden;
- der Transport von Tieren so schonend wie möglich durchgeführt werden muss und die Dauer des Transports so kurz wie möglich sein soll;
- das Schlachten von Tieren ebenfalls so schonend wie möglich erfolgen muss und die Verfahren einer ständigen Überprüfung unterliegen sollen;
- auf die Einhaltung der Tierschutzregeln geachtet werden muss; entscheidend ist das Wohlergehen jedes einzelnen Tieres, unabhängig von der Anzahl der Tiere in einem Betrieb.

Grundsätzlich wird auch festgestellt, dass ein Tierschutzlabel erforderlich ist (siehe Kasten II) und dass der Umfang des Fleischkonsums eine mögliche »Stellschraube« für die Lösung der mit der Tierhaltung verbundenen Probleme darstellt.¹¹

Nachdem auch einzelne Bundesländer Tierschutzpläne initiiert hatten¹² und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits 2009 einen Entwurf zur Novellierung des Tierschutzgesetzes zur Diskussion gestellt hat, war allgemein erwartet worden, dass die Bundesregierung nun nachzieht und ebenfalls konkrete Novellierungsvorschläge präsentiert.

Mit Vorlage des Tierschutzberichtes der Bundesregierung im August 2011 wurden diese Erwartungen jedoch gedämpft.¹³ Die Bundesregierung kündigte darin lediglich an, den Heißbrand von Pferden zu verbieten (per Tierschutzgesetz) und die Hennenhaltung in Kleingruppen-Käfigen bis 2035 auslaufen zu lassen (per Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung).

Folgerungen & Forderungen

- Die EU verfolgt nach wie vor keine eigenständige Tierschutzpolitik; Tierschutz ist auch mit dem Lissabonner Vertrag ein Anhängsel anderer Politikbereiche geblieben, insbesondere der EU-Agrarpolitik.
- Durch die Aufnahme des Tierschutzes als eigenständiges »Staatsziel« wurde dieser in Deutschland verfassungsrechtlich zwar aufgewertet. Eine konsequente Umsetzung dieses Staatsziels bleibt die Bundesregierung jedoch nach wie vor schuldig.
- Die Orientierung der deutschen Tierschutzpolitik an den schwachen tierschutzrechtlichen Vorgaben der EU steht nicht im Einklang mit dem deutschen Staatsziel Tierschutz.
- Die Bundesregierung muss daher das deutsche Tierschutzgesetz zeitnah grundlegend novellieren und ihre bisherige tierschutzpolitische Hinhaltetaktik aufgeben.

Bis Redaktionsschluss hat sich die Lage nicht wesentlich geändert. Dabei kann es jedoch nicht bleiben. Die Bundesregierung muss nachlegen und das Staatsziel Tierschutz endlich mit einer umfassenden Gesetzesnovelle umsetzen. Erst wenn sie diese Hausaufgabe erledigt hat, kann sie glaubhaft auf die EU verweisen, um dort Handlungsbedarf zu reklamieren.

Anmerkungen

- 1 Dazu ausführlich W. Apel: Ziel- und richtungslos. Die Europäische Union und der Tierschutz in der Landwirtschaft. In: Der kritische Agrarbericht 2010, S. 215–221.
- 2 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Haushalt für »Europe 2020« – Teil II: Politikbereiche im Überblick. Brüssel, den 29. Juni 2011; KOM(2011) 500 endgültig.
- 3 Insbesondere sollen »künftig 30 Prozent der Direktzahlungen abhängig von der Einhaltung einer Reihe umweltverträglicher Praktiken, die über die Cross-Compliance hinausgehen« erfolgen. Mitteilung der Kommission, a.a.O., S. 5.
- 4 Tierschutzbericht der Bundesregierung 2011 S. 50 und ausführlich im Internet unter www.bmelv.de/DE/Landwirtschaft/Direktzahlungen-Foerderung/GAK/gak_node.html.
- 5 Zur Einschränkung der Handlungsspielräume und zur »1:1-Doktrin« siehe ebenfalls Apel (siehe Anm. 1).
- 6 Zu den Verpflichtungen, die aus dem Staatsziel resultieren, siehe ausführlich: J. Caspar und M.W. Schröter: Das Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG. Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Tierschutzbundes, Bonn 2003.
- 7 In Deutschland ist der Schenkelbrand gemäß § 5 Abs 3 Tierschutzgesetz zulässig (Ausnahme vom Betäubungsgebot bei schmerzhaften Eingriffen). Gemäß EU-Recht sollen Pferde, die nach dem 1. Juli 2009 geboren sind, grundsätzlich mit einem Transponder gekennzeichnet werden (Verordnung 504/2008 vom 6. Juni 2008 zur Umsetzung der Richtlinien 90/426/EWG und 90/427/EWG des Rates in Bezug auf Methoden zur Identifizierung von Equiden). Für amtliche Zwecke hat der Schenkelbrand laut BMELV in Deutschland auch in der Vergangenheit keine Rolle gespielt. In Dänemark wurde er aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen, die schwere Tierbelastungen belegen, zum 1. März 2010 verboten.
- 8 Dazu ausführlich: Deutscher Tierschutzbund: Tierschutz - Anspruch und Wirklichkeit. Bonn 2009 sowie Deutscher Tierschutzbund: Eckpunkte zur Novellierung des Tierschutzgesetzes, Bonn 2011.
- 9 Bericht der Bundesregierung zu den im Tierschutz geplanten Initiativen. Ausschussdrucksache 17(10)440 vom 23. Februar 2011.
- 10 Siehe dazu insbesondere H. de Haen und L. A. Reisch: Zwischenbericht zur Charta für Landwirtschaft und Verbraucher – Workshop-Thema Tierhaltung, Juni 2011. Verfügbar im Internet unter www.bmelv.de/DE/Ministerium/Charta-Diskussion/charta_node.html.
- 11 Siehe zum Beispiel den Tierschutzplan Niedersachsen vom April 2011. Im Internet verfügbar unter: www.ml.niedersachsen.de/live/live.php?navigation_id=28272&article_id=98191&psmand=7
- 12 Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion: Tierschutz neu denken! Entwurf eines neuen Tierschutzgesetzes, Mai 2009.
- 13 Vom Bundeskabinett verabschiedet am 17. August 2011. Der Bericht ist auch im Internet unter www.bmelv.de verfügbar. Siehe auch den Entwurf des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung, Drucksache 445/11 vom 9. August 2011. Von einem effektiven Verbot der Käfige wird man bei Bestandsgarantien bis 2035 kaum reden können.
- 14 Tierschutzbericht der Bundesregierung 2011, S. 74.
- 15 Siehe hierzu auch den Beitrag von J. Detter und T. Walter in diesem Kapitel (S. 216–221).



Wolfgang Apel

Ehrenpräsident des Deutschen Tierschutzbundes e.V.

Deutscher Tierschutzbund e.V.
Baumschulallee 15, 53115 Bonn
www.tierschutzbund.de