



Rechtsgutachten

Tierschutzrechtliche Defizite in der Milchkuhhaltung

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters
Sonja Garbers
Victor Görlich

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

28.03.2023
00124/22 /H /DB/rh
Mitarbeiterin: Selma Mehmedovic
Durchwahl: 040-278494-16
Email: mehmedovic@rae-guenther.de

RECHTSGUTACHTEN

Tierschutzrechtliche Defizite in der Milchkuhhaltung - Dringender Reformbedarf zur Abschaffung normativer Rege- lungslücken

erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., Hongkongstr. 10, 20457 Hamburg

von Rechtsanwältin Dr. Davina Bruhn, Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit und
Rechtsanwältin Ronja Hoffmann, LL.M.

Rechtsanwälte Günther, Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Abstract

Viele Haltungsformen von Milchkühen, die sich in der Praxis etabliert haben, begegnen bereits seit langer Zeit starken tierschutzrechtlichen Bedenken. Dennoch bleibt die Politik hinter ihrem Handlungsauftrag zurück. Die derzeitige Regierung hat im Koalitionsvertrag 2021-2025 versprochen, bestehende Lücken in der Tierschutznutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) zu schließen und das Tierschutzgesetz (TierSchG) zu verbessern. Eine Umsetzung dessen lässt in Hinblick auf die Haltung und Züchtung von Milchkühen und Rindern bisher auf sich warten.

Die immer noch häufig praktizierte Anbindehaltung verstößt nicht nur gegen die zentrale Norm des § 2 TierSchG, die die Anforderungen an eine artgerechte Haltung vorgibt, sondern ist auch strafrechtlich relevant. Zu hinterfragen ist zudem die angekündigte 10-jährige Übergangsfrist bis zur endgültigen Untersagung der Anbindehaltung, die eine rechtlich vertretbare Rechtfertigung mangels Vertrauenstatbestand vermissen lässt.

Zur Schließung von Lücken in der TierSchNutztV zählt auch das Schaffen von konkreten Vorgaben zur Haltung von Milchkühen jenseits der Anbindehaltung. Die Haltung von Kühen ist zwar wie die Haltung eines jeden Tieres in der sogenannten Tierhaltergeneralklausel des § 2 TierSchG normiert. Doch wie genau sehen eine angemessene Ernährung und verhaltensgerechte Unterbringung von Milchkühen aus? Wieviel Platz benötigt eine Kuh? Wie muss der Liegebereich beschaffen sein? Kann sie sich ausreichend frei bewegen und bekommt sie Zugang zu Außenklimareizen? Zu diesen und vielen anderen für das Tierwohl entscheidenden Punkten fehlen konkrete nationale Mindestvorgaben bei der Haltung von Milchkühen. Hier muss der Ordnungsgeber für Klarheit sorgen, denn derzeit werden die Anforderungen des § 2 TierSchG bei der Haltung von Milchkühen regelmäßig unterlaufen. Dies dürfte ebenso erheblich zum Abbau bestehender Vollzugsdefizite beitragen.

Zu den Bestrebungen aus dem Koalitionsvertrag 2021-2025 zählt auch das Vorhaben, nicht-kurative Eingriffe bei Tieren deutlich reduzieren zu wollen. Um in der heute praktizierten Massentierhaltung¹ eine möglichst hohe Anzahl von Tieren auf engstem Raum unterzubringen, werden diese standardmäßig enthornt, indem den Kälbern die Hornanlagen ausgebrannt werden, was bei den Tieren starke Schmerzen verursacht. Die Praxis des betäubungslosen Enthornens ist derzeit als Ausnahmetatbestand vom grundsätzlichen Betäubungsgebot bei schmerzhaften Eingriffen erlaubt. Hier bedarf es einer Änderung des Tierschutzgesetzes zur Beendigung des betäubungslosen Enthornens.

¹ Massentierhaltung meint hier die konzentrierte Haltung von Tieren in Großbetrieben, unter hohem technischen und minimalen Personalaufwand und Zeitaufwand, zur größtmöglichen Gewinnung tierischer Produkte, vgl. zur Definition Massentierhaltung auch *Herbrich*, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 27. Den Verfasserinnen des Gutachtens ist klar, dass sämtliche der hier im Gutachten dargestellten tierschutzrechtlichen Probleme in jeder Art von Betrieb vorkommen können.

Die gezielte Züchtung hin zu einer extrem hohen Milchleistung bei Kühen, insbesondere bei der in der Milchindustrie am häufigsten eingesetzten Rasse Holstein Friesian, führt zu massiven gesundheitlichen Problemen bei den Tieren. Kühe haben eine natürliche Lebenserwartung von 15 bis 20 Jahren. Tatsächlich werden sie in Deutschland im Schnitt nur bis zu einem Alter von 4,5 Jahren zur Milchproduktion genutzt und durchlaufen dabei 2 bis maximal 3 Laktationen, bevor sie zum Schlachthof gebracht werden.² Die herangezüchtete hohe Milchleistung bringt derart starke physische und psychische Beeinträchtigungen mit sich, dass dies in Hinblick auf die Rasse Holstein Friesian, die durchschnittlich die höchste Milchleistung erbringt, qualzüchterische Ausmaße annimmt. Zur Korrektur der Zuchtichtung unter Berücksichtigung von genetisch bedingten Krankheitsrisiken, die sich bei phänotypischer Selektion in der Vergangenheit unfreiwillig akkumuliert haben,³ bedarf es dringend einer Regelung, wann von Qualzucht im Sinne des § 11b TierSchG auszugehen ist.

Um den tierschutzrechtlichen Missständen in der Milchindustrie effektiv begegnen zu können, ist die Schaffung klarer normative Vorgaben längst überfällig. Der Handlungsbedarf durch Gesetz- und Verordnungsgeber besteht nicht zuletzt aufgrund ihrer Verpflichtung, dem Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG Wirkung zu verleihen.

² Vgl. *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 23; *Bauer/Martens/Thöne-Reineke*, Tierschutzrelevante Zuchtprobleme beim Milchvieh – Interaktion zwischen dem Zuchtziel „Milchleistung“ und dem vermehrten Auftreten von Produktionskrankheiten, *Berliner und Münchner Tierärztliche Wochenschrift* 2021, 1 (2).

³ Vgl. hierzu QUEN, Qualzucht-Evidenz Netzwerk, Merkblatt Rind Rasse Holstein Friesian (HF) Tierart: Rind Rasse: Holstein Friesian (HF) QUEN-Rd-MB-R-2022_2 Bearbeitungsstand: 09.07.2022, abrufbar unter <https://qualzucht-datenbank.eu/2022/07/09/merkblatt-rind-rasse-holstein-friesian/> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

Inhalt

I.	Anlass der Untersuchung.....	5
II.	Das naturnahe Verhalten von Rindern.....	6
III.	Haltungsmängel in der konventionellen Rinderhaltung.....	9
1.	Die zentralen Normen des Tierschutzgesetzes.....	9
a.	Die „Tierhaltergeneralklausel“ in § 2 TierSchG.....	10
b.	Die Verordnungsermächtigung in § 2a TierSchG.....	12
2.	Anbindehaltung.....	12
a.	Unvereinbarkeit mit dem TierSchG.....	12
b.	Anbindehaltung in Kombination mit Weidehaltung.....	17
c.	Anbindehaltung – Strafbarkeit gem. § 17 Nr. 2b TierSchG.....	18
d.	Keine Erforderlichkeit einer Übergangsfrist mangels Vertrauensschutzes.....	22
e.	Zwischenergebnis.....	26
3.	Boxenlaufställe.....	27
a.	Haltungsdefizite.....	27
b.	Gesetzlicher Regelungsbedarf.....	30
IV.	Enthornung.....	31
1.	Derzeitige Bestimmungen und Enthornungspraxis.....	31
2.	Bedarf nach einer tierschutzgerechten Regelung.....	32
V.	Qualzucht bei Milchkühen.....	35
1.	Derzeitige gesetzliche Bestimmungen.....	35
2.	Züchtung der Rasse Holstein Friesian als Qualzucht.....	36
a.	Folgen der Hochleistungszüchtung.....	36
b.	Hochleistungszucht als Qualzucht.....	39
3.	Notwendigkeit einer „Qualzuchtverordnung“.....	41
VI.	Bedeutung von Art. 20a GG.....	42
VII.	Ausblick.....	45

I. Anlass der Untersuchung

Deutschland ist der größte Produzent von Kuhmilch in der Europäischen Union.⁴ Im Jahr 2021 wurden hierzulande knapp 32 Millionen Tonnen an die Molkereien geliefert.⁵ Hierzu werden in ca. 53.700 Betrieben etwa 3,8 Millionen Milchkühe gehalten, davon wiederum die meisten in Bayern (1,0821 Millionen Tiere) und Niedersachsen (801.349 Tiere).⁶ Damit stellen diese beiden Bundesländer allein knapp 50 Prozent des gesamten deutschen Milchkuhbestandes.

In der Milchviehhaltung werden im Wesentlichen zwei Haltungsformen praktiziert: Die sogenannte Laufstallhaltung⁷ und die sogenannte Anbindehaltung⁸, wobei nur etwa 31 % der Rinder Zugang zu einer Weide haben – Tendenz abnehmend.⁹ Rund 10 % des Kuhbestandes in Deutschland steht nach Angaben des Statistischen Bundesamtes zurzeit noch in Anbindehaltung – vor allem in kleineren Beständen Süddeutschlands; die meisten Milchkühe (etwa 83 %) werden in Laufställen gehalten.¹⁰

⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis), Deutschland größter Kuhmilcherzeuger der Europäischen Union, Stand 14.11.2022, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Land-Forstwirtschaft-Fischerei/Milchquote.html> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

⁵ BTML, Versorgungsbilanzen, abrufbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen/milch-und-milcherzeugnisse> (zuletzt aufgerufen am 16.01.2023).

⁶ Statistisches Bundesamt, Viehzählung Mai 2022, aufrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Tiere-Tierische-Erzeugung/Publikationen/Downloads-Tiere-und-tierische-Erzeugung/viehbestand-2030410225314.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen am 16.01.2023). Laut der Milchviehzählung November 2022 ist die Anzahl der Milchviehbetriebe im Vergleich zu Mai 2022 um 800 gesunken, vgl. <https://milchindustrie.de/marktdaten/erzeugung/#:~:text=Der%20Bestand%20an%20Milch%C3%BChen%20in.heute%20auf%2053.700%20Milchviehalter%20reduziert.> (zuletzt aufgerufen am 16.01.2023).

⁷ Vgl. zur üblichen Ausgestaltung Albert Schweitzer Stiftung für unsere Mitwelt, Milchkühe, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/milchkuehe> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023): „Der Stall ist in Ess-, Liege- und Melkbereiche eingeteilt, dazwischen dienen sogenannte Verkehrsflächen oder Laufgänge der Fortbewegung. Auslaufflächen, die den Kühen durchgehend oder zumindest stundenweise zur Verfügung stehen, sind nicht immer vorhanden. In der Stallmitte befindet sich der Futtergang. Um an das Futter zu gelangen, müssen die Kühe ihren Kopf durch Metallstangen (»Fressgitter«) stecken. Die Liegeboxen befinden sich nur wenige Schritte davon entfernt und sind mit Gummimatten oder Einstreu versehen. Metallbügel grenzen die Boxen zueinander ab, sodass sich die Kühe nicht quer hinlegen können. Weitere sogenannte Liegeboxelemente verhindern, dass die Tiere zu weit in die Box treten können und auf die Liegefläche koten.“

⁸ Soweit in diesem Gutachten von „Anbindehaltung“ die Rede ist, ist eine Haltung gemeint, bei der die Rinder ununterbrochen über mehrere Monate an einem Platz angebunden sind.

⁹ Destatis, Pressemitteilung Nr. N 051 vom 4. August 2021, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_N051_41.html (zuletzt aufgerufen am 19.01.2023).

¹⁰ 7 % entfielen auf weitere Haltungsverfahren, wie z.B. Kälberiglus, vgl. Destatis, Pressemitteilung Nr. N 051 vom 4. August 2021, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/08/PD21_N051_41.html (zuletzt aufgerufen am 19.01.2023).

Spezifische, gesetzlich definierte Mindestanforderungen an die Haltung, wie sie etwa die TierSchNutzV für Hühner oder Schweine kennt, gibt es dabei für Rinder derzeit nicht, weder für Milchkühe noch für Mastbullen. Allein zur Haltung von Kälbern (Rinder bis zu einem Alter von sechs Monaten) finden sich Regelungen in der TierSchNutzV.

Anhand dieses Gutachtens soll in Hinblick auf konkrete Haltungsmängel, nämlich der weiterhin praktizierten Anbindehaltung und Defiziten bei der Haltung in Boxenlaufställen, untersucht werden, ob und inwieweit die Haltungsbedingungen mit dem Tierschutzgesetz unvereinbar sind und ein dementsprechender Regelungsbedarf durch den Ordnungsgeber besteht.

Eng verknüpft mit der Haltung großer Tierzahlen auf engem Raum in der Milchindustrie ist die Enthornungspraxis. Daher soll aufgezeigt werden, welche tierschutzrelevanten Probleme sich aus dem betäubungslosen Enthornen von Rindern ergeben und inwieweit diesbezüglich ein Regelungsbedarf – hier durch den Gesetzgeber – besteht.

Letztlich geht das Gutachten auf die Frage ein, ob die Züchtung von Milchkühen am Beispiel der Ralle Holstein Friesian heutzutage als Qualzucht bezeichnet werden muss und welche Konsequenzen sich hieraus mit Blick auf die Untätigkeit des Ordnungsgebers ergeben. Diese Frage stellt sich aufgrund der quantitativ häufigen und qualitativ beachtlichen gesundheitlichen Probleme bei Hochleistungsmilchkühen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund wird aufgezeigt, dass der Ordnungsgeber, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), gehalten ist, dem Tierschutzgesetz sowie der Staatszielbestimmung Tierschutz Rechnung zu tragen und die Inhalte des § 2 TierSchG durch entsprechende Vorschriften in der TierSchNutzV zu konkretisieren.

Der Ordnungsgeber hat seit Beginn der neuen Legislaturperiode noch keine ernsthaften Bemühungen unternommen, die im Rahmen dieses Gutachtens aufgezeigten Regelungslücken zu schließen, obwohl sich solche Bestrebungen dem Koalitionsvertrag 2021-2025 entnehmen lassen.

II. Das naturnahe Verhalten von Rindern

Kühe sind nicht nur neugierig und intelligent, sie verfügen auch über eine reiche Sprache.¹¹ Es ist ihnen möglich, Artgenossen individuell an ihrem Muhen zu erkennen. Nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen tauschen sich Kühe über

¹¹ *Jensen, Wie Tiere fühlen, 2021, S. 60.*

positive und negative Erfahrungen im Rahmen der Haltung stimmlich aus, sie „sprechen“ über ihre Gefühle. Auf die menschliche Stimme reagieren die Tiere ebenfalls stark; so scheuen sie besonders schreiende Menschen.¹²

Unter naturnahen Bedingungen grasen Rinder bis zu 12 Stunden täglich im langsamen Vorwärtsschritt und legen dabei auf der Weide Strecken von mehreren Kilometern am Tag zurück.¹³ Die Nahrungsaufnahme erfolgt während des Gehens, sodass die Tiere aufgrund der versetzten Vorderbeinhaltung die am Boden befindlichen Gräser gut erreichen können.¹⁴ Durch diese Stellung der Gliedmaßen gelangen die Tiere etwa 15 cm tiefer mit dem Maul in Richtung Bodenoberfläche als bei geschlossen stehenden Vorderbeinen.¹⁵ Sie umschlingen sodann die Grasbüschel mit der Zunge und reißen sie ab.

Gleichzeitig ist das Ruhen ein Grundbedürfnis von Kühen. Dabei bevorzugen sie als Weichlieger eine verformbare, trockene und wärmegeämmte Liegefläche, auf der sie insgesamt etwa 7-12 Stunden am Tag liegen.¹⁶ Während der Liegephasen findet der Großteil der Wiederkauaktivität statt.¹⁷ Sofern die Tiere sich zum Schlafen hinlegen, ist das Ablegen des Kopfes auf dem eigenen Körper eine für Rinder typische Schlafposition.¹⁸

Zum Komfortverhalten der Kühe gehört die regelmäßige Körperpflege, die nicht nur dem Wohlbefinden dient, sondern auch eine soziale Bedeutung hat.¹⁹ Zur Fellpflege nutzen Kühe gerne Zunge, Hörner und auch Klauen. Wenn die Haltungsbedingungen es ermöglichen, scheuern sich Rinder gerne an Bäumen, Sträuchern und Pfosten.²⁰

Die wichtigste soziale Beziehung innerhalb der Kuhherde ist diejenige zwischen einer Mutter und ihrem Kalb.²¹ Unter natürlichen Umständen sondert sich die Kuh zum Gebären ihres Kalbes von der Herde ab. Dafür sucht sie einen geschützten Ort

¹² Jensen, Wie Tiere fühlen, 2021, S. 60.

¹³ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 2, 7.

¹⁴ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 2.

¹⁵ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 17 f.

¹⁶ Vgl. hierzu VGH München, Beschluss vom 3. Juli 2007 – 25 ZB 06.1362 –, juris; VG Ansbach, Urteil vom 21. April 2011 – AN 16 K 10.01518 –, juris; VG Düsseldorf, Beschluss vom 21. Mai 2002 – 23 L 1867/02 –, juris; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 3. Brade, Flachowsky, Rinderzucht und Rindfleischerzeugung – Empfehlungen für die Praxis, 2007, S. 93; LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 19.

¹⁷ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 19.

¹⁸ Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Milchkühe, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/milchkuehe> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

¹⁹ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 16 f.

²⁰ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 20.

²¹ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 203 m.w.N.

auf – bspw. hinter einem Felsen oder in hohem Gras –, bleibt dabei jedoch akustisch mit der Herde verbunden.²² Direkt nach der Geburt leckt die Mutter ihr Kalb intensiv ab, was eine starke Bindung zwischen beiden aufbaut, aber auch die Vitalität des Kalbes steigert.²³ Entscheidend für diese innige Beziehung ist nicht allein das Säugen, sondern vielmehr die Zeit, die Mutter und Kind miteinander verbringen.²⁴ Zunächst benötigt das Kalb in der ersten Zeit nach der Geburt sechs bis acht Mahlzeiten täglich mit einer Säugedauer von jeweils rund sieben Minuten, worüber der Aufbau des Immunsystems des Kalbs erfolgt.²⁵ Die Trennung von Mutter und Kind führt bei beiden zu einem hohen psychischen Stress.²⁶

Es ist wissenschaftlich belegt, dass Kälber, die bei ihrer Mutter aufwachsen, ein besseres Sozialverhalten zeigen und besser mit Stresssituationen, wie bspw. die Eingliederung in eine neue Herde, umgehen können als Kälber, die zu früh von der Mutterkuh getrennt wurden.²⁷ Bei einer mutter- oder ammengebundenen Kälberaufzucht weist das Kalb zudem höhere Tageszunahmen während der Säugetzeit auf als ein Jungtier, das nur per Eimer oder Automat getränkt wird.²⁸

Etwa 20 Prozent des Tages verbringen die Kälber ab einem Alter von etwa zwei Wochen mit Spielaktivitäten, in sogenannten Kindergartengruppen.²⁹ Innerhalb einer Rinderherde gibt es keine lineare Rangordnung, es bestehen vielmehr sogenannte Dominanzbeziehungen zwischen den jeweiligen Tieren, die teilweise lebenslangen Bestand haben.³⁰ Die Dominanzbeziehungen stellen eine evolutionär stabilisierte Strategie dar: Es ist ein genetisch gesteuertes Verhalten, das sich für die Tierart in seiner geschichtlichen Entwicklung als am besten für seine Überlebenschancen herausgebildet hat. Das Bedürfnis der Herdenzugehörigkeit ist bei Kühen genetisch fest verankert, denn insbesondere wegen des Schutzes vor Fressfeinden in freier Wildbahn ist es für eine Kuh von elementarer Bedeutung, in einer Herde integriert zu sein. Das Integrationsbedürfnis in die Herde ist so groß, dass weibliche Kühe die starke Tendenz aufweisen, eine einmal eingenommene Position innerhalb der Herde zu akzeptieren, auch wenn diese Position keine dominante

²² Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 204 m.w.N.

²³ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 50.

²⁴ Jensen, Wie Tiere fühlen, 2021, S. 105.

²⁵ Ausführlich zu den Nachteilen einer Trennung von Kalb und Kuh siehe Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284-288.

²⁶ Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284 (286).

²⁷ vgl. Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284 (284) m.w.N.

²⁸ Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284 (286) m.w.N.

²⁹ Brade/Flachowsky, Rinderzucht und Rindfleischherzeugung – Empfehlungen für die Praxis, 2007, S. 96; vgl. hierzu auch Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284 (285).

³⁰ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 205 m.w.N.

ist. Für das Wohlbefinden der Kuh ist nicht ihre Stellung in der Herde entscheidend, sondern die grundsätzliche Akzeptanz in der Herde. Kühe sind generell sehr soziale Tiere, so bilden sich innerhalb einer Rinderherde oftmals langanhaltende Beziehungen und tiefe Freundschaften zwischen den Tieren.³¹ Bis zu einer Gruppengröße von ungefähr 80 Tieren sind Rinder wohl in der Lage, Gruppenmitglieder individuell zu kennen.³²

Bei dem Sozialverhalten der Kühe erfüllen die Hörner als Kommunikationsorgan eine enorm wichtige Funktion. Kühe sind *Distanztiere*, sie benötigen für ihr Wohlbefinden konstant eine Ausweichdistanz zu den Artgenossen.³³ Rinder halten auch beim Ruhen Individualdistanzen von bis zu mehreren Metern ein.³⁴ Wenn Kühe sich gegenseitig jahrelang kennen, haben sie ein Ausdrucks- und Sozialverhalten entwickelt, das es ihnen ermöglicht, in kurzer Zeit über eine größere Distanz ihr Befinden mitzuteilen und der Artgenossin zu gestatten, dass sie sich – die Tiere stellen sich auch gegenseitig Bedingungen – nähern darf. Die gesamte Verständigung hierzu geschieht über die Stellung der Hörner zum Körper der Kuh.

Die Hörner der Kühe sind also keine „Waffen“, wie häufig zu Unrecht angenommen wird, sondern Instrumente zur Kommunikation, gerade zur *Vermeidung einer kämpferischen Auseinandersetzung* und zur Lösung von Konflikten auf allein visueller Ebene mittels Bewegung, Aktion und Reaktion. Hörner spielen für die Kuh nicht nur bei sozialen Auseinandersetzungen und der Körperpflege eine Rolle, sondern ebenfalls bei der Wärmeregulierung.³⁵

III. Haltungsmängel in der konventionellen Rinderhaltung

1. Die zentralen Normen des Tierschutzgesetzes

Die oben gemachten Ausführungen zum Verhalten von Kühen sind Grundlage der hier vorzunehmenden Beurteilung, inwieweit bei einzelnen Kriterien der Haltun-

³¹ Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284 (284).

³² LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 16 f, abrufbar unter <https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/niedersaechsische-tierschutzleitlinien-zur-milchkuhhaltung-73337.html> (zuletzt aufgerufen am 19.01.2023).

³³ Hirt/Maisack/Moritz, 4. Auflage 2023, Anh. § 2, Rn. 6; Richter/Karrer, Rinderhaltung, in: Richter, Krankheitsursache Haltung, 2006, S. 66.

³⁴ Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Milchkühe, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/milchkuehe> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

³⁵ Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Milchkühe, abrufbar unter <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/milchkuehe> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

formen von einer Vereinbarkeit mit dem Tierschutzgesetz auszugehen ist. Die TierSchNutztV stellt nicht mehr als eine Konkretisierung der Inhalte des Tierschutzgesetzes, namentlich der Zentralnorm des § 2 TierSchG, dar und legt als solche nur absolute Mindestbedingungen fest.³⁶ Vorschriften, die nicht mit dem in der Normhierarchie höher angesiedelten TierSchG übereinstimmen, würden zugleich die Grenzen der Verordnungsermächtigung des § 2a TierSchG i.V.m. § 2 TierSchG überschreiten. Hierzu im Einzelnen:

a. Die „Tierhaltergeneralklausel“ in § 2 TierSchG

Vorliegend ist insbesondere die sogenannte „Grundvorschrift über die Tierhaltung“³⁷ von Relevanz. Danach muss derjenige, der ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, zunächst das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen (Nr. 1). Hierbei mag keine optimale Versorgung erforderlich sein, das Gesetz verlangt aber die nach Abwägung der beteiligten Interessen bestmögliche Versorgung.³⁸ Des Weiteren darf die Möglichkeit des Tieres zu einer artgemäßen Bewegung nicht so eingeschränkt werden, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden (Nr. 2). Das heißt Bewegungseinschränkungen, die zu Schmerzen führen, sind verboten, ohne dass es auf die Frage der Vermeidbarkeit ankäme – es gilt ein uneingeschränktes Verbot der Zufügung von Schmerzen bei der Einschränkung der Bewegungsmöglichkeit.³⁹

Der historische Gesetzgeber wollte dem Tier die Möglichkeit zur Bedarfsdeckung und zur Schadensvermeidung gewähren.⁴⁰ Damit nahm er Bezug auf eine Lehre der Ethologie, das Bedarfsdeckungs- und Schadensvermeidungskonzept.⁴¹

³⁶ Hierzu auch *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 35.

³⁷ *Lorz*, Das Recht der Massentierhaltung (Intensivtierhaltung), NuR 1986, 237.

³⁸ *Bülte*, Strafrechtliches Gutachten zur Rechtmäßigkeit des Einstellungsbescheids der Staatsanwaltschaft Gera vom 14.5.2018 in einem Ermittlungsverfahren wegen Vergehens nach dem Tierschutzgesetz, Az.: 745 Js 41636/17, erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., S. 15.

³⁹ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 2 Rn. 46.

⁴⁰ Begründung des Änderungsgesetzes 1986, BT-Drs. 10/3158, 18.

⁴¹ *Metzger* in: *Lorz/Metzger*, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 2 Rn. 21 mit Verweis auf *Sambraus* in *Sambraus/Steiger*, Das Buch vom Tierschutz, 1997, S. 36: Lebewesen sind fähig zu Selbstaufbau, Selbsterhaltung und Fortpflanzung. Um das zu erreichen, müssen sie sich erfolgreich mit ihrer Umwelt (und sich selbst) auseinandersetzen. Sie bedürfen bestimmter Lebensumstände, vor allem bestimmter Stoffe und Reize; diese werden Bedarf genannt. Bedarfsdeckung ist erreicht, wenn das Lebewesen Bedingungen erzeugt hat, die für das Gelingen von Selbstaufbau und Selbsterhaltung erfüllt sein müssen. Bedürfnis nennt man dagegen das Wahrnehmen eines Mangels verbunden mit dem Streben nach dessen Beseitigung, also Empfindung (und Handlungsbereitschaft). Neben der Sorge für die Deckung des Bedarfs vermeiden die Lebewesen schädigende Einflüsse. Weder Bedarf noch Bedarfsdeckung oder Schadensvermeidung sind der Beobachtung unmittelbar zugänglich. Wie weit einem Individuum Selbstaufbau und Selbsterhaltung gelungen ist, kann aber aus dem Vergleich mit einer Referenzgruppe ermittelt werden. Legt man deren relevante Merkmale fest, erhält man einen Typus. Das kann nach mathematisch-statistischen Methoden geschehen. Abweichungen vom Typus können als Schaden oder Verhaltensabweichung bewertet werden.

In seiner Entscheidung zur Legehennenhaltung hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) sodann die offensichtliche Missachtung des Bedarfsdeckungs- und Schadensvermeidungskonzepts zum Anlass genommen, mit deutlichen Worten den Anforderungen des § 2 TierSchG Gehör zu verschaffen. Die im Rahmen dieses Urteils vom Bundesverfassungsgericht entwickelten höchstrichterlichen Grundsätze sind wegweisend für das heutige Verständnis von § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG – und zwar für jede Tierhaltung.⁴² Mit Urteil vom 06.07.1999 wurde die Hennenhaltungsverordnung von 1987 für nichtig erklärt und dabei zum Verständnis der Anforderungen der Regelungen in § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG folgende Feststellungen getroffen:

- Eine unangemessene Zurückdrängung der artgemäßen Verhaltensabläufe, welche zu den Grundbedürfnissen Ernährung, Pflege und artgerechte Unterbringung gehören, stellt einen Verstoß gegen Nr. 1 dar.⁴³ Diese Bedürfnisse sind als Grundbedürfnisse umfassend geschützt, sodass es nicht darauf ankommt, ob hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier entstehen.⁴⁴
- Zu den umfassend geschützten Grundbedürfnissen nach Nr. 1 gehören alle Verhaltensweisen im Zusammenhang mit den Funktionskreisen „Nahrungserwerbsverhalten“, Ruheverhalten“⁴⁵, „Eigenkörperpflegeverhalten“ sowie auch das weitere „Sozialverhalten“.⁴⁶
- Die Grundbedürfnisse nach Nr. 1 dürfen auch nicht aus rein wirtschaftlichen Erwägungen zu Gunsten wirtschaftlicher Interessen zurückgestellt werden.⁴⁷
- Im Gegensatz dazu hat der Gesetzgeber die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung „als einziges seiner Bedürfnisse“ weitergehenden Einschränkungsmöglichkeiten unterworfen.⁴⁸

⁴² BVerfG Urt. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1; vgl. auch *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 2 Rn. 15.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 38; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 2 Rn. 12;

⁴⁴ BVerfG, Urt. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 36; zur Abgrenzung von § 2 Nr. 1 zu Nr. 2 vgl. auch VGH München, Beschl. v. 28.09.2005, 25 CS 05.1075, NuR 2006, 455 (456).

⁴⁵ Siehe BVerfG, Urt. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 36, wo das „Schlafen“ der Hennen den Grundbedürfnissen im Sinne von § 2 Nr. 1 TierSchG zugeordnet wird.

⁴⁶ Im Falle von Legehennen gehören zu den Grundbedürfnissen daher z.B. Scharren, Picken, ungestörte und geschützte Eiablage, Eigenkörperpflege; siehe *Cirsovius/Maisack*, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerfG, Normenkontrollbeschluss vom 12.10.2010 (2 BvF 1/07; AUR 2011, 269) - zur verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Verfassungskonformität der Legehennenhaltung in Kleingruppen, AUR 2011, 273.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 37 und 40.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 32-37.

Das BVerfG hat die materielle Nichtigkeit von § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 7 HhVO 1987 allein mit der Art und dem Ausmaß begründet, wie die Bedürfnisse des „Ruhens“ sowie das „gleichzeitige Fressen“ durch die bisherige Hennenhaltungsverordnung zurückgedrängt wurden. Auf die wirtschaftlich begründeten Einwände der Gegenseite hat sich das Gericht entsprechend der oben genannten Erkenntnisse gar nicht erst eingelassen.

b. Die Verordnungsermächtigung in § 2a TierSchG

Die oben angesprochene Verordnungsermächtigung in § 2a TierSchG ermächtigt das BMEL, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, die Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 TierSchG näher zu bestimmen und dabei insbesondere Vorschriften zu erlassen über Anforderungen hinsichtlich der Bewegungsmöglichkeit oder der Gemeinschaftsbedürfnisse der Tiere (Nr. 1), an Räume, Käfige, andere Behältnisse und sonstige Einrichtungen zur Unterbringung von Tieren sowie an die Beschaffenheit von Anbinde-, Fütterungs- und Tränkvorrichtungen (Nr. 2) sowie hinsichtlich der Lichtverhältnisse und des Raumklimas bei der Unterbringung der Tiere (Nr. 3).

Eine Einschränkung der gesetzlichen Vorgaben oder gar eine Absenkung des gesetzlichen Schutzniveaus darf hierbei seitens des an Recht und Gesetz gebundenen Ordnungsgebers nicht erfolgen. Es obliegt ihm lediglich, an Stelle des Gesetzgebers dessen noch nicht in allen Einzelheiten feststehende Entscheidung gleichsam „zu Ende zu denken“⁴⁹ und in diesem Sinne den im Gesetz angelegten Rahmen zu konkretisieren.

Eine auf § 2a TierSchG gestützte Verordnung hat demnach sicherzustellen, dass die Bedürfnisse, welche den in § 2 TierSchG genannten Begriffen „ernähren“, „pflegen“ und „verhaltensgerecht unterbringen“ unterfallen, im Wesentlichen befriedigt werden müssen. Hierzu zählen die oben bereits genannten Funktionskreise wie „Nahrungserwerbsverhalten“, „Ruheverhalten“, „Eigenkörperpflegeverhalten“, „Mutter-Kind-Verhalten“ sowie auch das weitere „Sozialverhalten“. Verordnungsrechtliche Regelungen, die einen oder mehrere Funktionskreise erheblich einschränken oder eine starke oder dauerhafte Unterdrückung dieser Grundbedürfnisse bewirken, wären infolge der Überschreitung des gesetzlichen Ermächtigungsrahmens nichtig.⁵⁰

2. Anbindehaltung

a. Unvereinbarkeit mit dem TierSchG

⁴⁹ *Kramer*, Wirksamkeit der Hennenhaltungsverordnung, JuS 2001, 962 (964).

⁵⁰ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 2a Rn. 9.

Die Haltungsform der Anbindehaltung führt zu einer massiven Einschränkung der in § 2 Nr. 1 TierSchG normierten Grundbedürfnisse, welche grundsätzlich keiner Relativierung zugänglich sind.⁵¹ Bei dieser Haltungsform sind die Kühe am Hals mit Ketten oder anderen Vorrichtungen fixiert, stehen in Reihen eng nebeneinander und können sich lediglich hinlegen und wieder aufstehen. Sie können sich nicht einmal richtig kratzen, geschweige denn sich umdrehen oder ein paar Schritte gehen. Vor den Kühen befindet sich der sog. Futtertisch, hinter ihnen das Entmischungssystem.

Die Haltung von Rindern in dauernder Anbindehaltung wird bereits heute als tierschutzwidrig angesehen und verstößt gegen § 2 TierSchG. Hierzu im Einzelnen:

- Nahrungsaufnahme

Zunächst kann eine artgerechte Nahrungsaufnahme nicht mehr stattfinden. Eine artgemäße Nahrungssuche durch Grasensuchen auf der Weide ist gänzlich ausgeschlossen. Die Körperhaltung entspricht bereits aufgrund der Anbindehaltung nicht mehr der natürlichen Körperhaltung auf der Weide. Die Nahrungsaufnahme ist zudem auf 4-7 Stunden verkürzt.⁵² Das Futteraufnahmeverhalten erfährt Einschränkungen bedingt durch Kompromisse bei der Krippengestaltung.⁵³

Üblicherweise trennen Rinder zudem Liege- und Fressplatz. Dadurch, dass regelmäßig zu wenig strukturiertes Futter angeboten wird und der Zeitraum der Nahrungsaufnahme, wie oben beschrieben, deutlich kürzer ist, als im Rahmen der Weidehaltung, entwickeln die Tiere in einer solchen Haltungsform regelmäßig Verhaltensstörungen.⁵⁴

- Ruheverhalten

Oft sind die Kühe im Rahmen der Anbindehaltung gezwungen, auf einer (zu) harten Liegefläche zu liegen, was regelmäßig zu Gelenk- und Euterentzündungen der Tiere sowie zu Entzündungen und Verletzungen an der Innenseite der Schenkel

⁵¹ Vgl. hierzu Stellungnahme der tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e. V. zur Anbindehaltung von Rindern, August 2015 (abrufbar im Internet); BVerfGE 101, 1, 36; Zur Vereinbarkeit der Haltungsform mit dem Tierschutzgesetz vgl. Köpernik, AUR 2011, 429.

⁵² Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 2 m.w.N.

⁵³ Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e.V., Stellungnahme zur Anbindehaltung von Rindern, August 2015.

⁵⁴ Kühe in Anbindehaltung entwickeln regelmäßig Verhaltensstörungen wie das „pferdeartige Aufstehen“ durch die Platzeinschränkungen und das „Zungenrollen/-schlagen“ bei zu wenig Fütterung mit Raufutter, vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 2 und 11.

führt.⁵⁵ Ein Ablegen des Kopfes auf dem Körper ist schwer bis gar nicht möglich. Gerade bei der Anbindehaltung führen die Gegebenheiten daher mangels einer adäquaten Liegefläche zu einer Verringerung der Liegeperioden- und Zeiten.⁵⁶

Abgesehen davon ist den Tieren im Rahmen der Anbindehaltung kein artgerechtes Aufstehen mehr möglich. Üblicherweise bewegen Rinder beim Aufstehen ihren Kopf mit Schwung nach vorne oben, damit sie mit der Hinterhand hochkommen und beim anschließenden Strecken der Vorderextremitäten einen Schritt nach vorne machen können. Dieser Kopfschwung ist aufgrund der räumlichen Gegebenheiten in der Anbindehaltung oftmals nicht ausführbar, sodass das Rind sich in diesen Fällen gezwungenermaßen angewöhnt, entgegen seiner Gewohnheit wie ein Pferd aufzustehen.⁵⁷ Diese Verhaltensweise ist ein eindeutiger Hinweis auf gravierende Mängel in der Aufstallung und kann zu schweren Schäden am Bewegungsapparat führen.⁵⁸

Bei der Auslegung von § 2 TierSchG ist gemäß Nr. 1.1 der AVV zum Tierschutzgesetz auch die Empfehlung des Ständigen Ausschusses (Europarats-Empfehlung) für das Halten von Rindern vom 21.10.1988⁵⁹ zu beachten. In Anh. B (Kühe und Färsen) Nr. 2 der Europarats-Empfehlung für das Halten von Rindern heißt es: *„Liegeboxen und Stände sollten beim Aufstehen und beim Abliegen artgemäßes Verhalten ermöglichen.“* Hiermit sind Anbindevorrichtungen, die das artgemäße Aufstehen und Abliegen behindern, unvereinbar.

- Komfortverhalten / Körperpflege

Doch nicht nur das Ruhen und Fressen sowie die Bewegungsabläufe der Rinder sind betroffen. Die zur Körperpflege eines Rindes gehörenden Leck-Kratz- und Scheuerbewegungen können bei der Anbindehaltung nicht ausgeführt werden, da die Tiere hierzu ausreichenden Raum benötigen.⁶⁰ Rinder stellen sich hierzu mit gespreizten Extremitäten bockartig hin, um mit schleudernden Bewegungen von Kopf und Zunge auch entfernte Körperstellen zu erreichen. Dies ist aufgrund der Enge und der Fixierung des Kopfes in der Anbindehaltung nicht möglich. Auch die Europarats-Empfehlung für das Halten von Rindern sieht in Art. 6 Abs. 3 vor, dass es allen Rindern, egal ob Mastrind oder Milchkuh, jederzeit – unabhängig von der konkreten Haltungsform – möglich sein muss, sich mühelos scheuern und lecken

⁵⁵ Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Milchkuh, abrufbar unter: <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/milchkuehe> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

⁵⁶ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 20; Leondarakis/Liedke, Gutachten über die Rechtmäßigkeit einer Anbindehaltung bei Rindern, 2008, S. 8.

⁵⁷ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 16.

⁵⁸ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 20.

⁵⁹ Europäisches Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen, Empfehlungen für das Halten von Rindern, 21.11.1988.

⁶⁰ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 4 und 13.

zu können und genügend Raum zu haben, um abzuliegen, zu ruhen, Schlafhaltungen einzunehmen oder sich zu strecken und aufzustehen. Eine Anbindehaltung, die es beispielsweise verhindert, dass das Rind den Kopf nach hinten schwingt, um entfernte Körperteile belecken zu können, ist hiermit nicht vereinbar.⁶¹

Verbleiben mangels Körperpflege Kotreste im Fell, kann dies zu Euterentzündungen, Parasitenbefall und Hauterkrankungen führen. Dies stellt eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohlbefindens der Tiere dar.⁶² Eine Möglichkeit, den am Anbindeplatz vorherrschenden sonstigen äußeren Bedingungen auszuweichen, besteht ebenfalls nicht. Weder ist es den Tieren möglich, etwa einen kühleren Ort aufzusuchen, noch können sie bei Bedarf einen wärmeren Ort aufsuchen. Insbesondere in Massivställen wie bei der Anbindehaltung entspricht das Klima nicht den Ansprüchen der Rinder, da die Stallinnentemperaturen aufgrund der schlechten Lüftung zumeist zu hoch sind.⁶³

- Mutter-Kind-Verhalten

Sofern die Kühe in der Anbindung ihr Kalb zur Welt bringen müssen, bedeutet dies doppelten Stress für sie. Zum einen können sie sich nicht, wie es ihrem natürlichen Bedürfnis entspricht, von der Herde absondern, um ungestört zu kalben. Zum anderen wird der Geburtsvorgang durch die Anbindung an sich bereits stark eingeschränkt.⁶⁴ Darüber hinaus wird ihnen in der Regel verwehrt, nach der Geburt ihr Kalb abzulecken und zu säubern, da die Kälber nach der Geburt unmittelbar von ihren Müttern getrennt werden.

- Sozialverhalten und Fortbewegung

Weitere Grundbedürfnisse, die aufgrund der Anbindehaltung nahezu gänzlich eingeschränkt werden, sind das Sozialverhalten sowie die artgemäße Fortbewegung der Tiere. Die Tiere können weder Beziehungen zu anderen Tieren eingehen und pflegen, noch können sie den gleichermaßen für ihr Wohlbefinden wichtigen Abstand zu anderen Tieren einhalten.⁶⁵ Das natürliche Erkundungsverhalten kann in Anbetracht der Fixierung und der wenigen, monotonen Umweltreize nicht stattfinden.⁶⁶

⁶¹ Vgl. hierzu *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 8.

⁶² LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 21.

⁶³ Vgl. zu den Temperaturansprüchen der Tiere LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 17.

⁶⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, 4. Auflage 2023, Anh. § 2, Rn. 14 m.w.N.

⁶⁵ Vgl. hierzu auch LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 15 f.

⁶⁶ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 12.

Folgende Übersicht des Thünen-Instituts aus dem Jahre 2017 gibt – gestützt auf den Bewertungsrahmen des KTBL (2006) – sehr deutlich wieder, wie stark die Tiere in nahezu allen Funktionskreisen eingeschränkt sind.

Tabelle 1: Ausführbarkeit des Normalverhaltens von Milchkühen in der ganzjährigen Anbindehaltung und im Boxenlaufstall gemäß Nationalem Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren (KTBL, 2006)

Funktionskreis	Indikator	ganzjährige	
		Anbindehaltung*	Boxenlaufstall**
Sozialverhalten	Gruppe	n.a.	u.a.
	Sozialstruktur	n.a.	e.a.
	Sozialkontakt	e.a.	u.a.
	Ausweichen/Rückzug	-	u.a.
Fortbewegung	Gehen	n.a.	u.a.
	Laufen	n.a.	u.a.
	Rennen	n.a.	e.a.
	Drehung	n.a.	u.a.
Ruhen und Schlafen	Abliegen/Aufstehen	e.a.	e.a.
	Ruhe-/Schlafplatzwahl	n.a.	e.a.
	Ruhe-/Schlaflage	e.a.	e.a.
	Störungsfreies Ruhen und Schlafen	e.a.	e.a.
Nahrungsaufnahme	Nahrungssuche/Futterselektion	n.a.	n.a.
	Futteraufnahme	u.a.	u.a.
	Wasseraufnahme***	e.a.	u.a.
	Ungestörte Futteraufnahme	u.a.	e.a.
Ausscheidung	Koten und Harnen	u.a.	u.a.
Fortpflanzung	Paarung: Aufspringen/Rindern	n.a.	e.a.
	Geburt: Separation zur Geburt	n.a.	e.a.
	Geburt: Geburtsverhalten	n.a.	e.a.
Komfort	Eigene Körperpflege	e.a.	e.a.
	Körperpflege am Objekt	n.a.	u.a.
	Thermoregulatorisches Verhalten (Abkühlung)	n.a.	e.a.
Erkundung	Orientierungsverhalten/räumliche Erkundung	n.a.	e.a.

n.a. Normalverhalten stark eingeschränkt/nicht ausführbar“

e.a. Normalverhalten „eingeschränkt ausführbar“

u.a. Normalverhalten „uneingeschränkt ausführbar“

* Mittellangstand (Bezeichnung des Haltungsverfahrens im Bewertungsrahmen: R/MV0002)

** Liegeboxenlaufstall mit Hochboxen, harten Gummimatten und perforierten Laufflächen (R/MV0007)

*** Das artgemäße Trinken (Wasseraufnahme von oben aus offener Wasseroberfläche mit leichtem Eintauchen des Flotzmauls, gerade stehend) ist aber wegen der Schalen-/Zungentränken nicht möglich

Quelle: Thünen Working Paper

Folgenabschätzung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen, 2018, S. 4.

Dass die Anbindehaltung hinsichtlich verschiedener Funktionskreise zu einer deutlichen Einschränkung artgerechter Verhaltensweisen der Rinder führt, bestätigt auch die TVT in einer Stellungnahme aus 2015.⁶⁷

Vor diesem Hintergrund stellt die Anbindehaltung nach dem Stand der wissenschaftlichen Forschung kein tiergerechtes Haltungsverfahren im Sinne des § 2 TierSchG dar.⁶⁸ Die Rechtsprechung teilt diese Auffassung weitgehend. In einem Urteil des Verwaltungsgerichts Münster aus Februar 2022 heißt es:

„In der Anbindehaltung sind nämlich nahezu alle durch § 2 Nr. 1 TierSchG geschützten Grundbedürfnisse stark eingeschränkt bzw. viele der zugehörigen Verhaltensweisen nicht ausführbar. Zudem kann es als Folge der Bewegungsarmut zu gehäuften Erkrankungen kommen und können Schmerzen entstehen.“⁶⁹

Auch aus anderen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen geht hervor, dass die dauernde Anbindehaltung als nicht verhaltensgerecht anzusehen ist.⁷⁰ Der Bundesrat hat bereits 2016 eine Entschließung zum Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern gefasst, da er der Auffassung war,

„dass die ganzjährige Anbindehaltung von Rindern kein tiergerechtes Haltungssystem im Sinne des § 2 des Tierschutzgesetzes darstellt.“⁷¹

b. Anbindehaltung in Kombination mit Weidehaltung

Bei der Anbindehaltung in Kombination mit Weidehaltung bedarf es einer dezidierten Betrachtung der genauen Ausgestaltung. Anders als oftmals angenommen erhalten Milchkühe hierbei nämlich nicht die Möglichkeit des täglichen oder zumindest einen über das Jahr verteilten Weidegang. Es handelt sich hierbei in der Regel vielmehr um eine sogenannte saisonale Weidehaltung in den Sommermonaten, bei der die Tiere jedoch im Ergebnis im restlichen Jahresverlauf häufig bis zu acht (!) Monate lang ununterbrochen angebunden im Stall stehen.

Auch eine solche Form der Haltung ist nicht als verhaltensgerecht im Sinne des § 2 TierSchG anzusehen. Tiere verfügen nicht über ein Zeitempfinden wie Men-

⁶⁷ Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz e.V., Stellungnahme zur Anbindehaltung von Rindern, August 2015.

⁶⁸ *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 112; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 9.

⁶⁹ VG Münster Urt. v. 3.2.2022 – 4 K 2151/19, BeckRS 2022, 1113, beck-online.

⁷⁰ Vgl. Nds OVG, Beschluss vom 29.7.2019 – 11 ME 218/19 – DÖV 2019, S. 888, beck-online; VG Münster, Beschl. v. 20. 12. 2019 – 11 L 843/19, Rdnr. 15 ff., juris; VG Oldenburg, Beschl. v. 19.9.2019 – 7 B 2440/19, Rdnr. 12 ff., juris.

⁷¹ BR-Drs. 187/16.

schen, sondern haben ein wesentlich geringeres Vermögen, physischem oder psychischem Druck standhalten zu können.⁷² Während ein täglicher Rhythmus von Tieren problemlos verinnerlicht werden kann, ist es ihnen nicht möglich derart lange Zeiträume zu überblicken. Unabhängig davon ist eine solche blockweise und zudem ungleich gewichtete Verteilung der Zeiträume, in denen sich die Tiere entweder frei bewegen können oder angebonden sind, nicht geeignet, um die physischen und psychischen Einschränkungen und Leiden der Tiere während des Angebondenseins abzumildern und auszugleichen.

Anders wäre dies sicherlich dann zu bewerten, wenn die Tiere täglich neben der Anbindehaltung Auslauf hätten. Ein solcher Rhythmus könnte nicht nur von den Tieren nachvollzogen werden, sondern wäre zudem geeignet, die oben aufgezeigten Einschränkungen bezüglich des Bewegungsverhaltens, des Komfortverhaltens und des Sozialverhaltens deutlich abzumildern.

c. Anbindehaltung – Strafbarkeit gem. § 17 Nr. 2b TierSchG

Es besteht eine strafrechtliche Relevanz in Hinblick auf die dauerhafte Anbindehaltung, die nicht außer Acht zu lassen ist. Als möglicher Straftatbestand kommt § 17 Nr. 2b TierSchG in Betracht. Danach macht sich strafbar, wer einem Wirbeltier länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen oder Leiden zufügt. Wie der Wortlaut bereits zeigt, gilt der Straftatbestand ohne Einschränkung auch für die Massentierhaltung.⁷³ Hinsichtlich der Tatbestandsmerkmale Schmerzen und Leiden genügt es, wenn entweder Leiden oder Schmerzen vorliegen, sie sind nicht kumulativ zu fordern.

Schmerzen sind nach der „International Association for the Study of Pain“ als unangenehme Sinnes- und Gefühlsenerlebnisse, die im Zusammenhang mit tatsächlicher oder potenzieller Gewebeschädigung stehen, zu verstehen.⁷⁴

In Hinblick auf die Anbindehaltung kommt jedenfalls die Verursachung von erheblichen Leiden in Betracht. Unter Leiden versteht man alle nicht bereits im Begriff des Schmerzes umfassten Beeinträchtigungen im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne anhalten, wobei eine Beeinträchtigung des seelischen Wohlbefindens genügt.⁷⁵ Der Leidensbegriff verlangt einerseits keine andauernde oder gar nachhaltige Beeinträchtigung des Wohlbefindens eines Tieres, andererseits bedeutet Leiden mehr

⁷² *Hirt/Maisack/Moritz*, 4. Auflage 2023, TierSchG, § 17 Rn. 91 m.w.N.

⁷³ BGH, Urteil vom 18.02.1987 - 2 StR 159/86 = NJW 1987, 1833; *Wollenteit*, Ist die konventionelle Pelztierhaltung strafbar?, RdL 2002, 173 m.w.N.

⁷⁴ Definition nach der ISAP: unangenehme sensorische und gefühlsmäßige Erfahrung, die mit akuter oder potenzieller Gewebeschädigung einhergeht oder in Form solcher Schädigungen beschrieben wird, vgl. *Hirt-Maisack/Moritz*, 4. Auflage 2023, TierSchG, § 1 Rn. 12.

⁷⁵ BGH, Urt. V. 18.02.1987 – 2 StR 159/86 = NJW 1987, 1833 (1834); BVerfG, Urt. V. 18.01.2000 – 3 C 12/99 = NuR 2001, 454 (455); VGH Mannheim, Urt. v. 15.12.1992 – 10 S 3230/91, juris; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 1 Rn. 19.

als ein schlichtes Unbehagen.⁷⁶ Voraussetzungen für das Wohlbefinden eines Tieres sind körperliche Gesundheit und ein in jeder Beziehung normales Verhalten.⁷⁷ Eine mangelnde körperliche Gesundheit beeinträchtigt das Wohlbefinden, wobei es verfehlt wäre, andersherum von einer rein körperlichen Gesundheit auf Wohlbefinden zu schließen.⁷⁸ Psychische Leiden sind ebenso Leiden i.S.v. § 17 Nr. 2b TierschG.

Weiterhin müssen die Leiden entweder wiederholt zugefügt werden oder länger anhalten. Länger anhaltend sind Schmerzen oder Leiden, die eine gewisse Zeitspanne andauern, wobei die erforderliche Dauer je nach Einzelfall ausfallen kann. Je erheblicher die Schmerzen oder Leiden sind, desto kürzer ist die notwendige Dauer ihrer Zufügung. Dabei ist nicht auf das Zeitempfinden des Menschen abzustellen, sondern auf das (wesentlich geringere) Vermögen des Tieres, physischem oder psychischem Druck standhalten zu können.⁷⁹ Entscheidend ist zudem allein die Dauer des Taterfolgs, nicht die der Tathandlung.⁸⁰ Bei einer tierschutzwidrigen Haltung von mehreren Tagen, durch die bei den Tieren Leiden verursacht werden, kann das Merkmal des länger Anhaltens als erfüllt angesehen werden.⁸¹

Die Schmerzen oder Leiden müssen zudem eine gewisse Erheblichkeit hinsichtlich Art und Dauer aufweisen, was dazu dient, Bagatellfälle auszuschneiden. Daher sind keine übertriebenen Anforderungen an die Erheblichkeit zu stellen.⁸² Es stellt sich die Frage, ob die unter der Anbindehaltung regelmäßig vorkommenden Verletzungen, Krankheiten oder andere Nachteile für die physische und psychische Gesundheit ausschließlich Bagatellen darstellen oder als erhebliche Beeinträchtigungen zu bewerten sind. Die Beantwortung dessen erfordert eine juristische Bewertung unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse der Ethologie und der Veterinärmedizin, wobei letztlich die Entscheidung über die Gesetzesauslegung der Rechtswissenschaft obliegt.

Wie bereits dargelegt wurde, ist das Verhalten der Kühe über längere Zeit durch erhebliche Verhaltensrestriktionen geprägt, die im Ergebnis oftmals zu Verhaltensstörungen führen. Ein typisches Symptom ist das „pferdeartige Aufstehen“.⁸³ In der richterlichen Praxis sind derart „äußerlich wahrnehmbare Auffälligkeiten im

⁷⁶ VGH Mannheim, Urt. v. 15.12.1992 – 10 S 3230/91, juris.

⁷⁷ BR-Drs. VI/2559, S. 10; BR-Drs. 10/3158, S. 18; BVerwG, Urt. v. 18. 1. 2000 – 3 C 12.99 = NuR 2001, 454.

⁷⁸ *Hahn/Kari*, Leiden Nutztiere unter ihren Haltungsbedingungen?, NuR 2021, 599 (600).

⁷⁹ OLG Düsseldorf, Beschl. v. 20. 4. 1993 – 5 Ss 171/92 = NStZ 1994, 43 (44); OLG Hamm, Urt. v. 27. 2. 1985 – 4 Ss 16/85 = NStZ 1985, 275; Schönfelder, NJOZ 2021, 161, 163.

⁸⁰ Hoven/Hahn: Tierschutzstrafrecht – Ein Überblick (JuS 2020, 823).

⁸¹ So auch *Hahn/Kari*, Leiden Nutztiere unter ihren Haltungsbedingungen? - Zur Ermittlung von Leiden in Tierschutzstrafverfahren, NuR 2021, 599 (601).

⁸² OLG Karlsruhe, Urt. v. 29. 10. 2015 – 3 Ss 433/15, Rn. 9, juris; *Schönfelder*, NJOZ 2021, 161, 163; *Pfohl*, in: MüKo-StGB, 3. Aufl. 2018, TierSchG, § 17 Rn. 74.

⁸³ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 11.

Verhalten des Tieres“⁸⁴, insbesondere Verhaltensstörungen, die wichtigsten Indikatoren zur Feststellung erheblicher Leiden im Sinne des § 17 Nr. 2b TierSchG in Tierhaltungen.⁸⁵ Sie sind Ausdruck einer Überforderung des Anpassungsvermögens des Tieres und damit ein Beweis für erhebliche Leiden.

Bei Rindern ist daher die bedeutendste Verhaltensstörung wohl das erzwungene Nichtverhalten d.h. das Nicht-Ausführen-Können artgemäßer Verhaltensabläufe, welches im Ergebnis zu erheblichen Leiden führt,⁸⁶ denn

*„Ist ein Tier nicht in der Lage, ein Bedürfnis zu befriedigen, so wird sein Befinden früher oder später darunter leiden“.*⁸⁷

Die Anbindehaltung geht mit drastischen Verhaltensrestriktionen in den Bereichen „Ablegen/Aufstehen“, „störungsfreies Ruhen/Schlafen“, „Liegeplatzwahl“, „Nahrungssuche“, „Eigenkörperpflege“, „Erkundung und Fortbewegung“ sowie im Bereich der „Thermoregulation/Abkühlung“ und dem Bereich „Mutter/Kind-Verhalten“ einher.⁸⁸ Dass das erzwungene Nichtverhalten nicht unbedingt zu „sichtbaren“ Anzeichen für Schmerzen oder Leiden führt, ändert nichts an der Klassifizierung als erhebliches, länger andauerndes Leiden der betroffenen Tiere.

In diesem Sinne hat das AG Starnberg mit Urteil vom 06.02.2012 in Bezug auf eine Einzelboxenhaltung von Pferden, denen kein freier Weidegang zur Verfügung stand, wie folgt ausgeführt:

*„(...) kann schon das bloße Ausmaß der Verhaltensrestriktionen, denen ein Tier unterworfen wird, ausreichen, um erhebliche Leiden anzunehmen, ohne dass äußerlich wahrnehmbare Indizien in Form von Verletzungen oder Verhaltensauffälligkeiten vorliegen. Die dauerhafte Einzelboxenhaltung ohne freien Auslauf in der Gruppe machte den Pferden (...) die Ausübung angeborener Verhaltensweisen über Jahre hinweg praktisch unmöglich. Es war ihnen weder ein ungehindertes Bewegungsverhalten, (...) und nur ein eingeschränktes Komfortverhalten möglich. Allein die Feststellung dieser Umstände erlaubt den Schluss, dass erhebliche Schmerzen und Leiden i. S. v. § 17 TierSchG vorlagen, und zwar sowohl körperliche als auch psychische.“*⁸⁹

⁸⁴ OLG Celle v. 28. 12. 2010, 32 Ss 154/10, beck online.

⁸⁵ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 17 Rn. 97.

⁸⁶ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 17 Rn. 99; so auch Hahn/Kari, Leiden Nutztiere unter ihren Haltungsbedingungen? - Zur Ermittlung von Leiden in Tierschutzstrafverfahren, NuR 2021, 599 (600).

⁸⁷ EU-Kommission, Mitteilung über den Schutz von Legehennen, zitiert nach BT-Drs. 13/11371, S. 15.

⁸⁸ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 17 Rn. 133.

⁸⁹ AG Starnberg, Urt. v. 6.2.2012, 9 Js 33703/10; vgl. hierzu auch Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 17 Rn. 109.

Ebenso wird vom LAVES Niedersachsen angenommen, dass eine dauerhafte Anbindehaltung die wesentlichen arteingenen Verhaltensweisen erheblich einschränkt.⁹⁰ Für Neubauten wird die Anbindehaltung als unzulässig angesehen.

Der Umstand, dass lediglich eine Anbindehaltung bei Kälbern, d.h. bei Jungtieren unter sechs Monaten, ausdrücklich gem. § 5 S. 1 Nr. 3 TierSchNutzV verboten ist, spricht nicht gegen eine Annahme von erheblichen Leiden bei erwachsenen Rindern. Vielmehr zeigt das normierte Verbot, dass der Gesetzgeber grundsätzlich davon ausgeht, dass Rinder in dieser Haltungsform aufgrund der Einschränkung verschiedener Bedürfnisse leiden. Insofern ist nach hiesiger Auffassung bei älteren Rindern erst Recht davon auszugehen, dass diese in der Anbindehaltung leiden. Zum einen dürfte es für ein Tier als besonders belastend anzusehen sein, zunächst „frei“ aufzuwachsen, sodann jedoch „angebunden“ zu werden. Allein in dem Zeitraum, bis das Tier hier „resigniert“ hat, ist von einem erheblichen Leiden des Tieres auszugehen.⁹¹

Zum anderen ist überhaupt kein tragfähiger Grund ersichtlich, warum ein Rind ab dem siebten Lebensmonat in dieser Haltungsform nicht mehr leiden soll. Sicherlich ist insbesondere bei jungen Säugetieren ein besonders ausgeprägter Spiel- und Bewegungsdrang vorhanden. Dieser schwindet jedoch nicht etwa ab dem sechsten Lebensmonat vollkommen, sodass nicht nachvollzogen werden kann, warum ab diesem Zeitpunkt eine lebenslange Fixierung des Tieres an einem Ort nicht mehr zu einem erheblichen Leiden führt.⁹²

Es mag sein, dass nicht bei jeder Kuh in Anbindehaltung von erheblichen Schmerzen und Leiden auszugehen ist. Unter Berücksichtigung der oben dargelegten wissenschaftlichen Erkenntnisse spricht aber eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für die Annahme erheblicher Schmerzen und Leiden, sodass regelmäßig von einer Erfüllung des Straftatbestandes nach § 17 Nr. 2 b) TierSchG auszugehen ist.⁹³ Selbstverständlich ist hierbei eine Einzelfallbetrachtung erforderlich.

Auch unter Berücksichtigung einer unionsrechtskonformen Auslegung dürften die Folgen der Anbindehaltung als schwere und länger andauernde Leiden anzusehen sein. Dies ergibt sich aus der Bewertung von Bewegungseinschränkungen für Tiere durch die RL 2010/63/EU. Nach Anhang VIII RL 2010/63/EU gilt das Einsperren eines Tieres über einen Zeitraum von mehr als fünf Tagen in einen Stoffwechsellkäfig⁹⁴ als schwere Beeinträchtigung. Der Richtliniengeber geht also davon aus,

⁹⁰ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 45.

⁹¹ So auch *Leondarakis/Liedke*, Gutachten über die Rechtmäßigkeit einer Anbindehaltung bei Rindern, 2008, S. 11.

⁹² So auch *Leondarakis/Liedke*, Gutachten über die Rechtmäßigkeit einer Anbindehaltung bei Rindern, 2008, S. 11.

⁹³ So zur ganzjährigen Anbindehaltung auch *Bülte*, Skizze des Tierschutzstrafrechts – Bindendes Strafrecht, keine Anwendungsempfehlung, GA 2022, 513 (525).

⁹⁴ Mit „Stoffwechsellkäfig“ wird eine allseitig begrenzte, teilweise vergitterte und plan befestigte Halteeinrichtung für Labortiere bezeichnet, die über ein separates Auffangbehältnis für Kot und Urin verfügt, um

dass das Leiden des Tieres, insbesondere durch die Verhinderung natürlichen Verhaltens, einschließlich der Einschränkung bei der Unterbringung den schwersten Grad des Leidens erreicht, den die Richtlinie kennt.⁹⁵

Diese unionsrechtliche Bewertung ist auch für die strafrechtliche Auslegung von erheblicher Bedeutung. Die nationalen Gerichte sind aufgrund der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verpflichtet, Vorschriften des nationalen Rechts unionsrechtskonform auszulegen, soweit es sich bei der Anwendung des Rechts des Mitgliedstaats um die Durchführung von Unionsrecht handelt. Abgesehen davon müssen bei der Frage, wie erheblich die zugefügten Schmerzen und Leiden sind, alle Umstände berücksichtigt werden, die zu Leiden und Schmerzen führen. Aus dem Anhang der Versuchstierrichtlinie RL 2010/63/EU ergibt sich deutlich, dass eine kumulative Betrachtung zu erfolgen hat. Leiden, die isoliert betrachtet noch nicht als erheblich anzusehen wären, können bei kumulativem Auftreten als erheblich i.S.v. § 17 Nr. 2b TierSchG anzusehen sein.

Da bei Kühen in Anbindehaltung das Verhalten in allen Funktionskreisen nahezu vollständige Einschränkungen erfährt, ist auch nach einer unionsrechtlich gebotenen Gesamtbetrachtung von erheblichen Leiden und ggf. auch Schmerzen auszugehen, was regelmäßig einen Verstoß gegen § 17 Nr. 2b TierSchG nahelegt.

d. Keine Erforderlichkeit einer Übergangsfrist mangels Vertrauensschutzes

Die im Koalitionsvertrag enthaltene Ankündigung des Gesetzgebers, die Anbindehaltung in (spätesten) **10 Jahren** abzuschaffen, ist unplausibel. Es sind keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich, die die Gewährung einer so lang bemessenen Übergangsfrist angemessen erscheinen ließen.

Der Umfang schutzwürdigen Vertrauens determiniert maßgeblich den Umfang von Übergangsfristen. Zuzugeben ist, dass diese Form der Haltung seitens der Behörden bisher geduldet wurde. Vollzugsdefizite im Bereich des Tierschutzes begründen aber grundsätzlich kein schutzwürdiges Vertrauen der Tierhaltenden auf Fortsetzung des bisherigen Verhaltens.⁹⁶

Die Rechtsprechung vermag zwar keine eindeutige Antwort auf die Frage der Angemessenheit von Übergangsregelungen geben. Aus ihr geht jedoch hervor, dass

das qualitative und quantitative Erfassen von verschiedenen Stoffwechsellaten zu ermöglichen. Es handelt sich also um einen kleinen Käfig oder ein sonstiges Behältnis, in dem die Tiere eingesperrt sind, sich aber noch in einem gewissen Umfang bewegen können.

⁹⁵ *Bülte*, Strafrechtliches Gutachten zur Rechtmäßigkeit des Einstellungsbescheids der Staatsanwaltschaft Gera vom 14.5.2018 in einem Ermittlungsverfahren wegen Vergehens nach dem Tierschutzgesetz, Az.: 745 Js 41636/17, erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V., S. S. 20.

⁹⁶ BVerwG, Urteil vom 13.6.2019 – 3 C 28/16 = NJW 2019, 3096; BVerwG, Beschl. v. 8.11.2016 – 3 B 11/16 = NVwZ 2017, 404.

der Umwelt- bzw. Tierschutz einen wichtigen Gemeinwohlbelang darstellt, was i.Ü. ebenso aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG hervorgeht.

Im Bereich des Tierschutzes hat das Bundesverwaltungsgericht bereits relativ früh einen mit den »ethischen Forderungen« und dem »Empfinden breiter Bevölkerungskreise« in Einklang stehenden Tierschutz angemahnt.⁹⁷ Vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht und einer gewandelten Einstellung in der Bevölkerung und der Politik kommen erhebliche Gefährdungen der Umwelt und der Tiere einem »akuten Missstand« gleich, der aufgrund seiner Dringlichkeit ein unvermitteltes Handeln des Gesetzgebers vorschreibt.⁹⁸

Der nach hiesiger Auffassung rechtswidrigen und wohl regelmäßig gegen § 17 Nr. 2b TierSchG verstoßenden Praxis der Anbindehaltung wäre bei ernsthafter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wertung von Art. 20a GG sofort ein Ende zu setzen.

Soweit im derzeitigen Koalitionsvertrag angekündigt wird, die Anbindehaltung in 10 Jahren abzuschaffen, erinnert dies an andere tierschutzwidrige Praktiken, die unter Berücksichtigung von zum Teil rechtsfehlerhaften Argumenten weitere Jahre geduldet wurden. So haben das betäubungslose Kastrieren von Ferkeln oder das Töten männlicher Eintagsküken in der jüngeren Vergangenheit deutlich gemacht, welch geringes Gewicht der Tierschutz in Deutschland insbesondere im Verhältnis zu wirtschaftlichen Interessen der Betriebe immer noch hat.⁹⁹

Dabei begegneten beide Entscheidungen – sowohl die des Gesetzgebers, die Übergangsfrist bei der betäubungslosen Kastration zu verlängern, als auch die Entscheidung des BVerwG, das Töten der Küken nicht sofort zu beenden – durchgreifenden Bedenken.¹⁰⁰

⁹⁷ BVerwG Urt. v. 27.8.1981 – 3 C 37.80, BeckRS 1981, 30441516: „Selbst wenn man zugunsten des Klägers davon ausgeht, daß die von ihm beanstandeten Regelungen des Tierschutzgesetzes auch die Freiheit der Berufswahl einengen, so ist nach der Auffassung des Senats die Schwere dieses Eingriffs durch das Gewicht der übergeordneten Gründe des öffentlichen Wohls, welche die Einschränkung zwingend erforderlich machen, gerechtfertigt.“

⁹⁸ Ciftci, Übergangsfristen bei Gesetzes- und Verordnungsänderungen, 2011, S. 189 ff.

⁹⁹ Vgl. hierzu Ogorek, Anmerkung zu BVerwG: Untersagung des Tötens männlicher Küken, NJW 2019, 3096.

¹⁰⁰ Bülte, Das massenhafte Kükentöten vor dem BVerwG: Von der Fiktion des vernünftigen Grundes zur Friktion mit dem Strafrecht, JZ 2020, 504 (509): „Mag die Entscheidung des BVerwG auch erfreuliche Klarstellungen enthalten, so ist sie zum einen methodisch und argumentativ bedenklich. Zum anderen erweist sich das Urteil mit Blick auf die strafrechtlichen Konsequenzen als wenig weitsichtig. Das Ergebnis irritiert: Die Entscheidung erspart dem durch das jahrelange behördliche und politische Unterlassen in Sicherheit gewiegten Unternehmer ohne erkennbare Abwägung oder Würdigung der Interessen kurzfristig finanzielle Nachteile. Der Senat spricht den Unternehmer damit von seiner Verantwortung los, die das Gegenstück zur Wahrnehmung wirtschaftlicher Freiheit ist, und setzt sich mit den eigenen Prämissen zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Tierschutzes in offenen Widerspruch. Auf seine Kosten gewährt das

Übergangsregelungen sollen jedoch nicht dazu dienen, jede wirtschaftliche Mehrbelastung oder Härten abzufangen. So hielt das Bundesverwaltungsgericht Folgendes zum Umfang von Übergangsfristen fest:

„Übergangsregelungen können und müssen nicht alle Härten, die sich aus ihrer Anwendung für Einzelne ergeben können, vermeiden oder auffangen. Der wirtschaftliche Erfolg von Investitionen hängt nicht nur von den rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch und gerade von den Markt- und Wettbewerbsbedingungen und unternehmerischem Geschick ab. Es ist nicht Aufgabe von Übergangsregelungen, das unternehmerische Risiko oder die Folgen unternehmerischer Entscheidungen aufzufangen.“

Im Zuge von Gesetzesänderungen bezüglich des Glückspiels hat das BVerfG festgestellt, dass selbst bei einer Veränderung der Rechtslage

„grundsätzlich nicht darauf vertraut werden kann, dass eine günstige Rechtslage unverändert bleibt (vgl. BVerfGE 38, 61 [83] = NJW 1975, 31; BVerfGE 68, 193 [222] = BeckRS 1984, 05449; BVerfGE 126, 112 [157] = NVwZ 2010, 1212). Auch ein in umfangreichen Dispositionen betätigtes besonderes Vertrauen in den Bestand des geltenden Rechts begründet grundsätzlich noch keinen abwägungsresistenten Vertrauensschutz (vgl. BVerfGE 105, 17 [44] = NJW 2002, 3009). Weder die Gesetzgeber noch die zuständigen Behörden haben die Spielhallenbetreiber zu bestimmten Dispositionen veranlasst, diese erfolgten vielmehr auf eigenes unternehmerisches Risiko.“¹⁰¹

Der VGH Mannheim hat in einem Fall, in dem es um die Erhöhung von Tierschutzstandards ging, konstatiert:

„Schließlich ist der Verordnungsgeber keinesfalls gehalten, den Betrieben eine

BVerwG dem Unternehmen, aber auch den staatlichen Akteuren Freiheit von ihrer (strafrechtlichen) Verantwortlichkeit. Wie weit diese (Straf-)Freiheit reicht, ist jedoch unklar. Es bleibt die Frage nach dem Warum. Der sachgerechte und systemimmanente Weg über ein umfassendes tierschutzgerechtes Tötungsverbot und eine eventuelle Schadenersatzpflicht des Staates war nach den richtigen Feststellungen zur grundsätzlichen Bedeutung des Tierschutzes nach Art. 20a GG vorgezeichnet. Doch dann verliert der Senat ohne erkennbaren Grund die Orientierung und verirrt sich hoffnungslos. Vielleicht wollte man die Frage nach der rechtlichen Verantwortlichkeit der Exekutive für die jahrzehntelange Duldung der Tötung von Millionen von Tieren vermeiden, die in einem Staatshaftungsprozess hätte erörtert werden müssen. Insofern erscheint es natürlich bequemer, die gemeinsame Verantwortung einer –auch aus Überforderung –untätigen Politik und Verwaltung einerseits und der beteiligten Wirtschaftsunternehmen andererseits so zu modifizieren, dass „nur“ der „Belang von Verfassungsrang Tierschutz Schaden nimmt.“

¹⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 = NVwZ 2017, 1111 Rn. 189, beck-online.

vollständige Amortisation ihrer Investitionen zu garantieren. Das verfassungsrechtliche Gewicht der Staatszielbestimmung des Tierschutzes (Art. 20a GG) rechtfertigt es, im Interesse einer artgerechten Tierhaltung die Befolgung einheitlicher Mindeststandards bei der Massentierhaltung in einem überschaubaren Zeitraum zu verlangen.“¹⁰²

Vorliegend geht es nicht einmal um eine Änderung der Gesetzeslage. Nach geltendem Recht stellt die bislang schlicht geduldete Anbindehaltung bei Rindern einen Verstoß gegen § 2 TierSchG dar, wenn nicht sogar einen Verstoß gegen den Straftatbestand des § 17 Nr. 2b TierSchG.

Aus dem Umstand, dass die TierSchNutzV die Anbindehaltung bei Rindern nicht kategorisch verbietet, folgt nicht etwa eine generelle Erlaubnis dieser Haltungform, ebenso wenig folgt eine solche Erlaubnis aus der allgemeinen Verbreitung der Anbindehaltung in der Rinderhaltung.¹⁰³

Sie mag geduldet worden sein, stand aber stets als tierschutzwidrig in der Kritik. Die Literatur, das BMEL und nicht zuletzt der Bundesrat haben seit Jahren darauf hingewiesen, dass diese Form der Haltung tierschutzwidrig ist.¹⁰⁴ Im Jahr 2015 stand dieses Thema auf der Tagesordnung der Agrarministerkonferenz.¹⁰⁵ Eine gefestigte Judikatur, wonach diese Haltungform etwa zulässig sei, gab es ebenfalls nicht. Ganz im Gegenteil, die Rechtsprechung hat der hier diskutierten Haltungform ihre Tierschutzwidrigkeit attestiert.

Das Bundesverfassungsgericht geht bei der Änderung einer zunächst positiven Rechtslage davon aus, dass allein der Umstand, dass ernsthaft mit einer Neuregelung gerechnet werden muss, zu einem Wegfall des schutzwürdigen Vertrauens führt; Dies sei

„beim endgültigen Beschluss des Bundestages über einen Gesetzentwurf der Fall (vgl. BVerfGE 126, 369 [396] = NJW 2010, 3705 Ls. = BeckRS 2010, 52581; BVerfGE 132, 302 [324] = NJW 2013, 145 Rn. 57, jew.

¹⁰² VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 19. März 2007 – 1 S 1041/05 –, juris Rn. 51.

¹⁰³ *Bülte, Felde, Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 34.

¹⁰⁴ Die Anbindehaltung von Rindern wird von der Gesellschaft kritisch gesehen und stellt gemäß dem Stand der wissenschaftlichen Beurteilung kein tieregerechtes Haltungsverfahren dar. Als besonders problematisch gilt die ganzjährige Anbindehaltung, bei der die Tiere das gesamte Jahr über im Anbindestand stehen und keinen Zugang zur Weide oder einem Auslauf haben. Das Thünen-Institut für Betriebswirtschaft wurde vom BMEL beauftragt, die Folgen eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen (bei gesetzter 10-jähriger Übergangsfrist) abzuschätzen, vgl. Thünen-Institut, Working Paper 111: Folgenabschätzung eines Verbots der ganzjährigen Anbindehaltung von Milchkühen, 2018.

Auf Antrag des Landes Hessen hat sich der Bundesrat bereits im April 2016 für ein Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern in Deutschland ausgesprochen, vgl. BR-Drs. 187/16.

¹⁰⁵ Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 20. März 2015, TOP 24.

mwN). Darüber hinaus können sich ab der Einbringung eines Gesetzentwurfs im Bundestag durch ein initiativberechtigtes Organ die Betroffenen nicht mehr auf ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand der Rechtslage berufen (vgl. BVerfGE 127, 31 [50] = NJW 2010, 3638; BVerfGE 132, 302 [324 f.] = NJW 2013, 145 Rn. 56 f. mwN).¹⁰⁶

Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich, aufgrund derer hier ein Vertrauensschutz aufgrund einer besonderen Ausnahmesituation zugestanden werden muss. Das BVerwG hat im Urteil zum sogenannten Kükentöten zunächst argumentiert, Vollzugsdefizite würden keinen Vertrauensschutz begründen. Das Gericht hat explizit herausgestellt:

„Das Töten von Wirbeltieren, also auch von Küken, ohne vernünftigen Grund ist nicht nur unzulässig (§ 1 Satz 2 TierSchG), sondern erfüllt auch einen Straftatbestand (§ 17 Nr. 1 TierSchG).“

Dennoch hat sich das BVerwG in der Entscheidung weiterhin in fragwürdiger Weise darauf bezogen, die in den letzten Jahrzehnten geübte Praxis (des Kükentötens) sei aber nach damals vorherrschender Auffassung nicht rechtswidrig gewesen. Die Argumentation des BVerwG bzgl. des Kükentötens, mit der im Ergebnis dann doch Vertrauensschutz zugestanden wird, wirkt inkonsistent und konstruiert.

Nach diesen Grundsätzen genießen die betroffenen Landwirte keinen Vertrauensschutz. Es gab nie eine positive Rechtslage, die ihnen die Anbindehaltung erlaubt hätte, sondern allenfalls massive Vollzugsdefizite, die die Gewährung einer Übergangsfrist nicht zu rechtfertigen vermögen.

e. Zwischenergebnis

Die Anbindehaltung kann im Einzelfall den Straftatbestand der Tierquälerei erfüllen, verstößt jedenfalls aber gegen zentrale Gebote des Tierschutzgesetzes. Da es sich auch heute noch um eine „etablierte“ Haltungform handelt, wird trotz teilweise erheblichen Tierleides eine Strafbarkeit von den zuständigen Behörden regelmäßig nicht ernsthaft in Betracht gezogen.¹⁰⁷

Die derzeitige Regierung ist gehalten, die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 20a GG zu beachten. Es muss der Vergangenheit angehören, Unternehmern eine Tierhaltung mit lang bemessenen Übergangsfristen weiterhin zu gestatten, bei der Einigkeit darüber besteht, dass sie tierschutzwidrig ist und nicht zuletzt regelmäßig den Straftatbestand der Tierquälerei erfüllen dürfte.

¹⁰⁶ BVerfG, Beschl. v. 7.3.2017 – 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13 = NVwZ 2017, 1111 Rn. 199, beck-online.

¹⁰⁷ Hierzu ausführlich *Hahn/Hoven*, Strafrechtliche Verfolgung von Tierschutzkriminalität in der Landwirtschaft, 2022, S. 62 ff.

Das Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG verkommt so zur Leerformel.¹⁰⁸

3. Boxenlaufställe

a. Haltungsverfizienz

Auch bei einer Haltung von Rindern in Boxenlaufställen, bei der der Stall regelmäßig in einen Liege-, einen Fress- und einen Melkbereich sowie in Verkehrs- bzw. Bewegungsflächen unterteilt ist,¹⁰⁹ ist nicht zwingend gewährleistet, dass die Haltungsverfizienz des § 2 TierSchG eingehalten werden. Insbesondere bezüglich der Möglichkeit des gleichzeitigen Fressens und Ruhens, des Liegeflächenangebots, des Platzangebots außerhalb der Liegeflächen, der Beschaffenheit der Flächen, der Fütterung von Raufutter und des Zugangs zu Außenklima bestehen teilweise tierschutzrechtliche Bedenken, vor allem fehlt es aber an verbindlichen Mindeststandards.

Hinsichtlich der Fressplätze schreibt § 3 Abs. 2 Nr. 2 TierSchNutzV zwar allgemein vor, dass Haltungseinrichtungen für Nutztiere mit Fütterungs- und Tränkeinrichtungen ausgestattet sein müssen, die so beschaffen und angeordnet sind, dass jedem Tier Zugang zu einer „ausreichenden“ Menge Futter und Wasser gewährt wird und dass Verunreinigungen des Futters und des Wassers sowie Auseinandersetzungen zwischen den Tieren auf ein Mindestmaß begrenzt werden. Die Menge an Fressplätzen im Verhältnis zur Besatzdichte wird dadurch jedoch nicht konkret geregelt.

Eine solche Regelung wäre zur Gewährleistung einer verhaltensgerechten Unterbringung gem. § 2 Nr. 1 TierSchG jedoch erforderlich. Den spezifischen Verhaltensmerkmalen der Milchkühe entsprechend ist es aus ethologischer Sicht erforderlich, den Kühen synchrones, ungestörtes Fressen zu ermöglichen.¹¹⁰ Um dies zu gewährleisten, muss die Zahl der Fressplätze der Zahl der Tiere entsprechen, und zwar auch dann, wenn Futter ad libitum angeboten wird.¹¹¹ So verwies auch das VG München zustimmender Weise auf die Empfehlungen des Landkreises

¹⁰⁸ Vgl. *Bülte*, Das massenhafte Kükentöten vor dem BVerwG: Von der Fiktion des vernünftigen Grundes zur Friktion mit dem Strafrecht, JZ 2020, 504 (505): „Die Duldung strafbaren Verhaltens sei nicht begründbar und daher davon auszugehen, dass der grundsätzlich nicht vernünftige Grund (wirtschaftliche Plausibilität) doch ein vernünftiger Grund sei, wenn schwerwiegende wirtschaftliche Nachteile drohen. Dann überwiege die Berufsfreiheit den verfassungsrechtlichen Eigenwert des Lebens der Tiere. Damit stellt das Gericht die zuvor referierte Entscheidung der Verfassung für den Eigenwert des Lebens der Tiere als solche in Frage und tastet den Wesensgehalt des Art. 20a GG an.“

¹⁰⁹ Vgl. *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 1a.

¹¹⁰ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Rind – Milchkühe, 2022, S. 24.

¹¹¹ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 2.

Oldenburg und des Ministeriums für Ländlichen Raum BW, wonach bei Stallhaltung ein Tier-/Fressplatzverhältnis von 1:1 einzuhalten sei, um eine entspannte Nahrungsaufnahme zu ermöglichen und Rangeleien zu vermeiden.¹¹² Das BVerfG hat im Legehennen-Urteil, das von allgemeiner Bedeutung für die Auslegung des Tierschutzgesetzes ist, herausgestellt, dass entsprechend den Anforderungen des § 2 Nr. 1 TierSchG den Tieren sowohl ein gleichzeitiges Ruhen als auch eine gleichzeitige Nahrungsaufnahme möglich sein muss.¹¹³ Dementsprechend sind auch Kühe so unterzubringen, dass ihnen ein gleichzeitiges Ruhen und Fressen möglich ist.

Erforderlich sind dementsprechend genügend Liegeplätze, die eine hinreichende Größe aufweisen, um ein jederzeitiges und ungehindertes Ruhen zu ermöglichen. Erwachsene Rinder verbringen etwa die Hälfte der Tageszeit im Liegen.¹¹⁴ Es besteht eine enge Verbindung zwischen Ruhen, Wiederkäuen und Milchleistung, wofür ein ungestörtes und komfortables Liegen auf einer Liegefläche, die weich und wärmedämmend ist, für das Wohlbefinden der Tiere wichtig ist.¹¹⁵ So spricht sich auch das niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) explizit gegen eine Haltung von Milchkühen auf Vollspaltböden aus: Vielmehr soll die Liegefläche weich, elastisch und verformbar sein und sie muss trocken und sauber gehalten werden; bei Verwendung von Gummimatten sind zumindest geringe Einstreumengen erforderlich.¹¹⁶ Dem natürlichen Verhalten entspricht es dabei eigentlich, eine Individualdistanz von durchschnittlich zwei bis drei Metern Abstand zu Nachbartieren einzuhalten, wobei die Kühe ihrem Sozialverhalten nach ein synchronisiertes Liegeverhalten in der Gruppe bevorzugen.¹¹⁷ Daraus erwächst das Erfordernis nach einer Anzahl an Liegeplätzen, die mindestens der Anzahl an Kühen entspricht.¹¹⁸ Je nach Liegeposition haben Kühe einen unterschiedlichen Platzbedarf. Zur Einhaltung der Individualdistanzen wäre mindestens eine Fläche von 10 bis 13 qm² je Tier (je nach Körpergröße der Tiere) nötig.¹¹⁹ Ein geringeres Platzangebot als dieses bedeutet gleichzeitig eine Einschränkung der natürlichen Bedürfnisse der Milchkühe, was deutlich macht, dass eine Haltung in Boxenlaufstellen, bei denen die einzelnen Boxen dicht an dicht aneinandergrenzen, bereits eine klare Einschränkung der natürlichen Bedürfnisse der Tiere bedeutet.

¹¹² Vgl. VG München Ur. v. 11.1.2006 – M 18 K 04.4483, juris Rn. 55.

¹¹³ BVerfG Ur. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 2, 38.

¹¹⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 3.

¹¹⁵ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 3.

¹¹⁶ LAVES, Tierschutzleitlinie für die Milchkuhhaltung, 2007, S. 26f.; S. 43.

¹¹⁷ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Rind – Milchkühe, 2022, S. 21.

¹¹⁸ So auch *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 18; das Erfordernis der Möglichkeit zum gleichzeitigen Ruhen folgt zudem aus den in der Legehennen-Entscheidung aufgestellten Grundsätzen zum gleichzeitigen Ruhen, vgl. BVerfG Ur. v. 6.7.1999, 2 BvF 3/90, BVerfGE 101, 1, 2.

¹¹⁹ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Rind – Milchkühe, 2022, S. 21, auch zu den unterschiedlichen Liegeformen einer Kuh.

Die einzelnen Boxen eines Boxenlaufstalles haben der Kuh daher jedenfalls die unterschiedlichen Liegepositionen zu ermöglichen, die tatsächliche Größe der Tiere zu berücksichtigen und zudem den für eine Kuh beim Aufstehen natürlichen Kopfschwung ungehindert zu ermöglichen.¹²⁰ Im Mindestmaß muss die Boxenbreite aber in jedem Fall der doppelten Schulterbreite entsprechen.¹²¹

Um den Anforderungen des § 2 Nr. 2 TierSchG zu entsprechen, ist auch außerhalb der Liegeflächen ein ausreichendes Platzangebot zu gewährleisten. Die Verkehrsflächen müssen so beschaffen sein, dass die Rinder ungehindert aneinander vorbeigehen und rangniedere Tiere den ranghöheren ausweichen können.¹²² Zudem ist sicherzustellen, dass die Flächen trittsicher, möglichst trocken und damit klauenschonend sind.¹²³ Auf glatten oder rutschigen Böden können Kühe ihr natürliches Bewegungsverhalten nicht entfalten;¹²⁴ zudem wird dadurch die Verletzungsgefahr erhöht.¹²⁵ Zeigen Rinder die Verhaltensweise „sich-an-der-Schwanzwurzel-Lecken“ in der Liegebox statt im Laufgang, dann ist das ein Indiz für eine zu rutschige Lauffläche, da ihnen diese Bewegung auf rutschigem Boden zu unsicher erscheint.¹²⁶

Ebenso schränken Kühe ihre Bewegungsaktivitäten bei zu hartem Untergrund und Bauausführungen, die zu Sackgassen oder zu einem Unterschreiten der Individualdistanz führen, ein.¹²⁷ Werden Spaltenböden für die Verkehrsflächen verwendet, sollten die Balkenauftrittsbreiten 8–13 cm und die Spaltenweiten maximal 3,5 cm betragen; bei größeren Spaltenweiten treten aufgrund der erhöhten mechanischen Belastung (Quetschungen an Kronsaum und Lederhaut im Sohlenbereich, Zerrung von Bändern, Verstauchungen der Klauengelenke) gehäuft Klauenerkrankungen auf.¹²⁸

Ein weiteres Erfordernis einer artgerechten Haltung ist das Angebot von genügend Raufutter. Die Aufnahme rohfaserreicher pflanzlicher Futtermittel entspricht den natürlichen Bedürfnissen der Milchkühe.¹²⁹ Ist das Futter zu wenig strukturiert, besteht es also z.B. aus einem zu hohen Kraftfutteranteil und zu wenig Grundfutter

¹²⁰ Vgl. hierzu *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 18.

¹²¹ Vgl. hierzu *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 18.

¹²² *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 19: Lauf-Fressgänge müssen mindestens 3,50 m breit sein; empfohlen werden 4,00 m. Reine Laufgänge müssen mindestens 2,5 m breit sein; empfohlen werden 3,00 m. Für horntragende Tiere sollte mindestens 1,0 m zusätzlich veranschlagt werden.

¹²³ Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Rind – Milchkühe, 2022, S. 22.

¹²⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 7.

¹²⁵ Vgl. LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 30 f.

¹²⁶ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 19 m.w.N.

¹²⁷ LAVES Niedersachsen, Tierschutzleitlinie für die Milchviehhaltung, 2007, S. 19.

¹²⁸ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 19.

¹²⁹ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Rind – Milchkühe, 2022, S. 23.

wie Weidegras, Heu oder Stroh, so entstehen Verhaltensstörungen wie gegenseitiges Besaugen, Zungenrollen und – schlagen, u.a. da das Rind seine arttypischen Futteraufnahmebewegungen, nämlich das Umschlingen von Grasbüscheln mit der Zunge, das Ziehen ins Maul und das Abtrennen nicht mehr ausführen kann.¹³⁰ Die Fütterung hoher Kraftfuttermengen erfolgt aufgrund des extremen Energiebedarfs der Kühe zur Erbringung der geforderten Milchleistung. Dies ist problematisch, da eine solche Fütterung nicht wiederkäuergerecht ist. Die Folge von zu geringen Raufuttermengen ist häufig eine Übersäuerung des Rindermagens, sog. Pansenazidose. Weitere Gefahren bei einer Fütterung von zu geringen Mengen an strukturierter Rohfaser sind Vormagen-Indigestionen, Labmagenverlagerung und Klauenerkrankungen.¹³¹

Kühe sollten für eine verhaltensgerechte Unterbringung i.S.v. § 2 Nr. 1 TierSchG außerdem gewissen Außenklimareizen ausgesetzt sein, was beispielsweise durch einen Laufhof oder täglichen Weidegang umgesetzt werden kann. Hierzu zählt insbesondere Frischluft und Tageslicht. Auch der wissenschaftliche Beirat beim BMEL empfiehlt in seinen „Leitlinien für die Entwicklung einer zukunftsfähigen, in weiten Teilen der Bevölkerung akzeptierten Tierhaltung“ den Zugang für „Nutztiere“ zu Außenklima.¹³² Die Schaffung von Außenklimareizen ist nicht nur wichtig für das Wohlbefinden der Kühe, sondern dient auch der Immunisierung.¹³³ Bei einem Laufhof sollten zwei Zugänge vorhanden sein, damit nicht ein Einzeltier den Zugang zum Laufhof versperren kann.¹³⁴

b. Gesetzlicher Regelungsbedarf

Vor diesem Hintergrund besteht zur Sicherstellung der Haltungsvorgaben des § 2 TierSchG und zur Entgegenwirkung von Vollzugsdefiziten die Notwendigkeit zur Schaffung von verbindlichen Regelungen für die Haltung in Boxenlaufställen. Zur Konkretisierung der tierwohlgerichten Haltungsbedingungen gem. § 2 TierSchG ist das BMEL als Verordnungsgeber nach § 2a TierSchG ermächtigt und auch gefordert, entsprechende Regelungen per Verordnung zu erlassen. Insbesondere bedarf es konkreter Vorgaben zu Anzahl, Größe und Beschaffenheit der Liegeboxen sowie der Fressplätze und einer verbindlichen Regelung zur Raufuttergabe. Entsprechende Vorgaben ließen sich in der TierSchNutzV aufnehmen. Eine solche Konkretisierung der Vorgaben des § 2 TierSchG ist vor dem Hintergrund des Op-

¹³⁰ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 2; vgl. auch KTBL, Tierschutzindikatoren: Leitfaden für die Praxis – Rind, 2016, S. 50; KTBL, Literaturdatenbank Tierwohlindikatoren, Zungenrollen/-schlagen, ID-Nr. 376.

¹³¹ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 2 Rn. 17; auch KTBL, Tierschutzindikatoren: Leitfaden für die Praxis – Rind, 2016, S. 23.

¹³² WBA, Gutachten – Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, März 2015, S. 285.

¹³³ Vgl. *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 3. 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 20.

¹³⁴ *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, Anh. § 2 Rn. 20.

timierungsgebots und der staatlichen Nachbesserungspflicht nicht zuletzt verfassungsrechtlich geboten, um dem Schutz des einzelnen Tieres aus Art. 20a GG Rechnung zu tragen.

IV. Enthornung

1. Derzeitige Bestimmungen und Enthornungspraxis

Das Enthornen eines Rindes stellt eine Amputation i.S.d. § 6 TierSchG dar. Die Enthornung bzw. das Verhindern des Hornwachstums bei unter sechs Wochen alten Kälbern ist nach § 6 Absatz 1 Nr. 3 TierSchG nur im Einzelfall gestattet, nämlich dann, wenn „*der Eingriff für die vorgesehene Nutzung des Tieres, zu dessen Schutz oder zum Schutz anderer Tiere unerlässlich ist.*“ Nach diesen gesetzlichen Vorgaben unterliegt die Zulässigkeit des Enthornens einer Einzelfallprüfung. „Unerlässlich“ meint hierbei „unbedingt notwendig“ oder „unbedingt erforderlich“. ¹³⁵ Gleichwohl werden Rinder in der konventionellen Tierhaltung ¹³⁶ routinemäßig enthornt. ¹³⁷

Zwar besagt § 5 Abs. 1 S. 1 TierSchG, dass an einem Wirbeltier ohne Betäubung ein mit Schmerzen verbundener Eingriff nicht vorgenommen werden darf. Allerdings statuiert § 5 Abs. 3 Nr. 2 TierSchG von diesem Grundsatz eine Ausnahme, wonach das Enthornen von Rindern bis zu einem Alter von sechs Wochen ohne Betäubung zulässig ist. Die Durchführung dessen durch einen Tierarzt bzw. eine Tierärztin ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Daher kann das Enthornen von den Tierhaltenden selbst durchgeführt werden, was regelmäßig auch der Fall ist. ¹³⁸

Im Rahmen des Eingriffs wird die Hornanlage des Kalbes mit einem Brenneisen verödet, um zu verhindern, dass es zu künftigem Hornwachstum kommt. Dies ist für die Tiere *zweifellos* mit erheblichen Schmerzen und Leiden verbunden. ¹³⁹ Die Kälber zeigen Untersuchungen zufolge während und nach der thermischen Zerstö-

¹³⁵ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 6 Rn. 20.

¹³⁶ Als konventionelle Haltung wird die Haltung nach den gesetzlichen Mindeststandards verstanden. Das Enthornen unterliegt bei einer ökologischen Haltung strengeren Maßstäben: Nach Verordnung (EU) 2018/848 Artikel 14 Absatz 1 i. V. m. Anhang II Teil II 1.7.8. dürfen Eingriffe am Tier in der ökologischen Tierhaltung nicht routinemäßig durchgeführt werden.

¹³⁷ Vgl. Albert Schweizer Stiftung für unsere Mitwelt, Milchkühe, abrufbar unter: <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/milchkuehe> (zuletzt aufgerufen am 20.01.2023).

¹³⁸ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 213 unter Verweis auf das Paper des Deutschen Tierschutzbund e.V., Enthornen von Rindern, 2012, S.1; Homepage der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, aufrufbar unter <https://www.landwirtschaft.de/landwirtschaft-verstehen/haeten-sies-gewusst/tierhaltung/haben-alle-rinder-hoerner> (zuletzt aufgerufen am 18.11.2022).

¹³⁹ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 213; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 5 Rn. 9 unter Verweis auf *Grauvogel*, AtD 1998, 51, 52.

rung ihrer Hornanlage einen deutlichen Anstieg der Cortisolkonzentration im Speichel und erhebliche Schmerzäußerungen.¹⁴⁰ Das sich anschließend über Tage hinziehende Abheilen der Wunde stellt ebenfalls einen schmerzhaften Prozess für die Tiere dar.¹⁴¹ Nicht selten kommt es zu Wundinfektionen. Eine US-Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass die betroffenen Kälber über fast acht Wochen unter erheblichen Schmerzen leiden.¹⁴² Auch das teilweise Eintreten von Langzeitfolgen nach der Enthornung, wie akute chronische Schmerzen oder Überempfindlichkeit, sind wissenschaftlich belegt.¹⁴³

Darüber hinaus nimmt die Enthornung dem Tier sein natürliches Kommunikationsorgan. Als sog. *Distanztiere* benötigen Rinder für ihr Wohlbefinden konstant eine Ausweichdistanz zu den Artgenossen, wofür sie natürlicherweise ihre Hörner einsetzen.¹⁴⁴ Der Eingriff führt in der Konsequenz zu einer Verhaltensänderung des Rindes. Kühe, denen die Hörner abgenommen wurden, „puffen“ sich vier- bis achtmal häufiger gegenseitig in den Körper als nicht enthornte Kühe, um ihre Grenze zu markieren, wobei dieses Puffen für die Kühe stets mit Stress verbunden ist.¹⁴⁵

Es ist davon auszugehen, dass in enthornten Herden die hierarchischen Strukturen weniger gefestigt sind und somit Unruhe und Stress dort häufiger vorkommen als in behornen Herden mit genügend Platz und Ausweichmöglichkeiten; darüber hinaus benutzen Kühe ihre Hörner ihrem natürlichen Verhalten nach für die Körperpflege.¹⁴⁶ Dadurch wird deutlich, dass das Enthornen über den schmerzhaften Prozess des Eingriffs hinaus auch eine langfristige Beeinträchtigung der Tiere mit sich bringt.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Nicht nur der Eingriff des Enthornens an sich bereitet erhebliche Schmerzen, sondern die Tiere erleiden wissenschaftlichen Erkenntnissen nach monatelange, wenn nicht jahrelange Schmerzen. Unabhängig davon stellt die Enthornung einen nicht zu vernachlässigenden Eingriff in das Sozialverhalten der Tiere dar.

2. Bedarf nach einer tierschutzgerechten Regelung

¹⁴⁰ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 5 Rn. 9 m.w.N.

¹⁴¹ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 213.

¹⁴² Adcock et al., Iron and laterality effects on healing of cautery disbudding wounds in dairy calves, J. Dairy Sci. 102:10163–10172, abrufbar unter [https://www.journalofdairyscience.org/article/S0022-0302\(19\)30461-8/fulltext](https://www.journalofdairyscience.org/article/S0022-0302(19)30461-8/fulltext) (zuletzt aufgerufen am 23.11.2022).

¹⁴³ Bülte, Felde, Maisack, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 448 m.w.N.

¹⁴⁴ Richter/Karrer, Rinderhaltung, in: Richter, Krankheitsursache Haltung, 2006, S. 66.

¹⁴⁵ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 214 m.w.N.

¹⁴⁶ Vgl. hierzu Positionspapier der Welttierschutzgesellschaft e.V. zur Enthornung von Milchkühen, Stand 4/2019.

Vor diesem Hintergrund lässt sich zunächst fragen, ob ein generelles Verbot des Enthornens gesetzlich verankert werden sollte.

Das häufig von Seiten der Landwirtschaft angeführte Argument, dass sich Kühe bei ihren Rankämpfen in den Laufställen mit ihren Hörnern verletzen würden, kann als Gegenargument allein nicht überzeugen. Agrar-Wissenschaftlerinnen der Universität Kassel haben einen Leitfaden vorgelegt, wie Milchkühe mit Hörnern im Laufstall erfolgreich gehalten werden können.¹⁴⁷ Dieser „Werkzeugkasten für die Haltung horntragender Milchkühe im Laufstall“ zeigt vielfältige Lösungsmöglichkeiten in den Bereichen Tier, Haltung, Herdenmanagement und Mensch auf, um hornbedingte Schäden effektiv zu vermeiden. Durch eine Veränderung der Haltungsbedingungen lassen sich verletzungsträchtige Auseinandersetzungen deutlich vermindern. Bei genügend Bewegungs- und Ausweichmöglichkeiten, einer richtigen Anordnung von Fressgittern u.a. Maßnahmen, ist die Haltung behornter Rinder durchaus umsetzbar.

Gleichwohl ist zu sehen, dass in der praktizierten Laufstallhaltung häufig keine ausreichenden Ausweichmöglichkeiten für horntragende Rinder bestehen, was zu Verletzungen untereinander führen kann. Darüber hinaus sind gewisse Sicherheitsbedenken für den Menschen nicht von der Hand zu weisen, auch wenn diese ebenfalls mit den jeweiligen Haltungsbedingungen im Zusammenhang stehen. Es besteht eine potenzielle Gefährdung für das Betreuungspersonal durch die Hörner der Kühe, insbesondere bei ausgewachsenen Tieren. Auch dieser Gefahr kann jedoch durch eine Anpassung der Haltungsbedingungen und ein entsprechendes Herdenmanagement in einem gewissen Rahmen begegnet werden. Wenn man nun unter Verweis auf ein gewisses Restrisiko (derzeit) ein generelles Verbot des Enthornens ablehnt, ließe sich die Situation für die Tiere dennoch signifikant verbessern. In Anbetracht der genannten negativen Auswirkungen des Enthornens auf das Wohl der betroffenen Tiere könnte eine neue gesetzliche Regelung zu fordern sein, die tierschutzgerechter ist als das betäubungslose Enthornen. In Betracht kommt hier eine Regelung, die das Enthornen unabhängig vom Alter des Tieres nur unter Betäubung und anschließender Schmerzmittelgabe zulässt.

Nach Einschätzung des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses der EU sollte zur Enthornung sowohl eine Betäubung stattfinden als auch schmerzstillende Mittel verabreicht werden.¹⁴⁸ So ist das betäubungslose Enthornen beispielsweise in der Schweiz verboten.¹⁴⁹ Auch nach der Europarats-Empfehlung für das Halten von Rindern ist es notwendig, dass Eingriffe, bei denen das Tier tatsächlich oder wahrscheinlich erhebliche Schmerzen erleiden wird, nur unter einer Betäubung und

¹⁴⁷ Johns *et al.*, Werkzeugkasten für die Haltung horntragender Milchkühe im Laufstall, November 2019, aufrufbar unter <https://www.uni-kassel.de/uni/aktuelles/meldung/post/detail/News/horntragende-milchkuehe-im-laufstall-leitfaden-fuer-die-haltung-vorgelegt/> (zuletzt aufgerufen am 21.11.2022).

¹⁴⁸ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 5 Rn. 9 unter Verweis auf EU-SVC-Report Kälber, S. 79.

¹⁴⁹ Vgl. Art. 14 TSchG Schweiz i.V.m. Art. 15 TSchV Schweiz.

durch einen Tierarzt bzw. eine Tierärztin oder eine ähnlich qualifizierte Person erfolgen dürfen.¹⁵⁰ Da Deutschland, wie bereits erwähnt, Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlicher Tierhaltung ist, haben die Vorgaben aus den Empfehlungen nach Art. 9 des Übereinkommens Bindungswirkung. In vergleichbarer Weise ist das BVerfG von einer Verbindlichkeit der Empfehlungen des Europarats für das Halten von Legehennen der Art Gallus Gallus in seiner wegweisenden Legehennen-Entscheidung ausgegangen.¹⁵¹

Die Durchführung einer Enthornung stellt unstreitig eine erhebliche Schmerzen, Leiden und Schäden verursachende Behandlung dar. Die Ansicht, dass körperliche Eingriffe die Schmerzfähigkeit junger Tiere noch nicht oder nur unbedeutend berühren würden und das Schmerzempfinden bei neugeborenen oder sehr jungen Tieren noch nicht voll entwickelt sei,¹⁵² ist längst überholt und entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse.¹⁵³ Der Gesetzgeber ist jedoch verpflichtet, die existierenden Tierschutzregelungen an neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Hinblick auf die Empfindungs- und Leidensfähigkeit anzupassen, was aus dem Optimierungsgebot nach Art. 20a GG folgt.¹⁵⁴

Einer Forderung nach einer Zulässigkeit des Enthornens nur unter Betäubung und anschließender Schmerzmittelgabe kann zudem nicht das Argument entgegengesetzt werden, dies sei mit zu hohen Kosten für die Tierhalter:innen verbunden. Wirtschaftliche Interessen stellen keinen vernünftigen Grund i.S.v. § 1 S. 1 TierSchG dar, wonach niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen darf. Dass wirtschaftliche Interessen für sich genommen keinen vernünftigen Grund im Sinne des Tierschutzgesetzes darstellen, hielt das Bundesverwaltungsgericht in seiner wegweisenden Entscheidung aus 2019 zum Töten von männlichen Küken eingehend fest.¹⁵⁵

Eine Gesetzesänderung, die das Enthornen nur unter einer Betäubung mit anschließender Schmerzmittelgabe vorsieht, ist daher geboten. Fraglich ist, ob aus Vertrauensschutzgesichtspunkten eine Übergangsfrist zu gewähren ist.

Aus hiesiger Sicht gebietet das Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG, zeitnah die Erlaubnis des betäubungslosen Enthornens zu streichen. Da hierfür einerseits keine Umbaumaßnahmen der Haltungseinrichtungen erforderlich sind, sondern lediglich geringe Vorbereitungsmaßnahmen seitens der Tierhalter:innen zu treffen sind und andererseits das betäubungslose Enthornen einen gravierenden Eingriffs in das

¹⁵⁰ Vgl. Art. 17 Nr. 3 Europäisches Übereinkommens zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen – Empfehlungen für das Halten von Rindern, 21.11.1988.

¹⁵¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. 7. 1999 - 2 BvF 3–90 = NJW 1999, 3253 (3255).

¹⁵² Regierungsentwurf des Tierschutzgesetzes, BT-Drs. VI/2559 vom 7. September 1971, S. 10.

¹⁵³ *Bülte, Felde, Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 134.

¹⁵⁴ *Bülte, Felde, Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, 2022, S. 134.

¹⁵⁵ BVerwG Urt. v. 13.6.2019 – 3 C 29.16, BeckRS 2019, 20548 Rn. 20.

Verfassungsrechtsgut Tierschutz darstellt, ist an eine Übergangsfrist von nicht länger als einem Jahr zu denken.

Die bisherige Rechtfertigung dieser Maßnahme, die aus verfassungsrechtlicher Sicht vermeidbares Tierleid darstellt und so den Kern der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG verletzt, liegt offensichtlich allein in den wirtschaftlichen Interessen der mit der Rinderhaltung befassten Tierhalter:innen. Diese können sich nur eingeschränkt auf den Vertrauensschutz berufen, da die Abschaffung der (betäubungslosen) Enthornung bereits langjährig diskutiert wird.¹⁵⁶ Es bestehen rasch umsetzbare Alternativen zur betäubungslosen Enthornung. Im Ergebnis bestehen daher keine Bedenken, die Übergangsfrist entsprechend kurz zu bemessen.

V. Qualzucht bei Milchkühen

Ein weiteres Problemfeld stellen die starken gesundheitlichen Beeinträchtigungen deutscher Milchkühe dar, die zu „Hochleistungsmilchkühen“ herangezüchtet worden sind. Es ist zu untersuchen, ob die Züchtung deutscher Milchkühe, hier am Beispiel der Rasse Holstein Friesian, als Qualzucht i.S.v. § 11b Abs. 1 TierSchG zu bezeichnen ist und welche Forderungen sich hieraus möglicherweise an den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber ergeben.

1. Derzeitige gesetzliche Bestimmungen

Qualzucht ist nach dem deutschen Tierschutzgesetz verboten. § 11b Abs. 1 Nr. 2 TierSchG verbietet es unter anderem, Wirbeltiere zu züchten, soweit züchterische Erkenntnisse erwarten lassen, dass als Folge der Zucht oder Veränderung bei den Nachkommen

- a) mit Leiden verbundene erblich bedingte Verhaltensstörungen auftreten,
- b) jeder artgemäße Kontakt mit Artgenossen bei ihnen selbst oder einem Artgenossen zu Schmerzen oder vermeidbaren Leiden oder Schäden führt oder
- c) die Haltung nur unter Schmerzen oder vermeidbaren Leiden möglich ist oder zu Schäden führt.

Verstöße hiergegen sind gem. § 18 Abs. 1 Nr. 22 TierSchG ordnungswidrig und können bei Vorsatz gem. § 18 Abs. 4 TierSchG mit einem Bußgeld bis zu 25.000,- €, bei Fahrlässigkeit (§ 17 Abs. 2 OWiG) mit einem Bußgeld bis zu 12.500,- € geahndet werden. Tatbeteiligte können dabei neben demjenigen, der selbst züchtet, auch Halter, Eigentümer, und Vereine, die Zuchtziele festlegen oder Zuchttiere bewerten, Beteiligte sein i.S.v. § 14 OWiG.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Siehe nur Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 20. März 2015, TOP 23.

¹⁵⁷ Vgl. *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 2.

Unter „Zucht“ ist nach dem Gutachten zur Auslegung von § 11b TierSchG des BMEL (im Folgenden: Qualzuchtgutachten) das geplante Verpaaren von Tieren zu verstehen.¹⁵⁸ Noch weiter geht das Verständnis des Begriffs in § 1 Hundeverbringungs- und Einfuhrbeschränkungsgesetz, wonach Züchten „jede Vermehrung von Hunden“ ist.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Anforderung an die Erfüllung des Qualzuchtatbestands nach § 11b Abs. 1 TierSchG in einem Urteil aus 2009 näher konkretisiert. Es hat sich herausgestellt, dass ein Verstoß gegen § 11b Abs. 1 TierSchG nur vorliege, wenn es nach dem Stand der Wissenschaft überwiegend wahrscheinlich erscheine, dass Schmerzen, Leiden, Schäden oder Verhaltensstörungen bei den gezüchteten Tieren auftreten würden, und zwar signifikant häufiger als zufällig zu erwarten sei.¹⁵⁹ Die naheliegende Möglichkeit des Eintretens der in § 11b Abs. 1 TierSchG genannten Folgen sei für ein Verbot nicht ausreichend, ansonsten sei nicht gewährleistet, dass die Tragweite der Verbotsvorschrift für den Normadressaten vorhersehbar ist. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es zum Zeitpunkt der Entscheidung des BVerwG in § 11b Abs. 1 TierSchG anstatt „wenn züchterische Erkenntnisse [...] erwarten lassen“ noch „wenn damit gerechnet werden muss“ hieß. In der amtlichen Begründung zum Änderungsgesetz 2013, durch welches die Neufassung des § 11b TierSchG vorgenommen wurde, heißt es in Hinblick auf den vom BVerwG aufgestellten Maßstab, der fachlich gebotene Wahrscheinlichkeitsmaßstab für das Auftreten von Qualzuchtmerkmalen solle so definiert werden, dass das Verbot die angestrebte Wirkung, Qualzucht umfassend zu verhindern, auch tatsächlich entfalten könne.¹⁶⁰

2. Züchtung der Rasse Holstein Friesian als Qualzucht

a. Folgen der Hochleistungszüchtung

Der Schwerpunkt in der Zucht von Milchkühen liegt auf der hohen Milchproduktion sowie hoher Milchinhaltstoffe. Am häufigsten eingesetzt wird dabei die schwarz-weiße Rasse Holstein Friesian. Als Folge der selektiven Zucht haben die Milchkühe ihre Laktationsleistung in den letzten 50 Jahren mehr als verdoppelt, im Schnitt produziert eine Kuh in Deutschland etwa 8.400 Liter Milch pro Jahr, Trend steigend.¹⁶¹ Verschiedene Betriebe in Deutschland erreichen Herdenleistungen von ca. 13.000 kg, einzelne Kühe sogar ca. 19.000 kg, was bedeutet, dass eine Kuh bei ca. 300 Tagen Melkeinsatz im Jahr über 60 kg Milch am Tag gibt; das entspricht

¹⁵⁸ BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b TierSchG (Verbot von Qualzuchtungen) vom 02.06.1999.

¹⁵⁹ BVerwG, Urt. V. 17.12.2009 – 7 C 4/09, juris Rn. 17 ff.

¹⁶⁰ BT-Drs. 17/10572, S. 31.

¹⁶¹ Stand: 27.04.2021 vgl. die Homepage der Statista GmbH, abrufbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/153061/umfrage/durchschnittlicher-milchertrag-je-kuh-in-deutschland-seit-2000/> (zuletzt aufgerufen am 21.11.2022); Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 23.

etwa 10 % des Körpergewichts der Kuh.¹⁶² Die Rasse Holstein Friesian weist derzeit die höchste Milchleistung auf mit durchschnittlich 9.063 Litern pro Jahr.¹⁶³ Hochleistungskühe sind durch das Gewicht der schweren Euter stark beeinträchtigt, sehr große Euter behindern die Kühe beim Laufen und beim Liegen in den engen Liegeboxen.¹⁶⁴

Dies beansprucht den Organismus der Kühe stark. Gleichzeitig mit der steigenden Milchleistung hat die Nutzung- und Lebensdauer der Milchkühe abgenommen. Vor 50 Jahren durchlief eine Milchkuh 4 bis 5 Laktationsperioden, dementsprechend bekam eine Kuh im Durchschnitt 4 bis 5 Kälber.¹⁶⁵ Aktuell erfolgt die erste Abkalbung in einem Alter von 2 bis 2,5 Jahren, bereits mit durchschnittlich 4,5 Jahren scheidet die Kuh aus dem Produktionsprozess aus, das heißt also, sie wird ca. nur 2 bis 3 Jahre als Milchkuh genutzt.¹⁶⁶ Wie Untersuchungen zeigen, durchläuft nur etwa ein Viertel der Kühe eine Laktation ohne ernsthafte gesundheitliche Probleme.¹⁶⁷ Zum Zeitpunkt ihrer Schlachtung sind ca. zwei Drittel der Milchkühe krank.¹⁶⁸ Dieser schnelle „Verbrauch“ der Tiere bedeutet nicht nur Probleme aus tierschutzrechtlicher Perspektive, sondern ist auch aus ökonomischer Sicht ein Nachteil für die Tierhalter:innen. Dennoch liegt momentan der Fokus der Industrie auf der maximalen Milchleistung pro Tag und nicht auf der gesamten Milchmenge im Leben einer Kuh.¹⁶⁹

Mit steigender Leistungshöhe nimmt der Anteil der krankheitsbedingten „Abgangursachen“ zu.¹⁷⁰ Am häufigsten leiden die Tiere an Fruchtbarkeitsstörungen, Eutererkrankungen, Klauenerkrankungen, sowie Stoffwechselstörungen.¹⁷¹ Allein diese vier Erkrankungen machten im Jahre 2012 etwa 56 % der Abgänge von Milchkühen aus.¹⁷² Im Jahr 2021 wurden in Deutschland rund 590.000 Rinder in

¹⁶² Hörning, Qualzucht bei Nutztieren, 2013, S. 5; vgl. hierzu agrarheute, <https://www.agrar-heute.com/tier/rind/12000-kg-milch-fleckvieh-landwirt-erzahlt-574069> (zuletzt aufgerufen am 18.01.2023).

¹⁶³ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b, Rn. 23.

¹⁶⁴ Hörning, Qualzucht bei Nutztieren, 2013, S. 5; Pöpken, Kritischer Agrarbericht 2020, Mehr Zeit zu zweit – Erfahrungsbericht mit mutter- und ammengebundener Kälberaufzucht, 284 (286).

¹⁶⁵ Vgl. BT-Drs. 19/9753, S. 1 m.w.N.

¹⁶⁶ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b, Rn. 23; Bauer/Martens/Thöne-Reineke, Tierschutzrelevante Zuchtprobleme beim Milchvieh – Interaktion zwischen dem Zuchtziel „Milchleistung“ und dem vermehrten Auftreten von Produktionskrankheiten, Berliner und Münchner Tierärztliche Wochenschrift 2021, 1 (3).

¹⁶⁷ Siehe hierzu im Einzelnen Cirsovius, Tierschutzrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Milchviehzucht, 25.05.2022, S. 8 f. m.w.N.

¹⁶⁸ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b, Rn. 23 m.w.N.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu Foodwatch Report 2023, S. 17, abrufbar unter: https://www.foodwatch.org/fileadmin/DE/Themen/Tierhaltung/Dokumente/2023-01-17_Tiergesundheit_Report.pdf (zuletzt aufgerufen am 18.01.2023).

¹⁷⁰ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b, Rn. 23 m.w.N.

¹⁷¹ Hörning, Qualzucht bei Nutztieren, 2013, S. 6.

¹⁷² Hörning, Qualzucht bei Nutztieren, 2013, S. 6 m.w.N.

Tierkörperbeseitigungsanlagen entsorgt, weil sie verendet sind oder infolge einer Verletzung oder Krankheit notgetötet oder eingeschläfert werden mussten.¹⁷³

Wie die vom Bundesagrarministerium geförderte sogenannte PraeRi-Studie aus 2020 gezeigt hat, ist – je nach Region – im Mittel ein Fünftel bis mehr als ein Drittel der Milchkühe pro Betrieb zu mager.¹⁷⁴ Die hohe Milchleistung führt zu einem genetischem Antagonismus zwischen Milchleistung und Futteraufnahme mit der Folge chronischer Unterernährung und damit negativer Energiebilanz.¹⁷⁵ Dies kann nicht schlicht durch eine Erhöhung der Kraftfuttermengen ausgeglichen werden, da die Fütterung gewisser Raufuttermengen für das Wohlbefinden des Tieres und zur Vorbeugung von Erkrankungen notwendig ist (hierzu bereits unter **III.C.1.**). Die metabolischen und hormonellen Konsequenzen hiervon sind genetisch bedingte Krankheitsrisiken für Leberverfettung und Ketose, wodurch weitere Erkrankungen wie Labmagenverlagerung oder Fruchtbarkeitsstörungen verursacht werden.¹⁷⁶ Dies zeigt, dass eine bedürfnisgerechte Fütterung der Kühe bei der ihnen abverlangten Milchleistung und des daraus folgenden Energiebedarfs nicht möglich ist.

Um die genannten Milchleistungen in kurzer Zeit zu erbringen, wurde bei den Milchkühen eine Zucht auf stark vergrößerte Milchdrüsen vorgenommen, wodurch bakterielle Erreger nicht effektiv abgewehrt werden können und es zu schmerzhaften Euterentzündungen kommt, die bei den Tieren Stress und häufig Traumatisierungen hervorrufen.¹⁷⁷ Es besteht ein genetischer Zusammenhang zwischen Hochleistung beim Milchrind und der schmerzhaften Milchdrüsenentzündung, dies ist seit langem wissenschaftlich gesichert.¹⁷⁸

Nutzleistungen sind keine organischen Leistungen an sich, vielmehr sind es züchterisch stimulierte Partialleistungen des Organismus, die ihm teilweise entgegen seiner Verfassung und Bestimmung abverlangt werden.¹⁷⁹ Das Resultat dieser Züchtung sind leistungsabhängige Gesundheitsstörungen, sog. *Leistungskrankheiten* bzw. *Produktionskrankheiten*.¹⁸⁰ Es handelt sich dabei um krankhafte Prozesse, die mit einer hohen Nutzleistung verbunden sind oder von ihr verursacht werden

¹⁷³ Foodwatch Report 2023, S. 17, abrufbar unter: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Tierhaltung/Dokumente/2023-01-17_Tiergesundheit_Report.pdf (zuletzt aufgerufen am 18.01.2023).

¹⁷⁴ Vgl. PraeRi-Studie der Freien Universität Berlin, der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Tierärztliche Hochschule Hannover, Abschlussbericht vom 20.06.2020; vgl. auch Foodwatch Report 2023, S. 18, abrufbar unter: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Tierhaltung/Dokumente/2023-01-17_Tiergesundheit_Report.pdf (zuletzt aufgerufen am 18.01.2023).

¹⁷⁵ Cirsovius, Tierschutzrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Milchviehzucht, 2022, S. 4.

¹⁷⁶ Cirsovius, Tierschutzrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Milchviehzucht, 2022, S. 4.

¹⁷⁷ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG. 4. Auflage 2023, § 11b, Rn. 23.

¹⁷⁸ Vgl. Tropitzsch, Das Qualzuchtverbot, 2006, S. 232 m. w. N.

¹⁷⁹ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 178 unter Verweis auf Tropitzsch, Das Qualzuchtverbot, 2006, S. 231 m. w. N.

¹⁸⁰ Vgl. Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 178.

und keine Erbkrankheiten im (veterinär) medizinischen Sinne darstellen, denn sie sind anthropogene, also vollständig auf menschliches Handeln zurückzuführende Anomalien.¹⁸¹

b. Hochleistungszucht als Qualzucht

Die aufgezeigten Krankheits- bzw. Abgangsdaten bedingen nicht nur hohe ökonomische Verluste für den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb, sondern sind ohne Zweifel auch als grundsätzliches Tierschutzproblem anzusehen. Die Verbotsvoraussetzungen des § 11b Abs. 1 TierSchG dürften in Bezug auf die Züchtung von Hochleistungsmilchkühen der Rasse Holstein Friesian – selbst unter Zugrundelegung der vom BVerwG aufgestellten Maßstäbe zur alten Fassung des § 11b TierSchG – erfüllt sein.

In Betracht kommen insbesondere die Varianten des § 11b Abs. 1 Nr. 2 lit. a und lit. b TierSchG. Es müsste also nach dem Stand der Wissenschaft überwiegend wahrscheinlich erscheinen, dass die Haltung der gezüchteten Tiere nur unter Schmerzen oder vermeidbaren Leiden möglich ist oder zu Schäden führt oder mit Leiden verbundene erblich bedingte Verhaltensstörungen auftreten und zwar signifikant häufiger als zufällig zu erwarten wäre.

Herauszustellen ist hierbei jedoch, dass nach § 11b Abs. 1 Nr. 1 lit. c TierSchG die Schmerzen bzw. Leiden oder Schäden nicht erheblich sein müssen, wie es beispielsweise im Straftatbestand nach § 17 Nr. 2 TierSchG gefordert ist. Ebenso brauchen die Schmerzen und Leiden auch nicht länger anhaltend zu sein.

Unter Leiden (vgl. zum Leidensbegriff bereits unter **III.B.3.**) versteht man alle nicht bereits im Begriff des Schmerzes umfassten Beeinträchtigungen im Wohlbefinden, die über ein schlichtes Unbehagen hinausgehen und eine nicht ganz unwesentliche Zeitspanne anhalten, wobei eine Beeinträchtigung des seelischen Wohlbefindens genügt.¹⁸² Der Leidensbegriff verlangt einerseits keine andauernde oder gar nachhaltige Beeinträchtigung des Wohlbefindens eines Tieres, andererseits bedeutet Leiden mehr als ein schlichtes Unbehagen.¹⁸³

Ein Schaden ist gegeben, wenn der körperliche oder seelische Zustand eines Tieres von seinem gewöhnlichen Zustand hin zum Schlechteren abweicht und nicht bald vorübergeht, wobei Dauerhaftigkeit nicht erforderlich ist.¹⁸⁴

¹⁸¹ Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 178 m.w.N.

¹⁸² BGH, Urt. V. 18.02.1987 – 2 StR 159/86 = NJW 1987, 1833 (1834); BVerwG, Urt. V. 18.01.2000 – 3 C 12/99 = NuR 2001, 454 (455); VGH Mannheim, Urt. V. 15.12.1992 – 10 S 3230/91, juris; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 1 Rn. 19.

¹⁸³ VGH Mannheim, Urt. V. 15.12.1992 – 10 S 3230/91, juris.

¹⁸⁴ Metzger in: Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Auflage 2019, § 1 Rn. 52; zustimmend Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 1 Rn. 27.

Wie aufgezeigt, leiden Milchkühe heutzutage systematisch an immer wieder den gleichen Erkrankungen im Laufe der Laktationen. Die Quantität der krankheitsbedingten Abgänge bei Milchkühen ist enorm. Zwar werden die Menge der Inzidenzen von Erkrankungen, des vorzeitigen Ausscheidens aus der Milchproduktion und der Zahl an Todesfällen durch alle auf die Kuh einwirkenden Umweltfaktoren mitbestimmt, diese können aber nicht als Ursache angesehen werden.¹⁸⁵

Diese Krankheiten verursachen aufgrund ihrer Schwere zum einen nicht bloß geringfügige Beeinträchtigungen des Wohlbefindens und damit Schmerzen und Leiden. Hinzukommt die chronische Unterernährung der Tiere aufgrund der negativen Energiebilanz, was zusätzlich als nicht unerhebliche Beeinträchtigung des Wohlbefindens und damit als Leiden einzuordnen ist. Zum anderen ist in vielen Fällen auch von langfristigen negativen Auswirkungen auf das körperliche und seelische Wohl der Tiere auszugehen, was Schäden i.S.v. § 11b Abs. 1 TierSchG darstellt.

Aufgrund der Korrelation zwischen der Milchleistung und der Häufigkeit der aufgezeigten Krankheiten ist insbesondere die Rasse Holstein Friesian, die die höchste Milchleistung erbringt, in besonderem Maße betroffen. Zwar kann nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass jede Kuh dieser Rasse zwingend infolge ihrer Züchtung Schmerzen, Leiden oder Schäden davonträgt. Dies ist jedoch auch nicht erforderlich. Es genügt, wenn dies nach dem Stand der Wissenschaft überwiegend wahrscheinlich erscheint, und zwar mit einer Häufigkeit, die nicht bloß zufällig ist. Erkrankten, wie aufgezeigt, circa Dreiviertel der Kühe während einer Laktation an Krankheiten, die mit der auf Leistungsmerkmale ausgerichteten Zucht korreliert, ist dies als signifikant anzusehen.

Ein Rechtfertigungsgrund besteht nicht, insbesondere besteht eine Rechtfertigung nicht aus einem vernünftigen Grund heraus. Hierfür ist § 11b Abs. 1 TierSchG nicht zugänglich. Abgesehen vom Ausnahmetatbestand des § 11b Abs. 3 TierSchG für Züchtung von Wirbeltieren zu wissenschaftliche Zwecken kann auch ein hohes menschliches oder wirtschaftliches Interesse Qualzuchtungen nicht rechtfertigen, dies gilt für „Nutztiere“ genauso wie für Heimtiere.¹⁸⁶

Es lässt sich damit festhalten, dass die Züchtung deutscher Hochleistungsmilchkühe der Rasse Holstein Friesian durchaus das Ausmaß einer Qualzuchtung im Sinne von § 11b Abs. 1 TierSchG erreicht hat. Qualzuchtung stellt eine Ordnungswidrigkeit § 18 Abs. 1 Nr. 22 TierSchG i.V.m. § 11 Abs. 1 TierSchG.

Zudem kann die züchterisch hervorgebrachte hohe Milchleistung als eine Leistungsüberforderung nach § 3 S. 1 Nr. 1 TierSchG bezeichnet werden. Danach ist es verboten, einem Tier, außer in Notfällen, Leistungen abzuverlangen, denen es wegen seines Zustands offensichtlich nicht gewachsen ist oder die seine Kräfte

¹⁸⁵ *Cirsovius*, Tierschutzrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Milchviehzucht, 2022, S. 4.

¹⁸⁶ *Metzger* in: *Lorz/Metzger*, TierSchG, 7. Auflage 2019, § 11b Rn. 13; *Hirt/Maisack/Moritz*, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 7.

übersteigen. Der Verstoß begründet sich hierbei insbesondere im relativen genetischen Antagonismus zwischen Milchleistung und Futteraufnahme, sprich der chronischen Unterernährung im Sinne einer negativen Energiebilanz. Ausnahmen kommen nur infrage, wenn der Tiernutzer derart umfassende Schutzvorkehrungen trifft, dass trotz hoher Milchleistung keine Stoffwechsellentgleisungen, Erkrankungen oder Technopathien auftreten.¹⁸⁷ Ein Verstoß gegen § 3 S. 1 Nr. 1 TierSchG stellt gem. § 18 Abs. 1 Nr. 4 TierSchG ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit dar.

3. Notwendigkeit einer „Qualzuchtverordnung“

Obwohl die Einstufung dieser Art der Leistungszüchtung als tierschutzrechtswidrig nicht neu ist,¹⁸⁸ mangelt es an einer Durchsetzung des Verbots durch die Behörden, dies wohl nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Interessen.¹⁸⁹ Mit einem Umsatzvolumen von 26,2 Milliarden Euro ist die Milchproduktion mit Abstand die größte Lebensmittelbranche in Deutschland.¹⁹⁰

Die zentrale Frage bei der Durchsetzung ist, wann die Grenze zur Qualzucht überschritten ist. Die Bundesregierung stellt sich seit längerem auf den Standpunkt, eine Konkretisierung im Rahmen einer Rechtsverordnung nicht vornehmen zu wollen, um den Entscheidungsspielraum der Behörden bei der Bewertung, wann der Tatbestand der Qualzucht erfüllt sei, nicht zu beschneiden und so die Flexibilität bezüglich der Einbeziehung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht einzuschränken.¹⁹¹ Dies ist höchst problematisch, wenn auf der anderen Seite die Durchsetzung durch die Behörden gerade am Bestehen klarer Standards scheitert.

Der Koalitionsvertrag 2021-2025 der derzeitigen Regierung aus SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen enthält das Bestreben, den Begriff der Qualzucht konkretisieren zu wollen.¹⁹² Dies ist bisher nicht geschehen. Die aufgezeigten Zustände in der Züchtung von Milchkühen machen jedoch deutlich, dass dringender Handlungsbedarf seitens der Politik besteht, um das bestehende Vollzugsdefizit aufzubrechen.

Nicht nur bei Milchkühen stellt sich die Frage, was als Qualzucht zu definieren ist. Auch bei Rindern, die zur Fleischgewinnung gezüchtet werden, ergeben sich massive Probleme, wenn sie auf sog. Doppellendigkeit selektiert sind. Dabei handelt

¹⁸⁷ So auch *Cirsovius*, Tierschutzrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Milchviehzucht, 2022, S. 16.

¹⁸⁸ So schon *Klube*, Deutsches Tierärzteblatt 2019, 348 (350); *Herbrich*, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 226.

¹⁸⁹ So auch *Herbrich*, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 226 und *Demmler*, Leistungsabhängige Gesundheitsstörungen bei Nutztieren, 2011, S. 127.

¹⁹⁰ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Gesamtbetriebliches Haltungskonzept Rind – Milchkühe, 2022, S. 15.

¹⁹¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus 2010, BT-Drs. 17/3798, S. 2.

¹⁹² Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 34.

es sich um eine Umfangsvermehrung der Skelettmuskulatur der Kruppe, der Hinterbacken, der Oberschenkel und der Lende, die primär auf einer Genmutation beruht und jedoch eine Neigung zu Schweregeburten bzw. Geburtsstörungen zur Folge hat.¹⁹³ Aufgrund dieses Gendefekts müssen die Kälber der Rasse Blauweiße Belgier zu 96-99 % per Kaiserschnitt auf die Welt gebracht werden.¹⁹⁴ Die Züchtung dieser Rasse ist aufgrund dessen in der Schweiz per Rechtsverordnung bereits verboten.¹⁹⁵

Die Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 4 TierSchG ermöglicht es dem BMEL (mit Zustimmung des Bundesrates), Qualzuchtungen näher zu bestimmen sowie das Züchten mit bestimmten Arten, Rassen, und Linien zu verbieten oder zu beschränken. Dadurch könnten verbindliche Anforderungen unter Berücksichtigen des vom Gesetz vorgezeichneten Interessenausgleichs geschaffen werden.¹⁹⁶ Eine solche ist hinsichtlich der Züchtung von Milchkühen längst überfällig.

VI. Bedeutung von Art. 20a GG

2002 wurde der Tierschutz als Staatsziel in das Grundgesetz (GG) aufgenommen, was als echtes Bekenntnis für die Tiere als ethisch nicht indifferente Wesen, sondern Mitgeschöpfe betrachtet werden kann.¹⁹⁷ Der Schutz- und Gestaltungsauftrag des Staates aus Art. 20a GG erstreckt sich damit seit 20 Jahren nicht „nur“ auf den Artenschutz oder den Schutz einer bestimmten Gattung, sondern explizit und gerade auch auf den Schutz jedes einzelnen Tieres.¹⁹⁸ Das Tier ist als je eigenes Lebewesen zu schützen.

Im Unterschied zu einem Grundrecht begründet eine Staatszielbestimmung keinen subjektiven Anspruch des Einzelnen, sondern eine objektive Verpflichtung des Staates.¹⁹⁹ Die Staatszielbestimmungen – und damit auch der Umwelt- und Tierschutz – sind jedoch keinesfalls als bloße Programmsätze zu verstehen, sondern als „Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung (sind), die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche

¹⁹³ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 24.

¹⁹⁴ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 24.

¹⁹⁵ Vgl. Art. 10 lit. f der Verordnung des BLV über den Tierschutz beim Züchten vom 4. Dezember 2014.

¹⁹⁶ Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 11b Rn. 33.

¹⁹⁷ Zur verfassungsrechtlichen Verpflichtung zum Schutz individueller Tiere im Sinne eines ethischen Tierschutzes, vgl. BVerfGE 127, 293 (328) = NVwZ 2011, 289 Rn. 121; Graf, Ethik und Moral im Grundgesetz, 2017, S. 157.

¹⁹⁸ Vgl. zur Staatszielbestimmung Tierschutz ausführlich Herbrich, Das System Massentierhaltung im Verfassungsrecht, 2022, S. 157.

¹⁹⁹ Hömig/Wolff, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 3; Jarass in: Jarass / Pieroth, GG-Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 2.

Handeln, auch für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften.“²⁰⁰ Art. 20a GG beinhaltet „eine unmittelbar geltende, alle Ausformung der Staatsgewalt bindende Leitlinie.“²⁰¹

In erster Linie richtet sich die Staatszielbestimmung an den parlamentarischen Gesetzgeber.²⁰² Dabei enthält die Norm keinen Gesetzesvorbehalt, die Handlungspflicht des Gesetzgebers gilt unmittelbar: Er muss den Gestaltungsauftrag aus Art. 20a GG durch Erlass geeigneter Vorschriften umsetzen.²⁰³ Der Gesetzgeber mag hierbei eine politische Gestaltungsfreiheit haben, die es ihm überlässt, auf welche Weise er die ihm aufgelegte Staatsaufgabe erfüllt.²⁰⁴ Art. 20a GG aktualisiert sich jedoch in einer permanenten Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers, das Umweltrecht und Tierschutzrecht den neuesten Erkenntnissen in Wissenschaft und Technik anzupassen und neu entstehende Schutzlücken zu beseitigen.²⁰⁵

Die oben aufgezeigten signifikanten tierschutzrechtlichen Defizite im Zusammenhang mit der Haltung und Züchtung von Milchkühen und Rindern lassen sich aus wissenschaftlicher Sicht nicht seriös bestreiten.

Somit verlangen die auf den Schutz der Tiere bezogenen Maßgaben des Grundgesetzes in Art. 20a GG und in den Grundrechten vom Staat immer dringender, national und international Maßnahmen zu ergreifen, um den tierschutzrechtlichen Interessen zur Durchsetzung zu verhelfen.

Und es dürfte feststehen, dass der Gesetzgeber bei der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Tierschutzmaßgaben besonders gefordert ist, denn die Transformation zu mehr Tierschutz wird kaum von allein vonstattengehen, sondern ist eine große Gestaltungsaufgabe. Der Gesetzgeber ist daher gehalten, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen. Entsprechende Gestaltungs- und Koordinierungsaufgaben sind im Wesentlichen kaum anders als durch Gesetz zu erfüllen, wobei der Gesetzgeber unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen Unterstützung beim Ordnungsgeber suchen kann.

²⁰⁰ Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, Bericht der Sachverständigen-Kommission, 1983, 21.

²⁰¹ *Huster/Rux* in: Epping/Hillgruber, BeckO GG-Kommentar, 46. Edition, Stand: 15. 2. 2021, Art. 20a Rn. 35.

²⁰² Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13.04.1995 - 4 B 70/95 = NJW 1995, 2648 (2649).

²⁰³ *Jarass* in: Jarass / Pieroth, GG-Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 18 m. w. N.

²⁰⁴ *Krings* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG-Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 20a Rn. 16 m.w.N.

²⁰⁵ Vgl. *Schulze-Fielitz* in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 72 m. w. N.; *Huster/Rux* in: Epping/Hillgruber, BeckO GG-Kommentar, 46. Edition, Stand: 15. 2. 2021, Art. 20a Rn. 35.

Wenn Gesetz- und Verordnungsgeber, wie so oft, versuchen, zu suggerieren, mehr gesetzliche Regelungen für mehr Tierschutz wären verfassungsrechtlich nicht haltbar, da insbesondere die Grundrechte der Tierhalter:innen dem entgegen stünden, ist diese Argumentation entschieden zurückzuweisen: Das Staatsziel Tierschutz des Art. 20a GG stellt eine Eingriffsrechtfertigung dar und gibt den zu ergreifenden Maßnahmen des Staates verfassungsrechtliche Rückendeckung, auch wenn dafür Grundrechte beschränkt werden müssen.²⁰⁶

Die verfassungsrechtlichen Maßgaben des Art. 20a GG binden jedoch nicht nur die Gesetzgebung, sondern alle staatliche Gewalt: Verwaltung und die gesamte Rechtsprechung sind ebenso in der Verantwortung. Im Rahmen des geltenden Fachrechts sind diese Staatsgewalten verfassungsrechtlich dazu aufgerufen, die inhaltlichen Vorgaben der Staatszielbestimmung Tierschutz bei der Gesetzesauslegung und vor allem bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen.²⁰⁷ Nicht zuletzt haben Gerichte die Möglichkeit, eine verordnungsrechtliche Vorschrift zu verwerfen, wenn diese gegen Art. 20a GG verstößt.

Welches Gewicht der Staatszielbestimmung zukommt, zeigte der Klimabeschluss des BVerfG vom März 2021²⁰⁸, der Art. 20a GG im Zuge der sog. Klimaklagen aus seinem bisherigen „Dornröschenschlaf“ erweckt und – nach Jahrzehnten der wissenschaftlichen Debatte – eine umweltverfassungsrechtliche Trendwende eingeleitet hat, die sich durchaus als revolutionär bezeichnen lässt.²⁰⁹

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber in einem ersten – längst überfälligen – Schritt gehalten, einen mit Art. 20a GG zu vereinbarenden Zustand herzustellen, indem er Vorgaben zu den Haltungssystemen und zur Beendigung der Qualzucht macht sowie ein Verbot des betäubungslosen Enthornens etabliert.

Angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse, die im Rahmen dieses Gutachtens aufgearbeitet wurden, sind die bisher gezeigten Bestrebungen keineswegs ausreichend und die vagen Ankündigungen im Koalitionsvertrag ohne Umsetzung wertlos.

²⁰⁶ Siehe hierzu etwa *Britz*, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825, beck-online; vgl. auch *Metzger* in: Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Auflage 2019, Teil I. Einführung in das Tierschutzrecht Rn. 80.

²⁰⁷ *Graf*, Ethik und Moral im Grundgesetz, 2017, S. 159.

²⁰⁸ BVerfG, Beschluss vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 = NJW 2021, 1723.

²⁰⁹ *Calliess*, Umweltpolitik im Grundgesetz – Staatsziel des Art. GG Artikel 20 a GG und Grundrechte nach dem Klimabeschluss des BVerfG, JuS 2023, 1 (2).

VII. Ausblick

Zusammenfassend ist festzuhalten: Gesetz- und Verordnungsgeber sind gehalten, zeitnah hinsichtlich der folgenden Punkte normative Grundlagen für tierschutzgerechte Zustände in der Milchkuh- und Rinderhaltung zu schaffen:

- Sofortiges Verbot der Anbindehaltung,
- Normative Regelung der weiteren Haltungssysteme bei Milchkühen,
- Beendigung des betäubungslosen Enthornens,
- Schaffung von Qualzuchtvorgaben bei Milchkühen.

Wie sich gezeigt hat, besteht aufgrund einer unzulänglichen Umsetzung der Anforderungen aus § 2 TierSchG in jedem der untersuchten Bereiche ein dringender Regelungsbedarf. Gesetz- und Verordnungsgeber sind nun aufgefordert, alsbald eine Überarbeitung des Tierschutzgesetzes und der Tierschutznutztierhaltungsverordnung vorzunehmen bzw. die Grenzen der Qualzucht durch Schaffung einer entsprechenden Rechtsverordnung aufzuzeigen.

Hierbei gilt es der Staatszielbestimmung Tierschutz aus Art. 20a GG Rechnung zu tragen, indem tierschutzwidrige Praktiken, wie die Anbindehaltung, sofort unterbunden werden. Wenn der Koalitionsvertrag eine Abschaffung der Anbindehaltung in (spätestens) 10 Jahren vorsieht, und damit einen rechtswidrigen Zustand noch über Jahre hinweg aufrechterhält, so wird das Instrument der Übergangsfrist geradezu pervertiert. Nach den Grundsätzen des Vertrauensschutzes kann der Bürger grundsätzlich verlangen, dass sein Vertrauen auf den Fortbestand einer bestimmten Rechtslage geschützt wird, auf deren Grundlage er Dispositionen getroffen hat. Man kann hingegen nicht darauf vertrauen, eine von Anfang an rechtswidrige Praxis fortführen zu können. Dass eine solche Haltung überhaupt jahrelang geduldet wurde, ist nur ein weiterer Beleg für die strukturellen Schwächen des Tierschutzes in Deutschland.

Auch außerhalb der Anbindehaltung besteht dringender Handlungsbedarf. Der Verordnungsgeber ist aufgefordert, die notwendigen normativen Leitplanken für die Haltung von Kühen in anderen Haltungssystemen, insbesondere in Boxenlaufställen, zu setzen, um tierschutzwidrigen Praktiken Einhalt zu gebieten. Ohne die Schaffung konkreter Vorgaben kann nicht schlicht darauf vertraut werden, dass sich der dringend notwendige Wandel in der Milchindustrie hin zu einer artgerechten Haltung i.S.d. § 2 TierSchG von allein vollziehen wird.

Hinsichtlich des Enthornens von Rindern ist es endlich Zeit für eine Änderung des Tierschutzgesetzes hin zu einem Verbot des betäubungslosen Enthornens. Dass diese für die Tiere extrem schmerzhafteste Praktik bislang zugelassen ist, verletzt den Kern der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG und zeigt wieder einmal, wie stark die Politik wirtschaftliche Aspekte auf Kosten der Tiere in den Vordergrund stellt, um den Interessen der Agrarunternehmer-Lobby zu entsprechen.

Darüber hinaus hat der Verordnungsgeber endlich verbindliche Regelungen zur Qualzucht bei Nutztieren zu schaffen, um dadurch insbesondere den tierschutzwidrigen Zuständen bei der Zucht von Hochleistungsmilchkühen wie bei der Rasse Holstein Friesian entgegenzutreten. Die zentrale Frage, wann die Grenze zur Qualzucht überschritten ist, muss dringend normativ geregelt werden, um den derzeitigen Vollzugsdefiziten entgegenzutreten.

Für einen Wandel zu einer artgerechten Haltung von Milchkühen bedarf es zwingend entsprechender normativer Vorgaben. Die Politik ist gehalten, für den verfassungsrechtlich verankerten Schutz des einzelnen Tieres Verantwortung zu übernehmen und ihm Wirkung zu verleihen.

Hamburg, den 28.03.2023

.....
(Dr. Davina Bruhn)

.....
(Dr. Ulrich Wollenteit)

.....
(Ronja Hoffmann, LL.M.)

Tierschutz- rechtliche Defizite in der Milchkuhhaltung

Dringender Reformbedarf zur Abschaffung normativer Regelungslücken

Ein Rechtsgutachten von Dr. Davina Bruhn,
Ronja Hoffmann und Dr. Ulrich Wollenteit
im Auftrag von Greenpeace
Veröffentlichung: April 2023

Herausgeber

Rechtsanwälte Günter
Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel +49 (0) 40 27 84 94-0
www.rae-guenther.de
mehmedovic@rae-guenther.de

Autoren

Bruhn, Davina, Hoffmann, Ronja, Wollenteit, Ulrich

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18 -0 [Pressestelle](#) Tel. 040/3 06 18 -340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de [Politische Vertretung Berlin](#) Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99 -0 [V.i.S.d.P.](#) Martin Hofstetter [Foto](#) © Fred Dott / Greenpeace, 04/2023