

Zum

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels- Verbotsgesetzes

Vorbemerkung aus aktuellem Anlass

Die massiven und anhaltenden Bauernproteste machen die Unzufriedenheit eines weiten Teils der Bauernschaft deutlich. Die AbL hat nicht zu den Protesten mit aufgerufen und einen agrarpolitischen 6-Punkte-Plan¹ sowie einen Kompromissvorschlag zur Staffelung der Kürzungspläne der Agrardieselerückstattung² vorgelegt. Allen voran für die tierhaltenden Betriebe ist die wirtschaftliche Situation auf den Höfen desaströs. Die AbL begrüßt das BMEL-Eckpunktepapier³ als wichtige Diskussionsgrundlage, um zügig mit einer Tierwohl-Abgabe wirtschaftliche und langfristige Perspektiven für alle tierhaltende Betriebe zu schaffen. Die privatwirtschaftlichen Initiativen haben bislang keine Lösung geboten. Alle Ampel-Parteien sind jetzt gefordert. Die drohende Existenzgefährdung von fast einem Viertel der milchviehhaltenden Betriebe durch den vorliegenden Referentenentwurf zur grundsätzlichen Beendigung der ganzjährigen Anbindehaltung innerhalb der zu kurzen Frist von fünf Jahren, des geplanten Verbots von Anbindebetrieben, die zwar einen ganzjährigen Laufhof bieten, aber zudem keine Weidehaltung leisten können, dürfte erneut „Öl ins Feuer gießen“.

Wir bitten daher um ernsthafte Prüfung unserer Vorschläge zur Anpassung des Referentenentwurfs

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V. begrüßt Maßnahmen, die den Umbau der Tierhaltung voranbringen. Die AbL hält es für notwendig, dass bei dem Referenten-„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes“, im folgenden Referentenentwurf Tierschutzgesetz genannt, die Ergebnisse der Borchert-Kommission als Grundlage der politischen Umsetzung genutzt werden. Die Anbindehaltung von Milchkühen ist gerade in Süddeutschland und in kleinstrukturierten Gegebenheiten eine immer noch verbreitete Haltungform. Für die AbL steht es außer Frage, dass eine ganzjährige Anbindehaltung den Ansprüchen der Tiere, ihre art eigenen Verhaltensweisen auszuleben nicht gerecht wird. Die AbL hält es aber für entscheidend, dass Betriebe von diesem Verbot nicht betroffen werden, wenn sie ihren Tieren regelmäßig mehrmals in der Woche Auslauf bieten und wenn

¹ AbL (2024). [Agrarpolitischer 6-Punkteplan](#)

² AbL (2024). [Ausstieg gerecht gestalten](#)

³ AbL (2024). [Es braucht endlich ein motiviertes Vorgehen der Ampel](#)

betrieblich möglich auch Weidegang ermöglichen können. Dieser Umbau muss durch Förderprogramme abgesichert werden. Nur so ist zu gewährleisten, dass Betriebe nicht anstatt um am Ende aussteigen. Aus Sicht der AbL verschärft sich diese Gefahr, wenn in der öffentlichen Debatte von Ausstiegsbetrieben die Rede ist, zumal gesellschaftlich kleinere Betriebsstrukturen erwünscht sind. Es gibt inzwischen viele gute Beispiele erfolgreicher kleiner Voll- und Nebenerwerbsbetriebe, die ihre Tierhaltung umgebaut haben und dafür sogar mit Tierschutzpreisen ausgezeichnet wurden.

Damit ein weiterer Strukturbruch im Milchsektor,- zwischen 2010 und 2020 hat sich der Bestand der Milchviehbetriebe um 40 % reduziert,- vermieden wird, braucht es einen praxisgerechten Umbauweg für Anbindebetriebe. Bundesweit werden noch 11,5 Prozent der Milchkühe in der Anbindehaltung gehalten, mit abnehmender Tendenz⁴. Davon werden etwa 8 % in ganzjähriger und 3 % in teilweiser Anbindehaltung gehalten⁵. Die meisten Betriebe mit dieser Haltungsform finden sich in den südlichen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg. In Bayern wirtschaften noch ca. 25.000 Milchviehhalter und damit knapp die Hälfte aller 51.000 Milchbetriebe in Deutschland. Allein in Bayern betreibt noch die Hälfte dieser Höfe die Anbindehaltung.

Der Druck auf die ganzjährige Anbindehaltung wird immer stärker. Aus der Gesellschaft und von Seiten der Tierschutzverbände kommen Forderungen, die Anbindehaltung selbst mit regelmäßigem Auslauf und Weidegang zu beenden. Gemäß dem Thünen-Institut⁶ gehen juristische Bewertungen bzw. Entscheidungen von zwei Verwaltungsgerichten davon aus, dass die Anbindehaltung nicht, bzw. nur bedingt, mit dem Tierschutzgesetz vereinbar ist. Ein wesentlicher Grund, dass Betriebe noch nicht umgebaut haben, liegt jedoch an fehlenden wirtschaftlichen Perspektiven. Die Milcherzeugerpreise sind seit vielen Jahren – mit Ausnahme 2022 – nicht kostendeckend⁷ und die Politik hat es versäumt, entsprechende Marktrahmenbedingungen zu installieren, damit die Höfe mehr Verhandlungsmacht am Markt haben, um höhere Preise durchzusetzen. Die Molkereien reagieren teilweise mit Preisabschlägen und getrennter Abholung auf die Milch aus Anbindebetrieben. Die wirtschaftliche Situation auf den Milchbetrieben ist dramatisch schlecht und hemmt den Umbauwillen. Um wirkliche Perspektiven zu schaffen müssen marktpolitische Instrumente aktiviert (148er GMO) und scharf gestellt werden.

Der Umbau der Tierhaltung ist notwendig, um die vielen Herausforderungen wie Klimaschutz, Erhalt Biodiversität, Tierwohl und wirtschaftliche Perspektiven der Bäuerinnen und Bauern in Angriff zu nehmen. Für eine flächendeckende Tierhaltung, für regionale Wirtschaftskreisläufe, für ländliche Entwicklungsstrukturen braucht es viele Betriebe⁸. Ohne eine ausreichende Finanzierung, die verlässlich und planbar ist, werden die Betriebe den notwendigen Umbau nicht vollziehen können und gesellschaftliche wie bäuerliche Herausforderungen werden nicht erreicht.

⁴ Statistische Länder des Bundes und Landes (2021): [Landwirtschaft im Wandel – erste Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2022](#), Januar 2021.

⁵ Thünen-Institut (2023). [Expertise Rinder in Anbindehaltung](#), Tabelle 1, 2023, Datenbasis 2020

⁶ Thünen-Institut (2018). [Working Paper 111](#), Dezember 2018, siehe Fußnote 4, Seite 8f.

⁷ Milch Board (ohne Datum): [Erzeugerkosten Milch](#), abgerufen am 23.08.2023.

⁸ AbL Position (2022): [Bäuerinnen und Bauern gestalten Umbau der Milchkuhhaltung](#), Februar 2022.

Forderungen der AbL zum Referentenentwurf Tierschutzgesetz:

Kein ordnungsrechtliches Verbot von Haltungsformen, in denen die Betriebe den Tieren in allen Fällen mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände und wenn betrieblich möglich Weidehaltung in der Weidezeit bieten

Die Definition im Referentenentwurf unter §3a Absatz a) sagt aus, dass neben der ganzjährigen Anbindehaltung auch die Haltungsform verboten werden soll, indem die Tiere zwar zweimal die Woche Zugang zu Freigelände haben, aber keine Weidemöglichkeit. Die Weidehaltung ist für die AbL eine wichtige und zu honorierende Haltungsform. Allerdings gibt es Strukturen und Gegebenheiten vor Ort, in denen es Betrieben nicht möglich ist, Weidegang im Sommer einzuführen. Deshalb muss aus Sicht der AbL dieser Absatz geändert werden: Die Haltungsform, in denen die Betriebe den Tieren in allen Fällen mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände und wenn betrieblich möglich Weidehaltung in der Weidezeit bieten, bleibt erlaubt.

Das Thünen-Institut geht in seiner Folgenabschätzung zur Anbindehaltung von 2018 ebenfalls von der Vorgabe Weide oder Laufhof aus. „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“. Auch in der Bewertung der Optionen der Betriebe zur Anpassung wird von der ODER-Lösung ausgegangen.⁹

Klare Benachteiligung gegenüber den Nachbarländern Österreich und Schweiz, die die Kombinationshaltung mit Laufhof, auch ohne Weidegang zulassen

Die Verpflichtung zum Weidegang würde für den Großteil der Anbindebetriebe das Aus bedeuten. Denn im Bundesdurchschnitt bieten 32 % der Betriebe Weidegang an, in Bayern sind es nur 19 %. Von den 13.000 Milchvieh-Anbindebetrieben in Bayern betreiben nur etwa 3.000 die Weidehaltung. Dabei sind es oftmals gesellschaftlich zu verantwortende Faktoren, die den Weidegang erschweren: starke Zunahme von Verkehr, Verkehrswegen, die Siedlungsentwicklung in den Ortsrandlagen, Lage der kleinen Höfe in den beengten Ortskernen. In unseren Nachbarländern Österreich und Schweiz ist die Kombinationshaltung mit Laufhof auch ohne Weidegang zulässig. An die Stelle der dauernden Anbindehaltung tritt die Kombinationshaltung: „Die Kühe müssen mindestens 90 Tage im Jahr die Möglichkeit zu einem Auslauf oder Weidegang haben, biologisch gehaltene Rinder an mindestens 120 Tagen“¹⁰. In der Schweiz reichen für Rinder/Kühe 60 Tage im Sommer und 30 Tage im Winter. Sie dürfen höchstens zwei Wochen ohne Auslauf bleiben. Sie fördert Weidegang im Raus-Programm mit lukrativen Fördersätzen.

Obergrenze: Die zuvor definierte Haltungsform soll für Betriebe mit höchstens 50 angebundenen Rindern gelten

Die Definition im Referentenentwurf unter §3a Absatz 5. besagt, dass die unter §3a Absatz a) definierte Haltungsform gelten soll „im Falle von über sechs Monate alten Rindern in landwirtschaftlichen Betrieben mit höchstens 50 Rindern“. Die Zahl von höchstens 50 Rindern würde auch Betriebe treffen, die etwa 25 Milchkühe haben, die in Anbindehaltung gehalten werden plus Nachzucht. Dadurch würden sehr viele Betriebe ausgeschlossen. Die AbL schlägt vor, dass „mit höchstens 50 Rinder“, durch „mit höchstens 50 angebundenen Rindern“ zu ersetzen. Eine

⁹ Thünen-Institut (2018). [Working Paper 111](#), Dezember 2018, Seite 5 und Seite 48

¹⁰ Rinderzucht Austria (2023). [Anbindehaltung](#)

Obergrenze ist sinnvoll, allerdings sollte sie von den angebundenen Tieren ausgehen und nicht von den auf dem Betrieb gehaltenen Tieren.

Übergangsfrist für Umsetzung des Verbots ganzjähriger Anbindehaltung muss praxisingerecht sein und 10 Jahre betragen und auch für Hofnachfolger gelten

Die im Referentenentwurf (§ 21 a) Absatz 1) vorgesehene Übergangsfrist von 5 Jahren nach in Kraft treten des Gesetzes ist aus Sicht der AbL nicht praxisingerecht. Beispielsweise sind aktuell die Baukosten mit ca. 15.000 € pro Kuhplatz extrem hoch, sodass es sich für Betriebe wirtschaftlich nicht rentiert, jetzt umzubauen. Auch dauern die Baugenehmigungen zum Teil so lange, dass die Frist schon aus diesem Grunde nicht einzuhalten ist. Eine Förderberechtigung besteht nur während der Übergangsfrist, was aufgrund Verwaltungsüberlastung ebenfalls zu einer Fristüberschreitung führen kann. Hinzu kommt die fehlende Planungssicherheit auf Basis welcher Vorgaben der Neu- oder Umbau erfolgen soll, da die Definition der Tierhaltungskennzeichnung für Rinder noch nicht vorliegt. Deshalb schlägt die AbL eine Übergangsfrist von 10 Jahren vor, wie im Koalitionsvertrag vereinbart. Außerdem ist eine soziale Härtefallregelung für Anbindehalter in Ausnahmefällen vorzusehen, z.B. wenn nur noch wenige Jahre bis zur Rente, zur Beendigung der Ausbildung des Hofnachfolgers oder zur Betriebsübergabe fehlen.

Auch dürfen Hofnachfolger nicht gezwungen sein, sofort nach der Betriebsübernahme Investitionen mit jahrezehntelanger Bindung zu tätigen. Hier sollten ebenfalls die 10 Jahre gelten.

Eine ausreichende Übergangszeit von 10 Jahren und ggf. Härtefallregelungen schlägt auch das Thünen-Institut vor¹¹.

Etablierung von Fördermöglichkeiten für den Ausstieg aus der Anbindehaltung und der Verbesserung der Weidemöglichkeiten auf Bundesebene

Der Entwurf nennt hohe Summen, die von den Betrieben für den Ausstieg zu leisten sind (877.000.000 € allein für die Kategorie Anschaffung/Nachrüstung von Maschinen, Gebäuden etc.). Allerdings fehlen Hinweise, mit Hilfe welcher Förderinstrumente diese hohen Kosten für die Tierhalter realisierbar sein sollen. Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) der 2. Säule hat bisher nicht ausgereicht, um einem relevanten Teil der Anbindebetriebe wirtschaftliche Planungssicherheit zu bieten (in Bayern etwa pro Jahr nur 150 geförderte Laufstallbauten nach AFP und Bay. Sonderprogramm). Zu berücksichtigen sind ebenfalls die Kosten, die durch zusätzliche Rechtsverordnungen für die Kombinationshalter zur Erfüllung weiterer Anforderungen an die Art und Beschaffenheit von Anbindevorrichtungen entstehen (z.B. Anpassung der Standlänge).

Wie oben erwähnt sind es häufig nicht von den Betrieben zu verantwortende Faktoren, die den Weidegang verhindern. Notwendig wäre die Schaffung einer Infrastruktur an Triebwegen und Unterführungen, damit die Kühe überhaupt zu den Weiden kommen können. Das ist von Einzelbetrieben nicht zu stemmen, sondern geht nur als öffentlich finanzierte Maßnahme, ggf. in Verbindung mit dem Sonderprogramm „Stadt und Land“ zum Ausbau der Fahrradinfrastruktur¹². Die Politik muss Fördermöglichkeiten gewährleisten.

¹¹ Thünen-Institut (2018). [Working Paper 111](#), Dezember 2018, Seite 5 und 64.

¹² Bundesverkehrsministerium (2023). [Flächendeckende Fahrradinfrastruktur durch das Sonderprogramm „Stadt und Land“](#)

Mit dem Tierschutzgesetz sind unmittelbar folgende weitere Maßnahmen einzuleiten:

- ✓ Es braucht marktpolitische Maßnahmen für kostendeckende Preise auf den Betrieben, wie etwa die sofortige Umsetzung von Art. 148 GMO. Das bedeutet, dass Lieferverträge verbindlich werden, in denen Preise, Mengen, Qualitäten und Laufzeiten vorab und für den gesamten Milchsektor festgelegt werden.
- ✓ Die von der Arbeitsgruppe Rind der Borchert-Kommission erarbeiteten Überlegungen für Tierwohlkriterien und den Umgang mit der Anbindehaltung sind vom BMEL als Grundlage der politischen Prozesse – Referentenentwurf Tierschutzgesetz und geplantes Tierhaltungskennzeichnungsgesetz für Rinder – zu nutzen. Es braucht außerdem ein Finanzierungskonzept angelehnt an die Borchert-Pläne. Hierzu gibt es erste Berechnungen des Thünen-Instituts.¹³ Ohne eine ausreichende Finanzierung, die verlässlich und planbar ist, werden die Betriebe den notwendigen Umbau der Tierhaltung nicht vollziehen können und gesellschaftliche wie bäuerliche Herausforderungen werden nicht erreicht.
- ✓ Weitere Finanzierungsmöglichkeiten sind im Rahmen der Zweiten Säule zu schaffen. Die vom Thünen-Institut erarbeitete Datenbasis von 2010 ist zu aktualisieren¹⁴.
- ✓ Um die Weidehaltung zu stärken und zu fördern, ist in der GAP eine Ökoregelung einzuführen, die Weidehaltung honoriert.
- ✓ Beratungsoffensive: Bei dieser Transformation müssen die Betriebe in einer finanziell gut ausgestatteten Beratungsoffensive auf vielfältige Weise unterstützt werden, damit sie sich weiterentwickeln können. Ziel muss sein, einen Strukturbruch zu vermeiden und möglichst vielen Höfen den Fortbestand zu ermöglichen. Diese Höfe können eine zentrale Rolle spielen für den Aufbau regionaler Kreisläufe vom Kalb bis zur Kuh – beispielsweise Brudertiere, Fresseraufzucht, Weidemast, Jungviehaufzucht etwa auch in Betriebskooperationen mit Milchviehbetrieben.

¹³ Thünen-Institut (2021): [Thünen Working Paper 173](#), Politikfolgenabschätzung Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung, April 2021, Seite 41

¹⁴ Thünen-Institut (2018). [Working Paper 111](#), Politikfolgenabschätzung Verbot der Anbindehaltung 2018