



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Bundesministerium für Ernährung
und Landwirtschaft
Rochusstraße 1
53123 Bonn

HAUSANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

TEL +49 (0)30 18 580 8250

E-MAIL nkr@bmj.bund.de

WEB www.normenkontrollrat.bund.de

DATUM Berlin, 21. Mai 2024

- ausschließlich per E-Mail -

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes (NKR-Nr. 6765)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	keine Auswirkungen
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 106,5 Mio. Euro
davon aus Bürokratiekosten:	rund 7 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 900 Mio. Euro
davon aus Bürokratiekosten:	rund 1,3 Mio. Euro
Verwaltung	
Bund	keine Auswirkungen
Länder	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	rund 14,3 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand:	rund 1 Mio. Euro

<p>‘One in one out’-Regel</p> <p>Digitaltauglichkeit (Digitalcheck)</p>	<p>Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 106,5 Mio. Euro dar.</p> <p>Das Ressort macht keine Angaben zur Kompensation.</p> <p>Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.</p>
<p>KMU-Betroffenheit</p>	<p>Das Ressort hat Ausnahmeregelungen für kleine und mittlere Unternehmen aufgenommen.</p>
<p>Evaluierung</p> <p>Ziele:</p> <p>Kriterien/Indikatoren:</p> <p>Datengrundlage:</p>	<p>Die Neuregelung wird 5 Jahre nach Inkrafttreten evaluiert.</p> <p>Stärkung des Tierschutzes bei der Haltung und Nutzung von Tieren</p> <p>Reduzierung der Zahl / des Anteils an Tieren,</p> <ul style="list-style-type: none"> • die angebunden gehalten werden, • an denen nicht-kurative Eingriffe durchgeführt werden, • mit Qualzuchtmerkmalen, • die von Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften betroffen sind. <p>Reduzierung der Anzahl</p> <ul style="list-style-type: none"> • an Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften. • an Tierkörpern, die von Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften betroffen sind. <p>Erhöhung der Strafen und Bußgelder</p> <p>Erhebungen bei den betroffenen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrieben • Tierhaltenden • zuständigen Behörden
<p>Nutzen des Vorhabens</p>	<p>Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens im Vorblatt des Regelungsentwurfs wie folgt beschrieben:</p> <p>Nachhaltige/r Konsum und Produktion</p>
<p><u>Regelungsfolgen</u></p> <p>Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Er kritisiert indes, dass das Ressort nicht darstellt, wie die Kompensation des „In“ von 106,5 Mio. Euro erreicht werden soll oder welche Entlastungsperspektive besteht.</p>	

II **Regelungsvorhaben**

Mit dem Regelungsvorhaben wird der Tierschutz gestärkt. Dazu wird u. a.

- die Anbindehaltung grundsätzlich verboten,
- eine Pflicht zur Mitteilung der Identität von Anbietern im Online-Handel mit Heimtieren geschaffen,
- die Videoüberwachung in Schlachthöfen eingeführt,
- die Durchführung nicht-kurativer Eingriffe reduziert,
- ein Ausstellungs- und Werbeverbot für Tiere mit Qualzuchtmerkmalen eingeführt sowie
- der Straf- und Bußgeldrahmen erhöht.

III **Bewertung**

III.1 **Erfüllungsaufwand**

Wirtschaft

Die Wirtschaft wird durch das Vorhaben **jährlich** durch **Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund **106,5 Mio. Euro** belastet. Außerdem entsteht **einmaliger Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund **900 Mio. Euro**, der im Wesentlichen aus den folgenden Vorgaben resultiert:

- Umbaumaßnahmen von Betrieben mit Tieren in Anbindehaltung

Die mit Abstand größte Belastung entsteht durch das grundsätzliche Verbot der Anbindehaltung von Tieren. Das Ressort stellt den hierdurch entstehenden **einmaligen Erfüllungsaufwand** nachvollziehbar und methodengerecht in Höhe von rund **894 Mio. Euro** dar.

Dieser resultiert aus notwendigen **Umbaumaßnahmen** von Betrieben mit Rindern in (ausschließlicher oder mit Weidegang kombinierter) Anbindehaltung **zu sog. Laufhöfen oder -ställen**. Das Ressort nimmt an, dass bei insgesamt rund 28 000 landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland mit Rindern in Anbindehaltung rund 11 000 Betriebe eine Kombination aus Anbinde- und Weidehaltung und rund 17 000 Betriebe ausschließlich Anbindehaltung praktizieren. Es schätzt, dass bei insgesamt 1,1 Mio. Tieren pro Betrieb im Schnitt rund 40 Rinder gehalten werden und ein Umbau zum Laufhof Kosten von rund 300 Euro pro Rind und ein Umbau zum Laufstall von rund 5000 Euro pro Rind bedingt. Daraus resultiert für die rund 11 000 betroffenen Betriebe mit einer Kombination aus Anbinde- und Weidehaltung Umstellungsaufwand von rund 131,4 Mio. Euro und für Betriebe mit ausschließlich Anbindehaltung Umstellungsaufwand von rund 763 Mio. Euro, wobei rund 63 Mio. Euro aus dem Umbau zu Laufhöfen in rund 5 000 Fällen und rund 700 Mio. Euro aus dem Umbau zu Laufställen in rund 3 500 Fällen entstehen.

Durch das grundsätzliche Verbot der Anbindehaltung von Tieren entsteht nachvollziehbar **jährlicher Erfüllungsaufwand** von rund **37,8 Mio. Euro**. Dieser resultiert aus **Neubaumaßnahmen**

durch Betriebe, die noch Rinder in ausschließlicher Anbindehaltung führen, zu Laufställen. Es wird angenommen, dass rund 2 600 Betriebe den Neubau zum Laufstall umsetzen. Das Ressort geht davon aus, dass ein Neubau zum Laufstall Kosten pro Rind von rund 9000 Euro pro Rind bedingt. Bei einer betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer von 25 Jahren entsteht den Betrieben im Ergebnis jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 37,8 Mio. Euro.

- Betäubungsgebot beim Enthornen

Das Ressort nimmt an, dass die meisten konventionellen Milchviehbetriebe ihre Rinder routinemäßig enthornen und geht von jährlich in Deutschland rund 1 400 000 Kälber aus, die enthornt werden. Bislang war die Enthornung der Kälber nur unter den Bedingungen erlaubt, dass eine Sedierung (medikamentöse Ruhigstellung) des Tieres durchgeführt und ein Schmerzmittel verabreicht wurde. Mit den Änderungen kommt die Verpflichtung dazu, das Kalb jeweils so zu betäuben, dass eine wirksame Ausschaltung der Schmerzen während des Eingriffs erfolgt. Hierzu wird eine Lokalanästhesie durchgeführt, die rund 32 Euro pro Tier kostet. Im Ergebnis verursacht die Regelung so **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **44,5 Mio. Euro**.

- Verbesserung der Haltungsbedingungen von Kälbern

Von Entzündungen an der Schwanzspitze sind mehrheitlich fast ausschließlich Mastbullen in Ställen mit Betonspaltenboden betroffen. Derzeit ist das Kürzen der Schwanzspitze mittels elastischer Ringe ausnahmsweise mit behördlicher Erlaubnis zulässig. Durch die Verbesserung der Haltungsbedingungen wird der Erkrankung vorgebeugt und der Eingriff weitestgehend überflüssig gemacht.

Das Ressort nimmt an, dass für die rund 127 000 betroffenen Rinder pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund 116 Euro, u. a. für größere Stellplätze und weichere Liegeplätze und hieraus insgesamt **jährlicher Erfüllungsaufwand** von rund **14,8 Mio. Euro** resultiert.

- Aufzeichnungspflicht

Für die Pflicht zur Aufzeichnung von tierschutzsensiblen Vorgängen an Schlachthöfen stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **3 Mio. Euro** sowie **einmaligen Erfüllungsaufwand** von rund **4 Mio. Euro** dar. Es wird angenommen, dass in den 4 000 betroffenen Betrieben laufender Erfüllungsaufwand zur Pflege und Wartung der Videoüberwachungssysteme, jährliche Belastungen aus der über sieben Jahre abzuschreibenden Anschaffung als auch Umstellungsaufwand zur Installation der Überwachungssysteme resultiert.

- Kennzeichnung von Tierkörpern

Durch die Einführung einer Kennzeichnungspflicht von Tieren durch den Tierhalter zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit der Tierkörper zum Herkunftsbetrieb stellt das Ressort methodengerecht und nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **3,6 Mio. Euro** dar, wo-

bei es annimmt, dass für die jährlich rund 5,2 Mio. betreffenden Tierkörper, die vor dem Absetzen verenden oder getötet werden und bisher nicht gekennzeichnet wurden, pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund 2 Minuten und Sachkosten von 0,1 Euro für die Kennzeichnung resultieren.

- Sachkundenachweis

Für das Vorhalten eines Sachkundenachweises für Personen, die berufs- oder gewerbsmäßig Tiere betäuben und töten, stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **65 000 Euro** sowie **einmaligen Erfüllungsaufwand** von rund **1,3 Mio. Euro** dar. Es wird angenommen, dass in den rund 2 000 betroffenen Betrieben initial je zwei Personen und dann jährlich durch Personalfluktuations 10% laufend erneut einen Nachweis mit einem Vorhalteaufwand im Einzelfall von vier Minuten und Schulungskosten von je 300 Euro erbringen müssen.

- Betäubungsgebot bei Kastration

Durch die Aufhebung von Ausnahmen vom Betäubungsgebot für die Kastration von Rindern stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **457 000 Euro** dar. Es wird angenommen, dass für die 27 900 Fälle pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund 16 Euro für Anästhesie und Betäubungsmittel entsteht.

- Haltung von Schafen mit ungekürzten Schwänzen

Durch die Aufhebung von Ausnahmen vom betäubungslosen Kürzen des Schwanzes von Lämmern stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **2 Mio. Euro** dar. Es wird angenommen, dass für die rund 264 200 betroffenen Schafe pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund 7 Euro für die Umstellung der Fütterung und die Einführung oder Änderung des Parasitenmanagements resultiert.

- Anforderungen an das Onlineangebot von Tieren

Durch die Verpflichtung zur Identitätsmitteilung im Online-Handel mit Heimtieren stellt das Ressort methodengerecht und nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **223 000 Euro** und **einmaligen Erfüllungsaufwand** von rund **109 000 Euro** dar. Es wird angenommen, dass für die 100 Plattformen, auf denen potentiell Tiere angeboten werden, pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund 71 Stunden für die komplexen Überwachungsmaßnahmen und zur Erfüllung der Auskunftspflicht an die Behörden, sowie einmaliger Erfüllungsaufwand für die Umstellung der IT von rund 1 100 Euro pro Fall für Programmierungen resultiert.

- Anzeigepflicht für Tierschauen

Durch die Verpflichtung zur Anzeige von Tierschauen, Tieraussstellungen und sonstigen öffentlich zugänglichen Veranstaltungen, auf der Wirbeltiere verglichen, geprüft oder sonst beurteilt werden, stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **100 000 Euro** dar.

- Unterstützung der Behörden und Antrag auf Aufwandsersatz

Durch die Pflicht zur Unterstützung bei behördlichen Kontrollen von Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte (VTN-Betriebe) stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** von rund **32 000 Euro** dar. Es wird angenommen, dass für die 20 VTN-Betriebe pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund vier Stunden für die monatlichen Kontrollen resultiert. Durch die Möglichkeit, Ersatz für diesen Aufwand zu beantragen, rechnet das Ressort mit **jährlichem Erfüllungsaufwand** von rund **15 000 Euro**. Es wird angenommen, dass für die 20 VTN-Betriebe pro Jahr ein Einzelfallaufwand von rund einer Stunde und Sachkosten von 2 Euro für Antragserstellung und Porto resultiert.

Verwaltung

Die Verwaltung der **Länder** wird in Höhe von rund **14,3 Mio. Euro** belastet. Es entsteht außerdem **einmaliger Erfüllungsaufwand** für die Verwaltung der Länder in Höhe von rund **1 Mio. Euro**.

Der Erfüllungsaufwand resultiert im Wesentlichen aus den folgenden Vorgaben:

Länder

- Kontrollen von Ge- und Verboten

Für die neu eingeführten teils stichprobenartigen Kontrollen entstehen auf Seiten der Länder folgende Personalkosten:

Vorgabe	Jährlicher Erfüllungsaufwand	Einmaliger Erfüllungsaufwand
Kontrolle des Ausstellungs-, Werbe- und Anbieterverbotes für Wirbeltiere mit Qualzuchtmerkmalen	rund 5,6 Mio. Euro	-
Einrichtung und Durchführung der Videoüberwachung in Schlachthöfen	rund 4,2 Mio. Euro	rund 1 Mio. Euro
Kontrolle von Tierbörsen	rund 2 Mio. Euro	-
Kontrolle des Betäubungsgebots beim Enthornen von Kälbern	rund 1,2 Mio. Euro	-
Kontrolle der Anbindehaltung	rund 717 000 Euro	-
Kontrolle des Verbots des Kürzens von Schwänzen von Lämmern und Rindern	rund 340 000 Euro	-
Kontrolle von VTN-Betrieben	rund 63 000 Euro	-

Kontrolle des Betäubungsgebot bei der Kastration von Rindern	rund 24 000 Euro	-
Prüfung der Sachkunde für das Betäuben und Töten von Tieren	rund 2 000 Euro	-

- Verdeckte Identitätsfeststellung auf Online-Plattformen

Für ein Entgegenwirken gegen illegalen Heimtierhandel können Behörden Scheinkäufe durchführen und damit Kontakt zu Anbietern von Tieren aufnehmen, um Identität und Aufenthaltsort der Tiere zu ermitteln. Daraus resultiert nach Angaben des Ressorts **jährlicher Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund **15 000 Euro**.

- Verarbeitungsbetriebe für tierische Nebenprodukte

Für die Bearbeitung von Anträgen auf Ersatz der VTN-Betriebe für Aufwand, der im Rahmen der Unterstützung der Behörde bei der Durchführung der Kontrolle eines Betriebes entstanden ist, stellt das Ressort nachvollziehbar **jährlichen Erfüllungsaufwand** in Höhe von rund **16 000 Euro** dar.

III.2 One in one out

Das Regelungsvorhaben verursacht nach Angaben des Ressorts jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von rund 106,5 Mio. Euro.

Gemäß der Konzeption einer ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung ist der Kern ihres Ansatzes, dass in gleichem Maße Belastungen abgebaut werden, wie durch neue Regelungsvorhaben zusätzliche Belastungen entstehen. Sollte der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (netto) steigen, wird dieser Zuwachs an anderer Stelle in gleicher Höhe kompensiert. Sofern in belastenden Vorhaben die Kompensation nicht unmittelbar realisiert werden kann, wird in Vorblatt bzw. Begründung oder alternativ außerhalb des Vorhabens in geeigneter Weise dargestellt, wie die Kompensation erreicht werden soll oder welche Entlastungsperspektive besteht. Der NKR kritisiert, dass das Ressort nicht darstellt, wie die Kompensation des „In“ von 106,5 Mio. Euro erreicht werden soll oder welche Entlastungsperspektive besteht.

III.3 Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Regelung geprüft und hierzu einen Digitalcheck mit nachvollziehbarem Ergebnis durchgeführt.

Das Regelungsvorhaben ermöglicht nach Darstellung des Ressorts **digitale Kommunikation**. Konkret werden u.a. keine einschränkenden Vorgaben zur Form der Bereitstellungen von Videoaufzeichnungen der Vorgänge an Schlachthöfen gemacht, was grundsätzlich auch eine digitale

Bereitstellung ermöglicht. Weiterhin können die Erklärungen über Anforderungen derjenigen, die Eingriffe des Schwänzekürzens bei Ferkeln vornehmen, auch elektronisch vorliegen sowie die Anzeige von Tierschauen bei der zuständigen Behörde auch elektronisch erfolgen. Hinsichtlich des **Datenschutzes** stellt das Ressort dar, dass dieser durch die Neuregelung bei der Videoüberwachung der Schlachthöfe und durch Anforderungen an die Speicherung personenbezogener Daten in Registern regelt.

III.4 KMU

Das Ressort stellt dar, dass Ausnahmeregelungen für kleine und mittlere Unternehmen aufgenommen wurden. So wird hinsichtlich des grundsätzlichen Verbots der Anbindehaltung eine Härtefallregelung (Bestandsschutz) getroffen, die einen Kompromiss zwischen den wirtschaftlichen Belastungen für die Betriebe und den Tierschutz darstellt.

III.5 Evaluierung

Die Neuregelung soll fünf Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Dabei soll untersucht werden, inwieweit Tierschutz bei der Haltung und Nutzung von Tieren umfassend gestärkt werden konnte (Ziel). Dazu sollen u. a. Daten zur Anzahl / zum Anteil an Tieren,

- die angebunden gehalten werden,
- an denen nicht-kurative Eingriffe durchgeführt werden,
- mit Qualzuchtmerkmalen,
- die von Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften betroffen sind,

sowie die Anzahl

- an Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften,
- an Tierkörpern, die von Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften betroffen sind,

als auch die Anzahl und Höhe von Strafen und Bußgeldern erhoben werden (Indikatoren). Die entsprechenden Daten beabsichtigt das Ressort bei den betroffenen Betrieben, Tierhaltenden sowie bei den zuständigen Behörden abzufragen (Datengrundlage).

IV Ergebnis

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände. Er kritisiert indes, dass das Ressort nicht darstellt, wie die Kompensation des „In“ von 106,5 Mio.



Lutz Goebel
Vorsitzender



Dorothea Störr-Ritter
Berichterstatterin

