

Tierschutzkontrollen in Deutschland

Eine Auswertung



Tierschutz.
Weltweit.





Tierschutzkontrollen in Deutschland: Eine Auswertung

Autor: **Martin Rücker**

Erstellt im Auftrag von: **VIER PFOTEN** – Stiftung für Tierschutz
Schomburgstraße 120, 22767 Hamburg

Stand: April 2022



Inhalt

[]	Zusammenfassung	04
1	Rechtliche Grundlagen	06
2	Kontrollsystem	08
3	Tierschutzkontrollen in der Kritik	12
4	Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen	16
4-I	Kontrolldichte	16
4-II	Tierschutzverstöße	17
4-III	Auswertung nach Bundesländern	18
4-IV	Auswertung nach Tierarten	21
5	Anhang	23



Zusammenfassung

Seit vielen Jahren gibt es deutliche Kritik an den Tierschutzkontrollen in Deutschland. Fachleute aus Organisationen und Veterinärmedizin haben ebenso wie Rechnungshöfe, wissenschaftliche Beratergremien der Bundesregierung und Auditor:innen der Europäischen Kommission auf Personalmangel, erhebliche Kontrolllücken und eine fehlende Durchschlagskraft der amtlichen Betriebsprüfungen in sogenannten Nutztierhaltungen hingewiesen. Mit dem vorliegenden Report liegt erstmals eine umfassende Auswertung der behördlichen Kontrollstatistiken über einen Zeitraum von zwölf Jahren (2009 bis 2020) vor. Sie zeigt, dass allen bekannten Schwachstellen zum Trotz keine nennenswerte Verbesserung bei den Tierschutzkontrollen in den landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland durchgesetzt wurde.

Niedriges Kontrollniveau: Betriebsprüfung nur alle 19 Jahre

Die Kontrollquote liegt auf einem systematisch niedrigen Niveau und hat sich in den vergangenen Jahren kaum erhöht. **Zuletzt führten die Veterinärämter nur bei 6 bis 7 Prozent der Halter:innen sogenannter Nutztiere Tierschutzkontrollen durch, im Jahr 2020 waren es 7,2 Prozent.**

Aus dem Durchschnitt des ausgewerteten Zeitraums ergibt sich, dass rechnerisch in einem Betrieb nur alle 19 Jahre eine Tierschutzkontrolle stattfindet. Am längsten dauert es in Bayern mit statistisch mehr als 40 Jahren und in Schleswig-Holstein mit gut 36 Jahren. Nur das Saarland und die Stadtstaaten, was aufgrund ihrer sehr kleinen Tierbestände wenig Aussagekraft besitzt, kontrollieren jedes Jahr konsequent mehr als zehn Prozent ihrer landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetriebe. Bundesweit sind Veterinärämter so dünn besetzt und mit einer wachsenden Zahl von Aufgaben konfrontiert, dass schon deshalb nur eine niedrige Kontrolldichte möglich ist.

Viele Beanstandungen: Tausende Verstöße jedes Jahr

Trotz der niedrigen Zahl an Betriebskontrollen stellen die Amtstierärzt:innen zahlreiche Tierschutzverstöße fest: in den vergangenen Jahren jeweils in mehr als 7.000 landwirtschaftlichen Betrieben, im Jahr 2020 sogar in annähernd 10.000. **Im Durchschnitt der vergangenen zwölf Jahre gab es in einem Fünftel der kontrollierten Tierhaltungen Grund zur Beanstandung. 2020 erreicht die Beanstandungsquote mit 33 Prozent der kontrollierten Betriebe ihren höchsten Wert**, was durch eine veränderte statistische Erfassungsmethode und Sondereffekte (Stichwort „Schweinestau“) beeinflusst sein mag. **Rund 500 Mal initiierten die Veterinärbehörden im Jahr 2020 gerichtliche Maßnahmen gegen Tierhalter:innen.**

Fehlende Präventivwirkung: Beanstandungsquote steigt

Im zeitlichen Verlauf zeigt sich ein tendenziell ansteigender Anteil an Betrieben, in denen bei den amtlichen Betriebsprüfungen Verstöße festgestellt werden. Das belegt die fehlende Effektivität der Kontrollen: Ein auf so niedrigem Niveau laufendes amtliches Überwachungssystem ist offensichtlich nicht dazu geeignet, eine Präventivwirkung zu erzielen und eine messbare Verbesserung bei den Tierschutzverstößen zu bewirken.



Zusammenfassung

Kaum Kontrolle bei Enten und Gänsen, viele Verstöße bei Schweinen

Nach Tierarten ausgewertet, zeigten sich große Unterschiede. **In Schweinehaltungen lag die Beanstandungsquote zuletzt zwischen 30 und 40 Prozent der kontrollierten Betriebe und damit auf besonders hohem Niveau.** Auch bei Rindern und Kälbern gab es überdurchschnittlich viele Verstöße.

Bei einigen Tierarten ist die Kontrolldichte extrem niedrig, vor allem bei Masthühnern, Enten und Gänsen, aber auch bei Schafen und Ziegen. Fünf Prozent oder noch weniger dieser Höfe werden jedes Jahr von Tierschutzkontrollen aufgesucht – manche Tierhalter:innen haben also im Laufe eines gesamten Berufslebens noch keine Tierschutzkontrolle erlebt. Die Auswertung zeigt auch, dass der eigentlich für die Kontrollen vorgesehene risikoorientierte Ansatz nur begrenzt funktioniert: Es ist keineswegs so, dass bei den Haltungen von Tieren, in denen es zu systematisch mehr Verstößen als bei anderen Tierarten kommt, mehr Kontrollen stattfinden. Offensichtlich lässt es bereits die Personalsituation in den Veterinärämtern selbst dort, wo es überdurchschnittlich viele Probleme gibt, nicht zu, für ein konsequent höheres Kontrollniveau zu sorgen.

In Deutschland ist der Tierschutz seit 2002 als Staatsziel im Grundgesetz verankert.¹ Auch die Europäische Union erkennt in ihren Grundlagenverträgen an, dass es sich bei Tieren um „fühlende Wesen“ handelt. Deswegen verpflichtet sie ihre Mitgliedstaaten darauf, „den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere“ unter anderem in der Landwirtschaftspolitik „in vollem Umfang Rechnung“ zu tragen, wie es im Vertrag von Lissabon aus dem Jahre 2009 heißt.²

Wie das Staatsziel Tierschutz verwirklicht werden soll, konkretisieren eine Reihe von europarechtlichen und nationalstaatlichen Richtlinien, Gesetzen und Verordnungen. Für den Schutz sogenannter landwirtschaftlicher Nutztiere legt die EU-Richtlinie 98/58/EG Mindeststandards fest.³ In Deutschland hat der Gesetzgeber detailliertere Festlegungen vor allem im Tierschutzgesetz⁴ und in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung⁵ getroffen.

Die Regelungen stehen aus verschiedenen Gründen in der Kritik. So beschränkt sich die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung auf konkrete Bestimmungen für einzelne Tierarten, während sie andere, auch landwirtschaftlich weit verbreitete Tierarten wie Puten oder Milchkühe außen vorlässt. Die 2021 angetretene Ampel-Koalition im Bund hat in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, „bestehende Lücken in der Nutztierhaltungsverordnung“ schließen zu wollen, ohne dabei konkrete Veränderungspläne zu benennen.⁶ Dem Vernehmen nach ist es jedenfalls beabsichtigt, Regelungen für die Putenhaltung in die Verordnung aufzunehmen.

Darüber hinaus bemängeln viele Organisationen, Wissenschaftler:innen, Tierärzt:innen und Jurist:innen, dass auch die bereits bestehenden Regelungen nicht ausreichend sind, um dem Tierschutz tatsächlich „in vollem Umfang“ Rechnung zu tragen.⁷ Wissenschaftliche Studien zur Tiergesundheit⁸ und Schlachthofuntersuchungen, bei denen zum Beispiel bei einem hohen Anteil von Tieren Veränderungen an den Organen festgestellt werden, stützen diese Einschätzung regelmäßig. Zudem musste in den vergangenen Jahren wiederholt die Rechtsprechung in Konflikte zwischen gängigen Praktiken in der landwirtschaftlichen Tierhaltung und dem Anspruch des Tierschutzes eingreifen, wie nicht zuletzt die höchstrichterlichen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zum Kükentöten⁹ und zum Kastenstand in der Schweinehaltung¹⁰ belegen.

Konkrete Vorgaben für Tiergesundheit fehlen

Aus der Verpflichtung für den Tierschutz resultiert auch die Anforderung an die zuständigen Behörden, die Tierhaltungen landwirtschaftlicher Betriebe zu überwachen. Maßgebliche Kriterien für

⁰¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 20a. Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [Stand: 04.04.2022].

⁰² Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 13. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=DE> [Stand: 04.04.2022].

⁰³ Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01998L0058-20191214&from=EN> [Stand: 04.04.2022].

⁰⁴ Tierschutzgesetz. Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/tierschgtv/TierSchG.pdf> [Stand: 04.04.2022].

⁰⁵ Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – TierSchNutzV). Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutzv/BJNR275800001.html> [Stand: 04.04.2022].

⁰⁶ SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP [2021]: Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 44. Verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> [Stand: 04.04.2022].

⁰⁷ Vgl. z. B. Jens Bülte [2018]: Zur faktischen Straflosigkeit institutionalisierter Agrarkriminalität. Verfügbar unter https://www.jura.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/jura/Buelte/Dokumente/Veroeffentlichungen/Buelte_Zur_faktischen_Straflosigkeit_institutionalisierter_Agrarkriminalitaet_GA_2018_35-56.pdf [Stand: 04.04.2022], sowie Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V. [2021]: Forderung der DJGT: Ausdrückliches Verbot bestimmter Haltungsformen. Verfügbar unter <https://djgt.de/2021/07/10/forderung-der-djgt-ausdrueckliches-verbot-bestimmter-haltungsformen> [Stand: 28.04.2022].

⁰⁸ Vgl. z. B. Lis Alban et al. [2015]: A comparison between lesions found during meat inspection of finishing pigs raised under organic/free-range conditions and conventional, indoor conditions. In: Porcine health management vol. 1:4. Verfügbar unter <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5375123> [Stand: 04.04.2022] sowie Katrin Pill [2014]: Untersuchungen zur Verwendung von klinischen und pathologisch/anatomischen Befunden am Schlachthof für die Einschätzung der Tiergesundheit und des Tierschutzes in Schweine- und Rinderbeständen [Dissertation an der Tierärztlichen Hochschule Hannover]. Verfügbar unter https://elib.tiho-hannover.de/servlets/MCRFileNodeServlet/etd_derivate_00000607/pillk_ss14.pdf [Stand: 04.04.2022].

⁰⁹ BVerwG 3 B 38.16. Verfügbar unter <https://www.bverwg.de/de/201216B3B38.16.0> [Stand: 04.04.2022].

¹⁰ BVerwG 3 B 11.16. Verfügbar unter <https://www.bverwg.de/de/081116B3B11.16.0> [Stand: 04.04.2022].

Rechtliche Grundlagen

Tierschutzkontrollen sind – ungeachtet aller beispielhaft benannten Unzulänglichkeiten und Kritikpunkte – die konkret ausgestalteten Regelungen der Verordnungen und Gesetze.

Die Behörden kontrollieren also, ob diese Vorgaben etwa aus dem Tierschutzgesetz und der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung eingehalten werden, unabhängig davon, zu welchem Tierschutzniveau dies führt.

Wo es formale Regelungen gibt – etwa für den Platzbedarf pro Tier – können Abweichungen relativ problemlos beanstandet werden. Umgekehrt fehlt es insbesondere in Bezug auf die Tiergesundheit an vergleichbar konkreten Vorgaben. Hier müssen die Behörden im Rahmen ihrer Ermessensspielräume einschätzen, ob den Tierhalter:innen ein Verstoß nachzuweisen ist. Ein Beispiel: Aus den vom Schlachtkonzern VION veröffentlichten Statistiken geht hervor, dass bei durchschnittlich rund 40 Prozent der vom Unternehmen geschlachteten Schweine Organbefunde festgestellt werden.¹¹ Es handelt sich hierbei um die Ergebnisse der amtlichen Fleischuntersuchung, die Befunde sind also behördlich dokumentiert. Dies bedeutet allerdings keineswegs automatisch, dass den schweinehaltenden Betrieben – auch nicht jenen, die bei den Organbefunden deutlich über dem Durchschnitt liegen – ein Tierschutzverstoß nachzuweisen ist und die Behörden bei ihnen in jedem Falle verbindliche Maßnahmen zur Verbesserung der Tiergesundheit ergreifen können.

Wenn ein Betrieb alle gesetzlichen Vorgaben einhält, bei seinen Tieren aber dennoch massenhaft Probleme festgestellt werden, stoße die amtliche Kontrolle an Grenzen, heißt es auch beim Bundesverband der beamteten Tierärzte. **„Da kommen wir nicht weiter“, sagt auf Anfrage dessen Präsident Holger Vogel mit Blick auf die fehlende rechtliche Handhabe. „Am Ende geht es auch immer um die Marktlage, nicht um das gewünschte Tierschutzniveau.“**

¹¹ VION Food Group: Archiv Kontrollergebnisse. Verfügbar unter <https://www.vion-transparency.com/de/kontrollergebnisse/archiv-kontrollergebnisse> (Stand: 04.04.2022).

Die Europäische Lebensmittelbehörde (EFSA) geht von „einem direkten Zusammenhang“ zwischen der Sicherheit von Lebensmitteln und dem Tierschutz aus. „Stressfaktoren und unzureichende Haltebedingungen können bei den Tieren die Anfälligkeit für übertragbare Krankheiten erhöhen. Dies kann eine Gefährdung der Verbraucher nach sich ziehen“, argumentiert sie.¹² Die staatliche Überwachung der Lebensmittelsicherheit und des Tierschutzes sind deshalb eng miteinander verknüpft. Entsprechend sind in Deutschland in der Regel dieselben Behörden sowohl für die Lebensmittel- als auch für die Tierschutzkontrollen zuständig.

Während die politische Verantwortung für die Tierschutzkontrollen den Bundesländern obliegt, delegieren diese die konkrete Kontrolltätigkeit an die Städte und Landkreise. Damit sind es bundesweit rund 400 meist kommunale Ämter, die mit ihren Veterinär:innen in den Betrieben nach der Einhaltung der Tierschutzbestimmungen sehen.

Die Grundlagen dieser Arbeit regelt die EU-Kontrollverordnung, die in weiten Teilen Ende 2019 in Kraft trat. Sie sieht vor, tierhaltende Betriebe „regelmäßig risikobasiert und mit angemessener Häufigkeit amtlichen Kontrollen“ zu unterziehen.¹³ Dabei bleiben die Begriffe „regelmäßig“, „risikobasiert“ und „angemessen“ unbestimmt. **Die Verordnung definiert nicht genauer, wie häufig Tierschutzkontrollen stattzufinden haben und nach welchem System das „Risiko“ eines Betriebes ermittelt werden soll, an dem sich dann die Kontrollhäufigkeit zu orientieren hat.**

Keine allgemeinen Vorgaben für die Kontrollhäufigkeit

Die Maßgaben der Kontrollverordnung gelten auch für andere Kontrollgebiete, etwa im Bereich der Lebensmittelhygiene. Für Lebensmittelkontrollen gelten in Deutschland jedoch verbindliche nationalstaatliche Vorgaben, die Bund und Länder in einer Verwaltungsvorschrift ausgestaltet haben. Darin ist festgelegt, wie oft welche Betriebe mindestens zu kontrollieren sind.¹⁴ Für Tierschutzkontrollen gibt es eine vergleichbare, allgemeine Festlegung nicht. Das deutsche Tierschutzgesetz enthält dieselben unbestimmten Begrifflichkeiten wie die EU-Verordnung. So heißt es darin, dass Betriebe, die sogenannte Nutztiere halten, „regelmäßig und in angemessenem Umfang kontrolliert“ werden.¹⁵ Lediglich das Verfahren, mit dem die Veterinärbehörden die Zahl der Soll-Kontrollen festzulegen haben, wird darin etwas näher bestimmt: „Grundlage“ dafür soll eine „Risikoanalyse“ der Betriebe unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien bilden. Vollkommen offen bleibt jedoch, welche Kontrollintervalle aus der Analyse zu folgen haben.¹⁶

Es fehlt also eine allgemeine europarechtliche oder nationalstaatliche Vorgabe dafür, wie häufig Behörden die Einhaltung von Tierschutz-Bestimmungen in landwirtschaftlichen Betrieben kontrollieren müssen. Auch Vorgaben für die Zahl der Stellen für Tierärzt:innen in Relation zu den Betriebszahlen oder den Tierbeständen in ihrem Zuständigkeitsgebiet gibt es nicht. Die Behörden sind zwar dazu verpflichtet, für jeden Betrieb das Risiko von Tierschutzverstößen einzuschätzen und auf dieser Grundlage Kontrollintervalle festzulegen. Wie genau sie dies tun und vor allem zu welchen Kontrollfrequenzen dies führt, liegt jedoch in ihrem Ermessen.

¹² European Food Safety Authority: Tierschutz. Verfügbar unter <https://www.efsa.europa.eu/de/topics/topic/animal-welfare> (Stand: 04.04.2022).

¹³ Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel [...] (Verordnung über amtliche Kontrollen), Art. 9. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0625&from=DE> (Stand: 04.04.2022).

¹⁴ Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelrechts, des

Rechts der tierischen Nebenprodukte, des Weinrechts, des Futtermittelrechts und des Tabakrechts (AVV Rahmen-Überwachung – AVV RÜb). Verfügbar unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_20012021_3158100140002.htm (Stand: 04.04.2022).

¹⁵ Tierschutzgesetz, § 16. Verfügbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/___16.html (Stand: 04.04.2022). Lediglich für Einrichtungen, die Tierversuche durchführen oder Primaten halten, gibt es allgemeine Mindestvorgaben für die Häufigkeit von Tierschutzkontrollen.

¹⁶ Lediglich für Einrichtungen, die Tierversuche durchführen oder Primaten halten, gibt es allgemeine Mindestvorgaben für die Häufigkeit von Tierschutzkontrollen.

Kontrollsystem

Die politisch verantwortlichen Landesministerien verweisen darauf, dass nicht nur die eigentlichen Tierschutzkontrollen dazu dienen, den Tierschutz in landwirtschaftlichen Betrieben zu überwachen, sondern auch andere Kontrollformen. **Jedoch sind diese weder dazu angedacht noch geeignet, ein verlässlich hohes Kontrollniveau in Bezug auf den Tierschutz sicherzustellen.**

So verlangt das Tiergesundheitsgesetz¹⁷ **routinemäßige Betriebskontrollen zur Tiergesundheitsüberwachung**. Diese finden in nur überschaubarer Zahl statt und haben als wesentliches Ziel nicht das Wohlergehen der Tiere, sondern die Seuchenprophylaxe. Das gilt auch für die **Schweinehaltungs-hygieneverordnung**¹⁸, zu der eine Ausführungsbestimmung¹⁹ regelt, dass jedes Jahr mindestens zehn Prozent der schweinehaltenden Betriebe mit Stall- und Auslaufhaltung sowie alle Betriebe mit Freilandhaltung routinemäßig kontrolliert werden sollen. Eine nicht besonders hohe Kontrollvorgabe, die von vielen Ämtern zudem noch nicht einmal eingehalten wird: So stellte der Bayerische Oberste Rechnungshof jedenfalls für den Freistaat mehrfach fest, dass die kommunalen Behörden ihren Kontrollpflichten aufgrund von Personalmangel nicht in der vorgegebenen Häufigkeit nachkommen²⁰ (vgl. 3. Tierschutzkontrollen in der Kritik).

Ebenfalls verwiesen wird auf die sogenannten **Cross-Compliance-Kontrollen**. Bei ihnen dreht sich alles um die Frage, ob Bauernhöfe alle Voraussetzungen erfüllen, die an den Erhalt europäischer Agrarsubventionen geknüpft sind. Die dabei auffallenden Verstöße gegen Tierschutzvorgaben können Anlass zur Kürzung der Direktzahlungen sein.²¹ Häufig gibt es jedoch keine konsequente Rückkopplung der Cross-Compliance-Kontrollure mit den Tierschutz-Fachleuten in den Behörden. Die mangelhafte Abstimmung kritisierte 2018 der Europäische Rechnungshof in einem Gutachten.²² Zudem ist auch hier die Stichprobe gering: Bei den Cross-Compliance-Prüfungen sollen jedes Jahr gerade einmal ein Prozent der Betriebe überprüft werden.²³

Häufigeren **Kontrollen** werden **Öko-Tierhaltungen** unterzogen. Der Staat hat hier an private Öko-Kontrollstellen die Aufgabe delegiert, jeden zertifizierten Biobetrieb wenigstens einmal im Jahr auf Einhaltung der Bio-Standards zu überprüfen, zu denen auch spezifische formale Anforderungen zum Beispiel an Platzbedarf, Auslaufflächen und Fütterung gehören, nicht jedoch Zielvorgaben für die Tiergesundheit.

Entscheidend sind die amtlichen Tierschutzkontrollen

Insgesamt bleiben **die amtlichen Tierschutzkontrollen** also **das entscheidende Instrument** zur staatlichen Überwachung und Durchsetzung der Tierschutzbestimmungen in landwirtschaftlichen Betrieben. Damit gemeint sind vor allem „routinemäßige“, also anlasslose **Plankontrollen**, die nach der erwähnten Risikoeinstufung in unterschiedlicher Häufigkeit in den Betrieben stattfinden sollen. Hinzu kommen **Nachkontrollen** im Falle von Beanstandungen sowie **Anlasskontrollen**, die die Veterinärämter beispielsweise dann durchführen, wenn sie einen Hinweis auf Tierschutzprobleme in

¹⁷ Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz – TierGesG), § 24. Verfügbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/tiergesg/_24.html [Stand: 04.04.2022].

¹⁸ Verordnung über hygienische Anforderungen beim Halten von Schweinen. Verfügbar unter <http://www.gesetze-im-internet.de/schhalthygv> [Stand: 04.04.2022].

¹⁹ Ausführungshinweise des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Schweinehaltungshygieneverordnung vom 26. Juni 2000. Verfügbar unter <http://www.fritzberkner.de/wp-content/uploads/2013/04/Ausf%C3%BChrungshinweise-zur-SchHaltHygV-vom-20.06.2000.pdf> [Stand: 04.04.2022].

²⁰ Bayerischer Oberster Rechnungshof (2021): TNR. 54 Veterinärkontrollen in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung. Verfügbar unter https://www.orh.bayern.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1189:tnr-54-veterinaerkontrollen-in-der-landwirtschaftlichen-nutztierhaltung&

[catid=247:staatsministerium-fuer-umwelt-und-verbraucherschutz](https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/direktzahlung/cross-compliance.html) [Stand: 04.04.2022].

²¹ European Commission: Cross-compliance. Linking income support to respect for European Union rules. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_en [Stand: 04.04.2022].

²² Europäischer Rechnungshof (2018): Tierschutz in der EU: Schließung der Lücke zwischen ehrgeizigen Zielen und praktischer Umsetzung. Sonderbericht. Verfügbar unter https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_31/SR_ANIMAL_WELFARE_DE.pdf [Stand: 04.04.2022].

²³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2019): Cross-Compliance. Verfügbar unter <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/direktzahlung/cross-compliance.html> [Stand: 04.04.2022].

einem Betrieb erhalten haben. Große Bedeutung hat die Häufigkeit der Plankontrollen. Sie sollen dazu dienen, dass die Behörden einen regelmäßigen Eindruck von den Betrieben erhalten, was sich insgesamt auf die Kontrollhäufigkeit auswirkt. Denn je häufiger die Behörden routinemäßig, also zu Plankontrollen, in den Betrieben sind, umso eher erhalten sie Kenntnis von Umständen, die ihnen erst den „Anlass“ für zusätzliche Anlasskontrollen geben. Ohne diese Routinebesuche können sie die Situation in den meisten Betrieben hingegen kaum einschätzen.

Plankontrollen müssen grundsätzlich unangemeldet stattfinden. Eine Ankündigung ist nur im Ausnahmefall zulässig, was von der Behörde begründet und dokumentiert werden muss.²⁴

Für den typischen Ablauf einer solchen Betriebsprüfung haben die Tierschutz-Fachleute der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) ein „Handbuch Tierschutzüberwachung in Nutztierhaltungen“ erstellt.²⁵ Demnach nehmen die Veterinärämter bei ihren Betriebsbesichtigungen umfangreiche **Dokumentenprüfungen** vor (Unterlagen über Tierbestände, medizinische Behandlungen, Anzahl und Ursache der dokumentierten Tierverluste und je nach Bedarf weitere Unterlagen wie Tierarztrechnungen, Lieferscheine von Futtermittelherstellern, Dokumente zur Wartung technischer Anlagen etc.). Als zweites nehmen sie die **formalen Haltungsbedingungen** in Augenschein und führen Messungen durch (Raum- und Flächenangebot, bauliche Beschaffenheit, Beleuchtungssituation, Stallklima, Lärm, Einrichtungen zum Füttern und Tränken der Tiere). Dritter zentraler Bestandteil der Besichtigung ist das **Personal**, das die Tiere versorgt (Anzahl und Qualifikation, Hygienesituation und Umgang mit den Tieren). Und natürlich nehmen die Amtsleute die **Tiere** in Augenschein, begutachten auf Pflege- und Gesundheitszustand und Verhaltensweisen. Bei Bedarf können sie auch Sachverständige hinzuziehen, Proben nehmen und klinische Untersuchungen einzelner Tiere anordnen.

Was auch immer den Veterinär:innen auffällt, sollen sie „gerichtsfest“ dokumentieren, also Fotos oder Video- und Tonaufzeichnungen machen. **Jedes Tier bekommen sie dabei allerdings nicht zu Gesicht.** „Die Beschränkung der Kontrolle auf eine repräsentative Stichprobe ist möglich und insbesondere in Großbetrieben mit standardisierten Haltungseinrichtungen sinnvoll“, heißt es in dem **Handbuch**. Auch an anderen Stellen werden Kompromisse zwischen genauer Prüfung und begrenzten Ressourcen der Ämter gemacht. Geht es um die Einhaltung von Besatzdichten, hängen die genauen Vorgaben für den Platzbedarf teilweise auch vom Gewicht der Tiere ab – das Praxis-Handbuch erwähnt daher auch geeichte, mobile Tierwaagen als möglichen Bestandteil der Ausrüstung. Oftmals ist es nach Angaben von Praktiker:innen jedoch üblich, dass die Amtstierärzt:innen das Gewicht von Tieren nur schätzen, was im Streitfall auf Kosten der gerichtlichen Verwertbarkeit geht.

Untersuchungen in den Tierkörperbeseitigungsanlagen könnten Hinweise liefern

Ein Bereich, der bei den amtlichen Kontrollen häufig durchs Raster fällt, sind Hobbyhaltungen sogenannter Nutztiere. Sie produzieren keine große Stückzahl an Lebensmitteln und vertreiben sie nicht großflächig weiter, weshalb ihre Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit wesentlich geringer ist als die gewerblicher Höfe. **Für beide Bereiche könnten Untersuchungen an verendeten Tieren in den sogenannten Tierkörperbeseitigungsanstalten bzw. Verarbeitungsbetrieben für Tierische Nebenprodukte (VTN-Betriebe) Hinweise auf Tierschutzverstöße bei den Halter:innen liefern.** Doch über die

²⁴ Verordnung [EU] 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel [...] [Verordnung über amtliche Kontrollen], Art. 9. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0625&from=DE> (Stand: 04.04.2022).

²⁵ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) (2021): Handbuch Tierschutzüberwachung in Nutztierhaltungen. Verfügbar unter https://www.openagrar.de/servlets/MCRFileNodeServlet/openagrar_derivate_00043770/Handbuch-Tierschutzueberwachung-in-Nutztierhaltungen-2021-11.pdf (Stand: 04.04.2022).

2

Kontrollsystem

gesetzlichen Möglichkeiten für solche Untersuchungen wird politisch gestritten. Nach einer Bundesratsinitiative²⁶ von 2019 hatte die Große Koalition im Bund 2021 einen Gesetzentwurf für Tierschutzkontrollen in VTN-Betrieben vorgelegt – allerdings nur bei Schweinen und Rindern.²⁷ Der Bundesrat wies das zurück und forderte auch die Aufnahme weiterer Tierarten.²⁸ In ihrem Koalitionsvertrag hat die neue Ampelkoalition im Bund nun erneut adressiert, für dieses Thema eine Lösung zu finden.

²⁶ Bundesrat (2019): Entschließung des Bundesrates: „Betretungsrechte für Tierschutzkontrollen in Verarbeitungsbetrieben für Tierische Nebenprodukte und Rückverfolgbarkeit von Falltieren“. Verfügbar unter http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0001-0100/93-19%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Stand: 04.04.2022).

²⁷ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Tierschutzkontrollen an Tierkörpern. Verfügbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Kabinettfassung/aenderung-tierschutzgesetz-tierk%C3%B6rper.pdf> (Stand: 04.04.2022). Siehe auch: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Mehr Tierschutz durch zielgerichtete Kontrollen (Pressemitteilung). Verfügbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/035-tierschutzkontrollen.html> (Stand: 04.04.2022).

²⁸ Deutscher Bundestag (2021): Drucksache 19/29630. Verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/296/1929630.pdf> (Stand: 04.04.2022).

3 Tierschutzkontrollen in der Kritik

Nicht nur das Tierschutzniveau und die rechtlichen Tierschutzvorgaben, sondern auch das Kontrollsystem steht seit vielen Jahren in der Kritik – auch seitens offizieller Stellen. So liegen stapelweise Gutachten und Auditberichte vor, die Mängel im System beschreiben und Änderungen anmahnen. Zu wenig Personal, zu wenige Kontrollen, fragwürdige Strukturen, fehlende Zielsetzungen, unzureichende Zusammenarbeit zwischen beteiligten Ämtern und eine mangelhafte Rechtsdurchsetzung – die Kritikpunkte wiederholen sich.

Bereits 2012 hielt die **Europäische Kommission** als Startpunkt einer Tierschutzstrategie unverblümt fest:²⁹

„Eine mangelnde Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften seitens der Mitgliedstaaten ist in mehreren Bereichen nach wie vor gang und gäbe. Manche Mitgliedstaaten unternehmen nicht genug, um die Beteiligten zu informieren, amtliche Inspektoren zu schulen, Kontrollen durchzuführen und Sanktionen zu verhängen ...“

Die bis 2015 laufende Tierschutzstrategie konnte daran offenbar wenig ändern, weshalb die Europäische Kommission Verbesserungen beim Tierschutz erneut zu einem Bestandteil ihrer 2020 vorgestellten „Farm to Fork“-Strategie machte.³⁰ Entsprechend verstummte auch die Kritik in den vergangenen Jahren nicht.

„Beim Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere bestehen weiterhin Schwachstellen“, stellte 2018 der **Europäische Rechnungshof** in einem Gutachten fest.³¹ Dabei seien die amtlichen Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten „ein zentraler Faktor“.

Dies sah bereits der **Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft** in seinem 2015 veröffentlichten Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“³² so: „**Eine Verschärfung von Kontrollen und Sanktionen verstärkt die Anreize zu regelungskonformem Verhalten und kann eine abschreckende Wirkung auf potenziell opportunistisch handelnde Akteure haben. Mit steigender Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und der Höhe der Sanktionen wird die Bedeutung regelkonformen Handelns gestärkt**“, schrieben die Regierungsberater:innen – um zugleich festzustellen, dass dieser Anspruch in der Realität wenig erfüllt ist. Probleme bei der unzureichenden Durchsetzung des Tierschutzes bestünden „auf vielfältigen Ebenen“, so die Gutachter:innen. Als erste nennen sie den Umstand, dass die Kontrolldichte als „eher niedrig eingeschätzt werden“ müsse.

Neben diesen „Kontrolllücken“ würde der Tierschutz selbst in Fällen „relativ offenkundiger Nichteinhaltung gesetzlicher Anforderungen“ oftmals nicht durchgesetzt – wie beim Kupieren der Schwänze von Schweinen. EU-rechtlich bereits seit mehr als 30 Jahren grundsätzlich verboten,³³ sind diese

²⁹ Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Strategie der Europäischen Union für den Schutz und das Wohlergehen von Tieren 2012–2015. Verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4ef28104-3fd5-4e07-ad6c-e3f4ca9faea3.0018.03/DOC_2&format=PDF (Stand: 04.04.2022).

³⁰ Europäische Kommission (2020): Farm to Fork strategy. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_de (Stand: 04.04.2022).

³¹ Europäischer Rechnungshof (2018): Tierschutz in der EU: Schließung der Lücke zwischen ehrgeizigen Zielen und praktischer Umsetzung. Sonderbericht. Verfügbar unter https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_31/SR_ANIMAL_WELFARE_DE.pdf (Stand: 04.04.2022); Vgl. auch Europäischer

Rechnungshof (2018): EU-Maßnahmen für den Tierschutz: Lücke zwischen ehrgeizigen Zielen und praktischer Umsetzung muss geschlossen werden, so die EU-Prüfer (Pressemitteilung). Verfügbar unter https://www.eca.europa.eu/Lists/NEWS/NEWS1811_14/INSR_ANIMAL_WELFARE_DE.pdf (Stand: 04.04.2022).

³² Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung – Gutachten, S. 249f. Verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf (Stand: 04.04.2022).

³³ Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (2019): Schwanzkupieren bei Schweinen. Verfügbar unter https://www.lgl.bayern.de/tiergesundheit/tierschutz/tierhaltung_nutztiere/schweine/schwanzkupieren_schweine.htm (Stand: 04.04.2022).

3 Tierschutzkontrollen in der Kritik

Eingriffe nur noch im begründeten Ausnahmefall zulässig – theoretisch. Denn: **„Die routinemäßige Durchführung solcher Maßnahmen ist den Behörden bekannt, wird aber nicht geahndet.“**³⁴ Dieser Umstand wirkt sich aus Sicht des Wissenschaftlichen Beirats des Ministeriums „nachteilig“ auf die Einstellung von sowohl Tierhalter:innen als auch Behördenpersonal aus, es bei der Einhaltung von Tierschutzgesetzen genau zu nehmen.³⁵ Vehement fordern die Wissenschaftler:innen eine „höhere Kontrolldichte“ und „stärkere Sanktionen“ ein.³⁶

„Nicht dazu geeignet, messbare Änderungen zu bewirken“

Dass das Berater:innengremium des Ministeriums wesentliche Veränderungen anstoßen konnte, lässt sich schwer behaupten. Im Oktober 2019 ließ die **Europäische Kommission** ein „Audit-Team“ die Tierschutzkontrollen in Deutschland begutachten. In seinem 19-seitigen Bericht listet es abermals reihenweise Kritikpunkte auf. Das Urteil ist vernichtend: Insgesamt analysierten die deutschen Behörden gar nicht erst, warum es in manchen Bereichen so viele auch schwere Tierschutzverstöße gibt und was dagegen zu tun ist. Den Auditor:innen fehlte jegliche Stoßrichtung für die amtlichen Tierschutzkontrollen, sie sahen keine Strategie, vermissten bereits Vorkehrungen zur Erfassung messbarer „Tierschutzindikatoren“ und konkrete Zielvorgaben zum Beispiel dafür, um wie viel und bis wann der Anteil von Schweinen mit kupierten Schwänzen oder der von lahmen Rindern reduziert werden solle. So, wie es die Ämter angingen, seien Tierschutzbestimmungen „nicht durchsetzbar“. Das Gesamtfazit des Audit-Teams war entsprechend deutlich:³⁷

„In dem Bericht wird der Schluss gezogen, dass der Ansatz der zuständigen Behörden in Bezug auf die Festlegung von Zielsetzungen, die Planung amtlicher Kontrollen und die Berichterstattung über diese Kontrollen in erster Linie in einer operativen Routine besteht, weder Zielvorgaben, Indikatoren oder Fortschrittsmessungen noch eine Prioritätensetzung von Kontrollen oder Mittelzuweisung umfasst und als solche nicht dazu geeignet ist, messbare Änderungen zu bewirken.“

In einem weiteren Audit überprüfte die **Europäische Kommission** 2019 die deutschen „Systeme zur Kontrolle der Lebensmittelsicherheit“ in der Rindfleischproduktion.³⁸ Und wieder hagelte es Kritik an der unzureichenden Zusammenarbeit zwischen den vielen Behörden. Es sei nicht gewährleistet, dass die amtlichen Kontrollen wirksam sind. Die Maßnahmen bei Verstößen gegen die Tierschutzvorschriften seien teilweise „weder verhältnismäßig noch abschreckend.“

Abermals weist auch dieser Auditbericht auf Probleme in der Personalstruktur der Behörden hin: Wo Amtsveterinär:innen fehlen, schicken manche von ihnen niedergelassene Tierärzt:innen in amtlicher Mission in die Schlachthöfe. **Dort begutachten sie jedoch zum Teil dieselben Tiere, die sie bereits als niedergelassene Ärzt:innen im Auftrag der Bauernhöfe behandelt hatten – ein klarer Interessenkonflikt, der bei amtlichen Kontrollen eigentlich auszuschließen ist.** Zudem erhalten diese Tierärzt:innen das Honorar für ihre Kontrolltätigkeit nicht immer vom Amt, sondern teilweise direkt von den Schlachtbetrieben.

³⁴ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung – Gutachten, S. 251. Verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf [Stand: 04.04.2022].

³⁵ Ebda.

³⁶ Ebda., S. 256f.

³⁷ Europäische Kommission (2019): Bericht über ein Audit in Deutschland –

Bewertung des Einsatzes von Qualitätskontrollen und Indikatoren im Bereich des Tierschutzes. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/act_getPDF.cfm?PDF_ID=15039 [Stand: 04.04.2022].

³⁸ Europäische Kommission (2019): Bericht über ein Audit in Deutschland – Bewertung der Systeme zur Kontrolle der Lebensmittelsicherheit im Zusammenhang mit der Erzeugung und dem Inverkehrbringen von Rindfleisch, einschließlich der Rückverfolgbarkeit. Verfügbar unter https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/act_getPDF.cfm?PDF_ID=15076 [Stand: 04.04.2022].

3 Tierschutzkontrollen in der Kritik

Die Regelmäßigkeit, mit der Gutachten und Audits vernichtende Kritik an den Tierschutzkontrollen in Deutschland üben, zeigt, wie wenig Verbesserungen sie bewirken. Im Frühjahr 2021 legte der **Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH)** einmal offen, wie viel Frustration es auslöst, dass alle Erkenntnisse weitgehend folgenlos bleiben. Der ORH verwies darauf, dass er bereits vor fünf Jahren die Mängel in der Kontrolle von Schweinehaltungen in Bayern aufgezeigt hatte – und nun, bei einer Prüfung der Veterinärkontrollen abermals dieselben Schwachstellen vorfand. **„Der ORH hatte dem [bayerischen] Verbraucherschutzministerium schon 2016 [...] dringend ans Herz gelegt, die schon damals festgestellten Kontrolldefizite bei schweinehaltenden Betrieben zu beheben – wie sich nun zeigte: vergeblich“**³⁹, schrieben die Prüfer:innen in einer Pressemitteilung: „Die Vorgaben sind eindeutig – doch die Umsetzung lässt sehr zu wünschen übrig“. Gemeint waren die Behörden, deren „Vorgehensweise bei planmäßigen Routinekontrollen im Bereich Tierschutz“ der Rechnungshof als „bedenklich“ einstufte, „da sich sowohl für das Nutztier Schwein als auch für Rinder **eine nicht unerhebliche Kontrolllücke ergibt.**“

Vollzugsdefizite

Nicht zuletzt ist die Rolle von Staatsanwaltschaften und Gerichten bei der Durchsetzung des Tierschutzes Gegenstand von Kritik. „Sie müssen über ausreichende Sachkenntnisse verfügen, was nicht immer der Fall ist“, schrieb der **Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik** beim Bundeslandwirtschaftsministerium in dem bereits erwähnten Gutachten von 2015. **Die Veterinärbehörden erlebten, dass auch „schwerste Tierschutzvergehen mit nur geringen oder keinen Strafen geahndet werden“**, weshalb manche Ämter gleich ganz auf eine Anzeige verzichteten und stattdessen nur ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiteten.⁴⁰ Der Wissenschaftliche Beirat sprach sich deshalb dafür aus, fachlich kompetente „Schwerpunktstaatsanwaltschaften für den Bereich Tierschutz“ einzurichten.⁴¹ In Oldenburg gibt es eine solche Schwerpunktstaatsanwaltschaft – doch dieses Instrument allein hat die Tierschutzprobleme keinesfalls behoben.

Tatsächlich beginnt das Vollzugsdefizit bereits früher. In ihrer Dissertation⁴² untersuchte die Juristin Annabelle Thilo das Agieren der Veterinärämter ausgehend von aktuellen Strafverfahren. In den Fällen geht es um Tiere mit madenbefallenem offenen Geschwür, um ein Rind mit in den Nacken eingewachsener Halskette aus extrem kurzer Anbindehaltung und um ein Schwein mit gewaltigem Abszess am Ohr. **Thilo beschreibt, die Behörden trafen selbst bei schweren Tierschutzverstößen oftmals keine Anordnungen gegen die Betriebe. Oder es komme nur zu mündlichen Aufforderungen, die Mängel abzustellen, nicht zu schriftlichen Verwaltungsverfahren. Nachkontrollen fänden oft nicht statt, Tierhaltungsverbote würden kaum ausgesprochen.** Lücken sowie zu wenig konkrete Formulierungen in den Tierschutzgesetzen und -verordnungen dürften dazu ebenso ihren Beitrag leisten wie der Personalmangel in den Ämtern: Vielen fehlt es nicht nur an Kontrollpersonal, sondern auch an Verwaltungsfachkräften, die für ein ordnungsgemäßes, formales Verfahren im Falle von Verstößen sorgen könnten. Für Amtstierärzt:innen ist die mündliche Belehrung dann offenbar oft der einfachere Weg.

³⁹ Bayerischer Oberster Rechnungshof [2021]: TNR. 54 Veterinärkontrollen in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung. Verfügbar unter https://www.orh.bayern.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1189:tnr-54-veterinaerkontrollen-in-der-landwirtschaftlichen-nutztierhaltung&catid=247:staatsministerium-fuer-umwelt-und-verbraucherschutz [Stand: 04.04.2022].

⁴⁰ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [2015]: Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung – Gutachten, S. 251. Verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf [Stand: 04.04.2022].

⁴¹ Ebda., S. 255

⁴² Annabelle Thilo [2019]: Die Garantienstellung des Amtstierarztes unter besonderer Berücksichtigung der rechtsphilosophischen und empirischen Implikationen von § 17 Tierschutzgesetz [Dissertation]. Verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/341419639_Die_Garantienstellung_des_Amtstierarztes_Unter_besonderer_Beruecksichtigung_der_rechtsphilosophischen_und_empirischen_Implikationen_von_17_Tierschutzgesetz/fulltext/5ebf3f84299bf1c09ac0a4e6/Die-Garantienstellung-des-Amtstierarztes-Unter-besonderer-Beruecksichtigung-der-rechtsphilosophischen-und-empirischen-Implikationen-von-17-Tierschutzgesetz.pdf [Stand: 04.04.2022].

3 Tierschutzkontrollen in der Kritik

Wenn es zu Strafverfahren gegen Amtsleute kommt, ist von diesen ebenfalls wenig zu erwarten, wie Annabelle Thilo analysiert: Die Mitwisserschaft der Behörden bei Tierschutzverstößen hat selten ernsthafte Folgen für die Verantwortlichen. Praktisch alle von der Juristin ausgewerteten Strafverfahren gegen Amtstierärzt:innen wurden eingestellt.

Amtstierärzteverband: mindestens ein Viertel der Betriebe jedes Jahr kontrollieren

Kritik an den Strukturen, die den Tierschutz in landwirtschaftlichen Betrieben durchsetzen sollen, gibt es also auf allen Stufen: Bemängelt werden die geringe Zahl von Kontrollen, ihre Qualität wie auch die Konsequenz des Vollzugs. **Fest steht: Das Rückgrat eines funktionierenden Kontrollsystems bilden amtliche Vor-Ort-Prüfungen, mit denen die tierhaltenden Betriebe in einer gewissen Häufigkeit zu rechnen haben müssen. Ohne sie geht es nicht.**

Der **Bundesverband der beamteten Tierärzte** (BbT) spricht sich dafür aus, verbindliche Vorgaben für die Zahl der Tierschutzkontrollen in einer bundesweiten Verwaltungsvorschrift festzulegen – so, wie es für Lebensmittelkontrollen längst der Fall ist. **Die Kontrollhäufigkeit für jeden Betrieb müsse sich dabei nach festen Parametern wie der Mortalitätsrate richten.** Idealerweise sollten solche Daten betriebsgenau in einer bundesweiten Tiergesundheitsdatenbank erfasst werden. BbT-Präsident Holger Vogel hält es für erforderlich, „wenigstens 25 Prozent, besser aber 80 Prozent der Betriebe jedes Jahr zu kontrollieren“, um für ein gutes Tierschutzniveau zu sorgen: **„Wenn Amtstierärzte die Garanten für den Tierschutz sein sollen, müssen sie auch regelmäßig in den Betrieben sein“**, erklärt er auf Anfrage.

4

Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

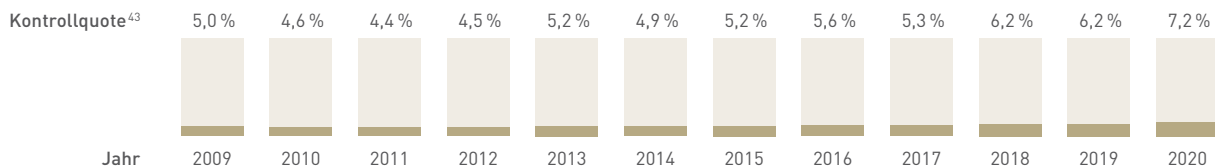
Die folgende Auswertung befasst sich mit der Frage, wie oft und mit welchen Ergebnissen amtliche Tierschutzkontrollen in Deutschland stattfinden. **Zugrunde lagen offizielle Statistiken über die routinemäßigen Plankontrollen in einem Zeitraum von zwölf Jahren, von 2009 bis 2020.** Daten aus dem Jahr 2021 lagen bei den Bundes- und Landesbehörden zum Zeitpunkt der Abfragen noch nicht aufbereitet vor. Weitere Angaben zur Herkunft und Qualität der Daten sind im Anhang vermerkt.

4-I Kontrolldichte

Im Jahr **2020** überprüften die Veterinärämter deutschlandweit lediglich **7,2 Prozent** der kontrollpflichtigen Tierhaltungsbetriebe im Rahmen ihrer Plankontrollen. In den beiden Vorjahren waren es den offiziellen Statistiken zufolge mit jeweils **6,2 Prozent** noch weniger.

Die leicht höhere Kontrollquote mag im Wesentlichen auf eine seit 2020 methodisch veränderte Statistik zurückgehen, für die weniger kleine Betriebe erfasst werden, die in der Vergangenheit ohnehin seltener kontrolliert wurden. Wie im Anhang näher ausgeführt, ist die Vergleichbarkeit der Daten aus 2020 mit den Vorjahren infolge der geänderten Erfassungsmethode etwas eingeschränkt.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der Kontrollquoten in den vergangenen zwölf Jahren jedoch deutlich, dass es **keine wesentliche Erhöhung des Kontrollniveaus** gegeben hat:



Zwar ist die Kontrollquote leicht ansteigend, allerdings kann dies nicht darauf zurückgeführt werden, dass die Ämter wesentlich mehr Personal für Tierschutzkontrollen bereithalten. Vielmehr zeigen die Detail-Statistiken (siehe Tabellen im Anhang), dass die Zahl der kontrollierten Betriebe tendenziell sogar rückläufig ist. **Die leicht erhöhte Kontrollquote ist insofern im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Zahl der kontrollpflichtigen Betriebe zurückgeht, und nicht auf eine bessere Ausstattung der Ämter.**

Das Kontrollniveau des Auswertungszeitraumes zugrunde gelegt, vergehen statistisch gesehen nach einer Tierschutzkontrolle durchschnittlich **mehr als 19 Jahre** bis zur nächsten Tierschutzkontrolle in demselben Betrieb.

Fazit

Aller Kritik an den extrem niedrigen Kontrollquoten zum Trotz, haben die Veterinärämter die Häufigkeit von Tierschutzkontrollen in den vergangenen Jahren nicht nennenswert erhöht. Mit dem gegenwärtigen Personalbestand ist nur eine äußerst lückenhafte Überwachung möglich. Zahlreiche Höfe werden über viele Jahre hinweg nicht im Rahmen von Tierschutzkontrollen besichtigt.

⁴³ Anteil der kontrollierten Betriebe an den kontrollpflichtigen Betrieben, errechnet aus den Angaben der Bundesregierung sowie der Bundesländer für Gesamt-Deutschland. Aufgrund fehlender Angaben aus Hessen und Schleswig-

Holstein für 2020 blieben die Daten dieser Länder bei der Berechnung der angegebenen Quote für dieses Jahr unberücksichtigt, aus Brandenburg lagen für 2020 nur die Daten von neun der 18 Kommunen vor.

Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

4-II Tierschutz-Verstöße

Obwohl das Kontrollniveau niedrig ist, stellen die Veterinärämter bei ihren Betriebsbesuchen zahlreiche Verstöße gegen Tierschutzvorgaben fest: **2020** deutschlandweit **in jeder dritten kontrollierten Produktionsstätte**.

2019 beanstandeten sie noch 22,1 Prozent der kontrollierten Höfe, 2018 lag die bundesweite Beanstandungsquote den Daten der Bundesländer zufolge bei 22,3 Prozent.

Mit 33,2 Prozent ist die Verstoß-Quote 2020 so hoch wie nie in dem ausgewerteten Zwölf-Jahres-Zeitraum. Das BVL nennt als einen häufigen Beanstandungsgrund die Besatzdichte bei Schweinen. Tatsächlich dürfte neben einem möglichen Effekt der seit dem Jahr 2020 veränderten statistischen Erfassungsmethode auch der sogenannte „Schweinestau“ einen Grund für den hohen Wert darstellen: Im Jahr 2020 sorgte die COVID-19-Pandemie für geschlossene Schlachthöfe, die Afrikanische Schweinepest schränkte das Exportgeschäft mit Schweinefleisch zeitgleich deutlich ein. Deshalb fanden viele Schweinemastbetriebe für ihre Tiere keine Abnehmer; ihre Ställe waren teilweise deutlich überfüllt, was vielerorts zu tierschutzrechtlich hochproblematischen Zuständen führte.⁴⁴

Da die Ämter die Kontrollobjekte risikoorientiert auswählen, sind die Quoten nicht 1:1 auf die Gesamtheit aller tierhaltenden Betriebe übertragbar. Es lohnt daher auch ein Blick auf die absoluten Zahlen, zunächst für das Jahr **2020**:

- In **mehr als 9.600 Produktionsstätten** stellten die Veterinärämter **Tierschutzverstöße** fest.
- Sie ergriffen **mehr als 10.000 administrative Maßnahmen gegen Tierhaltungsbetriebe**.
- **Aufgrund von schwerwiegenden Tierschutzverstößen schalteten die Behörden mindestens 488 Mal Gerichte ein.** Die Angaben aus Baden-Württemberg fehlen in dieser Summe, so dass es bundesweit sogar mehr als 500 Mal zu gerichtlichen Maßnahmen gekommen sein dürfte.

Bis 2019 folgte die Statistik noch einer anderen Logik: Sie ordnete die Verstöße nach Art und Schwere den Kategorien A, B und C zu (wobei C für schwere Verstöße steht, bei denen sofort ein Ordnungswidrigkeits- oder Strafverfahren eingeleitet wird; die Kategorien A und B für weniger schwere Verstöße, die in einer Frist von weniger (A) bzw. mehr (B) als drei Monaten zu beseitigen sind und bei denen auf ein Ordnungswidrigkeits- oder Strafverfahren zunächst verzichtet wird).

- Im Jahr **2019** führt das Bundeslandwirtschaftsministerium bundesweit **rund 13.000 Verstöße in gut 7.000 Betrieben** auf, davon fielen **mehr als 1.800 Verstöße (14 Prozent) in die Kategorie C** der schweren Verstöße.
- Im Jahr **2018** waren es bundesweit rund **12.000 Verstöße in rund 7.400 Betrieben**, davon **mehr als 1.500 (13 Prozent) Verstöße der Kategorie C**.

Welche Tierschutzverstöße sich hinter den Zahlen verbergen, verraten die amtlichen Statistiken nicht im Detail. Bis 2019 ordnen sie die Fälle noch sehr groben Kategorien zu. Daraus geht hervor, dass besonders häufig Mängel an den (Stall-)Gebäuden und der Unterbringung der Tiere als Verstoß geahndet werden. Die betrieblichen Kontrollen, die Fütterung, die Bewegungsfreiheit der Tiere geben

⁴⁴ Vgl. z. B. Tagesschau (2021): Verstöße gegen Tierschutz wegen Corona? Verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/investigativ/report-mainz/corona-und-schweine-101.html> (Stand 28.04.2022).

4

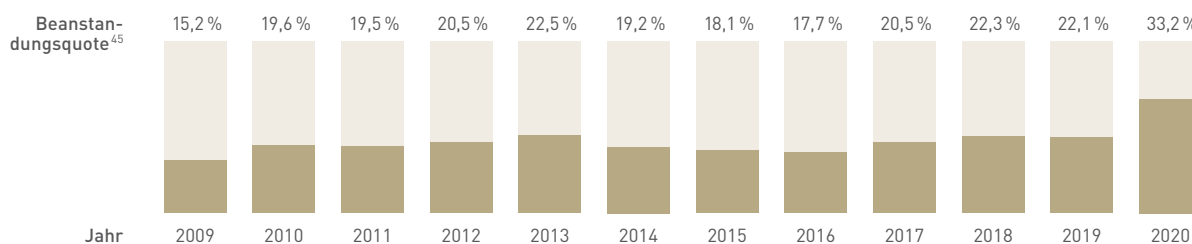
Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

ebenfalls häufig Grund zur Beanstandung. In deutlich weniger Fällen dokumentieren die Amtstierärzt:innen auch „Verstümmelungen“.

Beanstandungsquote mit steigender Tendenz

Eine hohe Beanstandungsquote wird gelegentlich als Ausweis eines besonders gut funktionierenden Kontrollsystems missverstanden. Das Gegenteil ist der Fall: **Ein Kontrollsystem ist dann effektiv, wenn es abschreckend wirkt, Tierschutzverstöße also präventiv verhindern kann und dementsprechend die Zahl der Verstöße geringhält. Dies gelingt zum Beispiel dann, wenn Tierhalter:innen jederzeit mit einem Kontrollbesuch rechnen müssen und die dabei auffälligen Verstöße spürbar sanktioniert werden.** Ein effektives Kontrollsystem müsste also zu sukzessiv sinkenden Beanstandungen führen, die sich dann auf niedrigem Niveau einpendeln.

Ein Blick auf die Entwicklung der bundesweiten Daten zeigt jedoch einen tendenziell steigenden Anteil an Betrieben mit Beanstandungen:



Im Durchschnitt der zwölf Jahre stellten die Ämter **in mehr als jedem fünften kontrollierten Betrieb Tierschutzverstöße** fest (20,6 Prozent) – es handelt sich um Betriebe, die gegen gesetzliche (Mindest-)Vorgaben verstießen, deren Einhaltung selbstverständlich sein sollte.

Fazit

Die hohen und tendenziell sogar steigenden Beanstandungsquoten zeigen, dass das Kontrollsystem nicht dazu in der Lage ist, eine grundlegende Verbesserung des Tierschutzniveaus in landwirtschaftlichen Betrieben zu erwirken.

4-III Auswertung nach Bundesland

Die folgende Auswertung bezieht sich auf die offiziellen Daten der zuständigen Landesministerien. Zum Teil kommt es in diesen Statistiken zu nicht erklärlichen Ausreißern in einzelnen Jahren, die eher auf eine veränderte statistische Erfassung als auf eine wesentliche Änderung der Praxis hindeuten. Meist beziehen sich solche Ausreißer auf sprunghafte Veränderungen in der Zahl der erfassten kontrollpflichtigen Betriebe. Da dies in der Regel auch mit deutlichen Veränderungen in der ausgewiesenen Zahl der durchgeführten Kontrollen einhergeht, bleibt dies ohne signifikante Folgen für die Kontroll- und Beanstandungsquoten. Weil einzelne darüberhinausgehende Unschärfen in den offiziellen Statistiken jedoch nicht auszuschließen sind, haben die über den Zwölfjahreszeitraum ermittelten Durchschnittswerte eine größere Aussagekraft als Einzelwerte, da hier einzelne Ausreißer nivelliert werden.

⁴⁵ Anteil der aufgrund von Tierschutzverstößen beanstandeten Betriebe an den kontrollierten Betrieben.

Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

Grundsätzlich gilt, dass die Angaben der Stadtstaaten aufgrund der dort nur sehr kleinen Tierbestände weniger aussagekräftig sind als die Daten der Flächenländer.

Kontrollquoten in den einzelnen Bundesländern

Die Kontrollquoten der einzelnen Bundesländer weichen deutlich voneinander ab. Die Spanne der in einem Jahr kontrollierten Betriebe bewegt sich zwischen gut zwei und rund 20 Prozent der kontrollpflichtigen Betriebe, wobei nur die Stadtstaaten und das Saarland mit ihren kleinen Tierbeständen auf eine Kontrollquote von konsequent über zehn Prozent kommen:

Bundesland	KONTROLLQUOTEN				1 KONTROLLE JE BETRIEB ALLE...
	2020	2019	2018	Durchschnitt 2009–2020	(nach durchschnittlicher Kontrollfrequenz 2009–2020)
Baden-Württemberg	6,3 %	8,5 %	7,7 %	5,7 %	17,6 Jahre
Bayern	10,0 % ⁴⁶	2,4 %	2,4 %	2,5 % ⁴⁷	40,2 Jahre ⁴⁸
Berlin	14,3 %	13,5 %	13,5 %	28,6 %	3,5 Jahre
Brandenburg	8,6 % ⁴⁹	8,6 %	7,5 %	6,4 %	15,7 Jahre
Bremen	19,9 %	17,2 %	13,3 %	13,2 %	7,6 Jahre
Hamburg	10,6 %	19,7 %	15,5 %	14,0 %	7,1 Jahre
Hessen	≤ 6,9 % ⁵⁰	6,7 %	9,4 %	7,5 % ⁵¹	13,4 Jahre ⁵²
Mecklenburg-Vorpommern	4,4 %	8,5 %	7,6 %	5,4 %	18,4 Jahre
Niedersachsen	5,1 %	5,9 %	6,1 %	5,0 %	20,2 Jahre
Nordrhein-Westfalen	8,7 %	9,6 %	9,2 %	7,3 %	13,8 Jahre
Rheinland-Pfalz	3,5 % ⁵³	7,0 %	8,0 %	6,4 % ⁵⁴	15,6 Jahre ⁵⁵
Saarland	12,3 %	20,8 %	11,4 %	14,0 %	7,2 Jahre
Sachsen	9,1 %	11,9 %	11,9 %	10,3 %	9,7 Jahre
Sachsen-Anhalt	7,5 %	5,9 %	4,1 %	4,3 %	23,2 Jahre
Schleswig-Holstein	≤ 10,3 % ⁵⁶	3,1 %	3,4 %	2,8 % ⁵⁷	36,1 Jahre ⁵⁸
Thüringen	8,3 %	8,1 %	6,2 %	9,5 %	10,5 Jahre
Deutschland gesamt	7,2 %⁵⁹	6,2 %	6,2 %	5,2 %	19,1 Jahre

⁴⁶ Bayern wies für 2020 eine exorbitant höhere Kontrollquote als in den Vorjahren aus. Diese geht einerseits auf eine deutlich niedrigere Zahl kontrollpflichtiger Betriebe zurück, v. a. infolge einer Veränderung der statistischen Erfassungsmethode. Andererseits gab Bayern auch eine gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelte Zahl kontrollierter Betriebe an. Dass eine personelle Aufstockung einen tatsächlichen, derartigen Anstieg von Kontrollen ausgelöst hat, konnte das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz nicht plausibel darlegen. Auf Nachfrage erklärte es, dass 2020 „nicht nur Vollkontrollen, sondern auch Teilkontrollen“ erfasst wurden, also ein weiterer statistischer Effekt die sprunghafte Veränderung beeinflusst hat. Allerdings hätte dies auch bei den anderen Bundesländern zu signifikant höheren Zahlen für die kontrollierten Betriebe führen müssen, was nicht der Fall ist. Es ist daher davon auszugehen, dass die deutliche Verbesserung bei der Kontrollquote in Bayern im Wesentlichen ein statistischer Effekt ist und allenfalls zu einem kleineren Anteil auf eine tatsächliche Erhöhung der Kontrolldichte zurückgeht.

⁴⁷ Ohne den statistischen Ausreißer des Jahres 2020 (vgl. vorige Fußnote) läge die durchschnittliche Kontrollquote nur bei 2,1 Prozent.

⁴⁸ Berechnet anhand der Kontrollquoten der Jahre 2009 bis 2019, also ohne den statistischen Ausreißer des Jahres 2020, vergehen in Bayern sogar rund 47 Jahre zwischen zwei Tierschutzkontrollen in einem Betrieb.

⁴⁹ Für Brandenburg lagen aus dem Jahr 2020 nur für neun der 18 Kommunen valide Daten vor.

⁵⁰ Hessen legte keine Angaben zur Zahl der kontrollierten Produktionsstätten vor, weshalb sich keine exakten Kontroll- und Beanstandungsquoten berechnen lassen. Da jedoch die Gesamtzahl der durchgeführten Kontrollen vorliegt, lässt sich angeben, in welchem Bereich die Quoten liegen, da nur maximal so viele Betriebe kontrolliert werden sei können wie Kontrollbesuche stattfanden. Da i. d. R. manche Betriebe mehrfach kontrolliert werden, ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Kontrollquote niedriger/die Beanstandungsquote höher liegt als hier behelfsweise angegeben.

⁵¹ Durchschnitt nur für die Jahre 2009–2019, da für 2020 genaue Angaben fehlten

⁵² auf Basis der Kontrolldichte in den Jahren 2009–2019, da für 2020 genaue Angaben fehlten.

⁵³ Aus den vom rheinland-pfälzischen Umweltministerium vorgelegten Statistiken geht für 2020 eine deutlich niedrigere Kontrollquote hervor als im Vorjahr. Auf Nachfrage gab das Ministerium an, dass es in den Veterinärämtern keine signifikante Änderung an der Personalstruktur gegeben habe, die das Kontrollniveau derart negativ beeinflusst haben könnte. Die Zahl der Kontrollen insgesamt habe sogar leicht zugenommen, weshalb die niedrigere ausgewiesene Kontrollquote auf Veränderungen in der statistischen Erfassung zurückgeführt wird.

⁵⁴ Ohne den statistischen Ausreißer 2020 (vgl. vorige Fußnote) läge die durchschnittliche Kontrollquote bei 6,6 Prozent.

⁵⁵ Berechnet anhand der Kontrollquoten der Jahre 2009–2019, also ohne den statistischen Ausreißer des Jahres 2020, vergehen in Rheinland-Pfalz 15,2 Jahre zwischen zwei Tierschutzkontrollen in einem Betrieb.

⁵⁶ Schleswig-Holstein legte keine Angaben zur Zahl der kontrollierten Produktionsstätten vor, weshalb sich keine exakten Kontroll- und Beanstandungsquoten berechnen lassen. Da jedoch die Gesamtzahl der durchgeführten Kontrollen vorliegt, lässt sich angeben, in welchem Bereich die Quoten liegen, da nur maximal so viele Betriebe kontrolliert werden können wie Kontrollbesuche stattfanden. Da i. d. R. manche Betriebe mehrfach kontrolliert werden, ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Kontrollquote niedriger/die Beanstandungsquote höher liegt als hier behelfsweise angegeben.

⁵⁷ Durchschnitt nur für die Jahre 2009–2019, da für 2020 genaue Angaben fehlten.

⁵⁸ Auf Basis der Kontrolldichte in den Jahren 2009–2019, da für 2020 genaue Angaben fehlten.

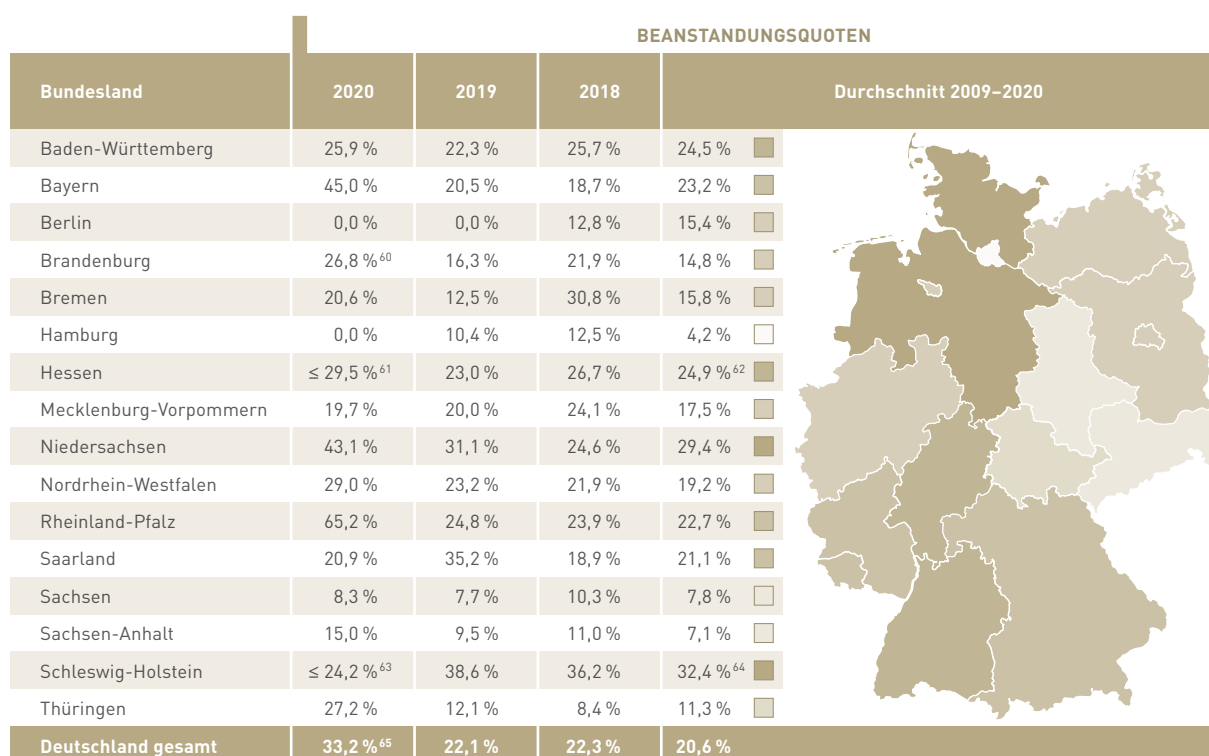
⁵⁹ Für das Jahr 2020 ist die angegebene Quote ohne die Länder Hessen und Schleswig-Holstein berechnet, da hier exakte Angaben fehlten. Für Brandenburg lagen die Daten aus 2020 nur für neun der 18 Landkreise vor.

Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

Entsprechend unterschiedlich sind die statistischen Zeitspannen zwischen einer planmäßigen Tierschutzkontrolle in einem Betrieb und der nächsten. **Besonders lang sind sie in Schleswig-Holstein mit rund 36 Jahren und in Bayern, wo im statistischen Durchschnitt mehr als 40 Jahre zwischen zwei Tierschutzkontrollen ins Land streichen.**

Große Unterschiede bei den Beanstandungsquoten

Auch die Anteile der Betriebe, in denen Tierschutzverstöße festgestellt werden, sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und schwanken teilweise von Jahr zu Jahr auch innerhalb eines Landes deutlich:



Die Struktur der tierhaltenden Betriebe ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich, sowohl in Bezug auf die Betriebsgrößen wie auch auf die gehaltenen Tierarten und die Haltungsformen. Das kann unterschiedliche Beanstandungsquoten zu einem Teil, jedoch nicht vollständig erklären. Insgesamt legen die Zahlen nahe, dass auch der Umgang mit Beanstandungen von einem Land zum anderen abweicht. Das gilt ebenfalls dafür, welche Konsequenzen Verstöße haben, bei welcher Schwelle administrative oder gerichtliche Maßnahmen eingeleitet werden und in welchen Fällen es das Amtspersonal bei einem mündlichen Hinweis belässt. So initiierten allein die bayerischen Behörden im Jahr 2020 mehr als die Hälfte aller bundesweit ergriffenen gerichtlichen Maßnahmen. Eine konsequente Absenkung der Beanstandungsquoten gelang allerdings keinem Bundesland, was ein Indiz

⁶⁰ Für Brandenburg lagen aus dem Jahr 2020 nur Daten von 9 der 18 Kommunen vor.

⁶¹ Hessen legte keine Angaben zur Zahl der kontrollierten Produktionsstätten vor, weshalb sich keine exakten Kontroll- und Beanstandungsquoten berechnen lassen. Da jedoch die Gesamtzahl der durchgeführten Kontrollen vorliegt, lässt sich angeben, in welchem Bereich die Quoten liegen, da nur maximal so viele Betriebe kontrolliert worden sei können wie Kontrollbesuche stattfanden. Da i. d. R. manche Betriebe mehrfach kontrolliert werden, ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Kontrollquote niedriger/die Beanstandungsquote höher liegt als hier behelfsweise angegeben.

⁶² Durchschnitt der Jahre 2009–2019, da für 2020 exakte Angaben fehlen.

⁶³ Schleswig-Holstein legte keine Angaben zur Zahl der kontrollierten Produk-

tionsstätten vor, weshalb sich keine exakte Beanstandungsquote berechnen lässt. Da jedoch die Gesamtzahl der durchgeführten Kontrollen vorliegt, lässt sich angeben, in welchem Bereich die Quoten liegen, da nur maximal so viele Betriebe kontrolliert worden sei können wie Kontrollbesuche stattfanden. Da i. d. R. manche Betriebe mehrfach kontrolliert werden, ist davon auszugehen, dass die tatsächliche Kontrollquote niedriger/die Beanstandungsquote höher liegt als hier behelfsweise angegeben.

⁶⁴ Durchschnitt der Jahre 2009–2019, da für 2020 exakte Angaben fehlen.

⁶⁵ Für 2020 aufgrund fehlender Werte aus Hessen und Schleswig-Holstein ohne diese Bundesländer berechnet; für Brandenburg wurden die Daten aus 9 von 18 Kommunen berücksichtigt.

4

Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

dafür sein könnte, dass neben der niedrigen Kontrolldichte auch die gegenwärtige Sanktionierung von Verstößen keine abschreckende und damit präventive Wirkung auf andere Betriebe entfaltet.

Fazit

Die Bundesländer sind bei den Tierschutzkontrollen sehr unterschiedlich aufgestellt. Es gibt kein einheitliches Kontrollniveau. Die ebenfalls deutlichen Unterschiede bei den Beanstandungsquoten deuten darauf hin, dass auch der Umgang mit Tierschutzproblemen in den Betrieben uneinheitlich ist.

4-IV Auswertung nach Tierarten

Die Auswertung nach Tierarten für die jüngsten drei Jahrgänge weist auf große Unterschiede bei der Kontroll- wie auch der Beanstandungsquote hin. Die folgenden Quoten wurden aus den Angaben der Bundesländer berechnet:⁶⁶

Betriebe nach Tierart	2020 ⁶⁷		2019		2018	
	Kontrollquote	Beanstandungsquote	Kontrollquote	Beanstandungsquote	Kontrollquote	Beanstandungsquote
Schweine	8,3 %	39,5 %	8,2 %	32,8 %	8,0 %	30,6 %
Legehennen	13,8 %	17,8 %	13,5 %	8,5 %	12,8 %	8,5 %
Hühner (ohne Legehennen)	5,8 %	24,2 %	3,5 %	12,9 %	3,3 %	11,7 %
Kälber	9,1 %	36,1 %	6,9 %	21,3 %	7,0 %	20,9 %
Rinder (ohne Kälber)			7,6 %	25,0 %	7,6 %	26,8 %
Schafe			5,2 %	19,7 %	5,2 %	19,9 %
Ziegen			4,6 %	20,3 %	4,0 %	16,2 %
Laufvögel			9,8 %	9,7 %	13,1 %	18,8 %
Enten			2,4 %	13,5 %	2,5 %	16,2 %
Gänse			3,1 %	13,0 %	3,4 %	14,8 %
Truthühner (Puten)			7,1 %	7,1 %	7,7 %	9,7 %
Gesamt (alle Haltungen)	7,2 %	33,2 %	6,2 %	22,1 %	6,2 %	22,3 %

Aussagekräftige Daten fehlen, da die meisten Bundesländer hier die Angaben für mehrere Tierarten zusammengefasst und nicht einzeln in die Statistik aufgenommen haben.

Vor allem **Betriebe mit Schweinen** weisen sehr hohe Beanstandungsquoten auf. **In etwa jeder dritten kontrollierten Schweinehaltung stellten die Amtstierärzt:innen Verstöße fest, im Jahr 2020 sogar in fast 40 Prozent der Produktionsstätten.** Auch bei den Halter:innen von **Rindern** sowie in manchen Jahren bei **Kälbern** gab es überdurchschnittlich viele Verstöße.

Obwohl die Ämter in Schweinehaltungen viele Mängel dokumentieren, kontrollieren sie diese immer noch vergleichsweise wenig. **Nur etwa acht Prozent der Betriebe mit Schweinehaltung werden pro Jahr von einer Tierschutzkontrolle aufgesucht, von einem Besuch bis zum nächsten vergehen statistisch gesehen also mehr als 12 Jahre.** Die Halter:innen anderer Tierarten können sogar nahezu sicher sein, im Laufe ihres gesamten Berufslebens keine oder allenfalls eine einzige Tierschutzkontrolle zu erfahren. Besonders niedrig ist die Kontrolldichte bei Enten und Gänsen sowie bei Ziegen

⁶⁶ Für das Jahr 2018 lagen vom Bundeslandwirtschaftsministerium bundesweite Daten vor, die von der Summe der Länderdaten z. T. deutlich abwichen. Diese Tabelle bezieht sich auf die Angaben der Bundesländer, da diese aktueller übermittelt wurden und näher an der Ausgangsquelle, den kommunalen Veterinärämtern, liegen.

⁶⁷ Die Werte für 2020 wurden unter Ausschluss der Bundesländer Hessen und Schleswig-Holstein berechnet, da hier genaue Angaben fehlten. Für Brandenburg wurden 9 der 18 Kommunen berücksichtigt; von den anderen fehlten valide Daten.

4

Zahlen & Fakten zu den Tierschutzkontrollen

und Schafen. Da hier jedes Jahr nur zwischen zwei und gut fünf Prozent der Höfe einer Tierschutzkontrolle unterzogen werden, kann davon kaum ein Anreiz für ein konsequentes Tierschutzmanagement ausgehen.

Die Kontrolldichte ist je nach Tierart sehr unterschiedlich. Bei einigen Tierarten ist sie so gering, dass eine ganze Generation von Tierhalter:innen noch nie eine solche Kontrolle erfahren hat – damit kann das Kontrollsystem keine Präventivwirkung entfalten.

Fazit

Die Entwicklung der Kontrollquoten in Relation zu den Beanstandungsquoten zeigt, dass nicht unbedingt dort mehr kontrolliert wird, wo es zu vielen Verstößen kommt. Der Ansatz der Risikoorientierung hat also Grenzen. Der Schluss liegt nahe, dass die Personalsituation in den Ämtern es derzeit auch dort, wo es zu überdurchschnittlich vielen Problemen kommt, nicht zulässt, für ein systematisch höheres Kontrollniveau zu sorgen.

Anhang

Tabellen und Interpretationshinweise

Anmerkungen zu den Datenquellen und zur Aussagekraft der Daten

Weil die Kontrollen, wie beschrieben, europarechtlichen Vorgaben unterliegen, werden EU-weit einheitliche Statistiken über die Tierschutzkontrollen geführt. Wie alle Mitgliedstaaten, hat Deutschland der Europäischen Kommission Bericht zu erstatten. Bis 2019 war das Berichtsformat in der „Entscheidung“ 2006/778/EG der Europäischen Kommission festgelegt;⁶⁸ das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) sammelte die Daten zu den Kontrollen bei den Bundesländern ein, die ihrerseits die Angaben der kommunalen Veterinärämter zusammenfassten.

Für die Jahre 2009 bis 2017 entstammen die hier ausgewerteten Daten einer Antwort des BMEL auf eine Parlamentarische Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion.⁶⁹

Entsprechende, bundesweite Daten der Jahre 2018 und 2019 wurden unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) beim BMEL beantragt. Bundeslandspezifische Daten wurden später bei den Pressestellen der 16 zuständigen Landesministerien abgefragt.

Die Informationen umfassen v. a. die Zahl der kontrollpflichtigen Tierhaltungsbetriebe, die Zahl der im Berichtsjahr kontrollierten Betriebe sowie die Zahl der Betriebe, in denen die Veterinärämter Verstöße feststellten. Daraus lassen sich zwei wesentliche Größen zur Beurteilung des Kontrollsystems errechnen, die hier zur Auswertung herangezogen wurden: Die **Kontrollquote** (Anteil der in einem Jahr kontrollierten Betriebe an der Gesamtzahl der kontrollpflichtigen Betriebe) sowie die **Beanstandungsquote** (Anteil der Betriebe mit Tierschutzverstößen an den kontrollierten Betrieben).

Mit dem Jahr 2020 hat sich das Verfahren der statistischen Berichterstattung verändert. Hintergrund ist das Inkrafttreten der neuen EU-Kontrollverordnung und der ergänzenden Durchführungsverordnung 2019/723⁷⁰, die ein neues Format vorgibt. In Deutschland ging zudem die Zuständigkeit für die Berichterstattung vom BMEL auf das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) über. Daher wurden für 2020 zunächst unter Berufung auf das IFG Daten beim BVL beantragt.

Dabei stellte sich heraus, dass dem BVL nur unvollständige Informationen aus den Ländern vorlagen. Mit dem neuen EU-weiten Berichtsformat ist es den Mitgliedstaaten überlassen, die Angaben zu der Zahl der im Rahmen der Tierschutzkontrollen aufgesuchten Betriebe zu übermitteln oder die entsprechende Spalte in der vorgegebenen Tabelle freizulassen. Das BVL erhielt die optionalen Daten daher nur von einem Teil der Bundesländer, von anderen nicht. Wie sich bei der Recherche zeigte, entstand daraus eine fehlerhafte, bundesweite Statistik, die das BVL so auch in einem Jahresbericht an die Europäische Kommission übermittelte.⁷¹ Der Fehler liegt darin, dass in der BVL-Tabelle die Angaben aller Bundesländer über die kontrollpflichtigen Betriebe sowie die Zahl der Betriebe, bei denen Tierschutzverstöße festgestellt wurden, in Relation standen zur Summe der nur unvollständig von einigen Ländern vorliegenden Angaben über die Zahl der kontrollierten Betriebe. Wer daraus Rückschlüsse auf die Kontroll- und Beanstandungsquoten zieht, erhält ein verzerrtes Bild.

⁶⁸ Europäische Kommission (2006): Entscheidung der Kommission vom 14. November 2006 über Mindestanforderungen an die Erfassung von Informationen bei Kontrollen von Betrieben, in denen bestimmte landwirtschaftliche Nutztiere gehalten werden, Anhang IV, Tabelle 1. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0778&from=DE> [Stand: 04.04.2022].

⁶⁹ Deutscher Bundestag (2018): Drucksache 19/3195. Verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/031/1903195.pdf> [Stand: 04.04.2022].

⁷⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2019/723 DER KOMMISSION vom 2. Mai 2019 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2017/625 des Euro-

päischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des einheitlichen Musterformulars, das in den von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Jahresberichten zu verwenden ist. Verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0723&from=LT> [Stand: 04.04.2022].

⁷¹ Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2021): Teil 2 des einheitlichen Jahresberichts 2020 zum MNKP. Verfügbar unter https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/06_mnkp_dokumente/MNPK-seinheitlicher-Jahresbericht-2020-Teil2.html [Stand: 04.04.2022].

Anhang Tabellen und Interpretationshinweise

Entsprechend ist auch die „Analyse“, die das BVL an die Kommission übermittelte, falsch. Das Bundesamt führte die niedrige Zahl an Kontrollen im Jahr 2020 auf die Corona-Pandemie zurück und bewertete es positiv, dass die „Ahndung von Verstößen“ die „Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen“ unterstütze. Beide Aussagen sind nicht zutreffend, weil die dem BVL vorliegenden Daten diese Rückschlüsse überhaupt nicht zulassen. Die hier vorgelegte Auswertung zeigt vielmehr, dass das in der Tat niedrige Kontrollniveau im Jahr 2020 nicht auf pandemiebedingte Sondereffekte zurückgeht, sondern die Kontrollquoten in Deutschland seit langer Zeit systematisch niedrig liegen. Die in der Tendenz steigenden Beanstandungsquoten widersprechen auch der vom BVL gegenüber der Europäischen Kommission behaupteten Wirksamkeit der amtlichen Kontrollen.

Um diese Auswertung möglich zu machen, wurden die fehlenden Daten des Jahres 2020 bei allen 16 Bundesländern angefragt, um so ein realistisches Bild über Kontrollintensität und Wirksamkeit der Kontrollen zu erhalten. Dies gelang größtenteils, aber nicht überall. Die Abfrage bei den zuständigen Landesministerien förderte zudem weitere Fehler in der offiziellen, an die EU übermittelten Statistik zutage. So gab das thüringische Gesundheitsministerium an, dass die von ihm an das BVL übermittelte und in die EU-Berichterstattung eingeflossene Daten „fehlerhaft“ waren. Grund sei, dass die neuen EU-Vorgaben für die Berichterstattung noch nicht rechtzeitig in der Datenbank umgesetzt waren. Für diese Recherche reichte das Bundesland korrigierte Daten nach. In Brandenburg wurde ebenfalls festgestellt, dass die bereits an das BVL und von dort an die EU übermittelten Daten teilweise nicht plausibel waren. Zumindest für die Hälfte der Kommunen lieferte das Bundesland vollständige und plausible Daten nach. Zudem sorgte die neue, EU-weit vorgegebene Tabelle aufgrund einer sprachlichen Unschärfe bei der Spaltenbezeichnung zu unterschiedlichen Handhabungen. Manche Länder gaben an, dass sie die für die Zahl der durchgeführten Kontrollbesuche vorgesehene Spalte dazu genutzt hatten, die (niedrigere) Zahl der kontrollierten Betriebe einzutragen. Insgesamt entstand auf diesem Wege beim BVL eine wenig aussagekräftig und grob fehlerhafte Statistik der Tierschutzkontrollen für 2020.

Durch den Abgleich der bundesweiten Statistik mit den von den Bundesländern zur Verfügung gestellten Daten fiel auch eine erhebliche Abweichung für das Jahr 2018 auf. Die vom Bundeslandwirtschaftsministerium an die EU übermittelte Tabelle zeigte eine deutlich höhere Beanstandungsquote, als die Angaben der Bundesländer in ihrer Summe ergaben. Weitere Abfragen führten zu dem Ergebnis, dass aus den Ländern seinerzeit z. T. falsche Werte an das Bundesministerium geliefert wurden und auch diese der EU übermittelte Statistik fehlerhaft war. Im Zuge der Anfragen bereitete das Ministerium eine Korrektur der früheren Statistiken gegenüber der Europäischen Kommission vor.

Die bekannt gewordenen Fehler in den amtlichen Daten wurden für diese Auswertung korrigiert. Bei ungewöhnlich erscheinenden Angaben wurde durch Nachfragen versucht, die Plausibilität der Daten zu überprüfen. Letztlich bleibt die hier vorgelegte Auswertung jedoch davon abhängig, dass Bundes- und Landesbehörden spätestens auf entsprechende Nachfragen hin korrekte Daten lieferten. Sollten die Behördendaten noch weitere, unentdeckte Fehler enthalten, so liegt jedenfalls kein Hinweis darauf vor, dass dies die Gesamtaussagen der Auswertung beeinträchtigt. Insgesamt wurden auf dem beschriebenen Weg Daten für ein bundesweites Bild über einen 12-Jahres-Zeitraum zusammengetragen, wie es so umfassend noch nicht einmal bei den verantwortlichen Behörden vorliegt.

Anhang

Tabellen und Interpretationshinweise

Insgesamt ist das neue, EU-weit vorgegebene Format zur statistischen Berichterstattung kritisch zu sehen. Zum einen verschwinden kleinere Tierhaltungen aus der Erfassung, zum anderen wird die Aussagekraft erheblich reduziert, wenn die Zahl der kontrollierten Betriebe nur noch optional zu nennen ist und folglich von vielen Ämtern nicht gemeldet wird. Ohne diese Angabe lässt sich weder die Kontroll-, noch die Beanstandungsquote errechnen und die Entwicklung dieser zentralen Werte vergleichen. Die Änderungen in der statistischen Berichterstattung sind daher geeignet, die Situation bei den Tierschutzkontrollen zu verschleiern.

Folgende Anmerkungen zu den Statistiken sind für das Verständnis von Bedeutung:

- Die hohen Gesamtzahlen der kontrollpflichtigen Betriebe kommt durch Doppelerfassungen zustande. Hält ein Bauernhof unterschiedliche Tierarten, taucht er mehrfach in der Statistik auf.
- Die Veterinärämter kontrollieren risikoorientiert, gehen also verstärkt in solche Betriebe, deren Risiko für Tierschutzverstöße ihnen höher erscheint. Die genannten Beanstandungsquoten lassen sich daher nicht 1:1 auf die Gesamtzahl der Bauernhöfe hochrechnen. Gleichzeitig kann jedoch auch nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Verstöße auf den nicht kontrollierten Betrieben deutlich geringer ausfallen würde. Wenn ein Hof nur alle 20, 30 oder 40 Jahre eine Tierschutzkontrolle erfährt, fehlt den Veterinärämtern die wichtigste Grundlage, um die Tierschutzsituation dort einzuschätzen.
- Aufgrund der veränderten statistischen Erfassungsmethodik sind die Daten des Jahres 2020 nur bedingt mit denen der Vorjahre zu vergleichen. Kleinbetriebe mit niedrigen Tierzahlen fielen heraus, obwohl hier zum Teil erhebliche Tierschutzprobleme bestehen. Dadurch ist die Grundgesamtheit verändert. Fielen Betriebe aus der Statistik, so gilt dies jedoch auch für die dort stattfindenden Kontrollen. Die Kontroll- und Beanstandungsquoten behalten damit grundsätzlich ihre Aussagekraft und insbesondere die über mehrere Jahre ermittelten Durchschnittswerte zeichnen ein gutes Bild des Kontrollniveaus und der Ergebnisse der amtlichen Kontrollen.
- Eine Unterscheidung zwischen konventionellen und Bio-Tierhaltungen wird in den Statistiken der amtlichen Tierschutzkontrollen nicht dokumentiert. Eine diesbezügliche Aussage über etwaige Unterschiede bei der Beanstandungsquote ist daher nicht möglich.

Tabellarische Daten – Links

Tabelle 1: Entwicklung der Kontroll- und Beanstandungsquoten in Deutschland und nach Bundesland

Tabelle 2: Kontrollstatistiken für das Jahr 2020 nach Bundesländern und Tierarten

Tabelle 3: Kontrollstatistiken für das Jahr 2019 nach Bundesländern und Tierarten

Tabelle 4: Kontrollstatistiken für das Jahr 2018 nach Bundesländern und Tierarten

ÜBER VIER PFOTEN

VIER PFOTEN erkennt Missstände, rettet Tiere in Not und beschützt sie – diesem Grundsatz fühlt sich die globale Tierschutzorganisation VIER PFOTEN seit mehr als 30 Jahren verpflichtet. VIER PFOTEN hilft weltweit Wild-, Heim- und Nutztieren, die unter katastrophalen Bedingungen gehalten werden. So setzt sich VIER PFOTEN zum Beispiel für Bären und Großkatzen ein, bringt sie in eigenen Schutzzentren unter und kümmert sich weltweit um Streunerkatzen und -hunde. Außerdem ist VIER PFOTEN in Katastrophen- und Kriegsgebieten im Einsatz, um Tiere zu retten und führt Aufklärungskampagnen durch, damit die Haltungsbedingungen für Nutztiere wie Hühner, Schweine und Rinder langfristig verbessert werden.

VIER PFOTEN konzentriert sich auf Tiere, die unter direktem menschlichem Einfluss stehen: Nutztiere, Heimtiere aber auch Wildtiere, die unter unangemessenen Bedingungen gehalten werden.

Seit Heli Dugler VIER PFOTEN 1988 in Österreich gegründet hat, ist die gemeinnützige Organisation zu einer globalen Tierschutzstiftung herangewachsen mit Niederlassungen in Australien, Österreich, Belgien, Bulgarien, Deutschland, im Kosovo, den Niederlanden, Südafrika, der Schweiz, Thailand, der Ukraine, im Vereinigten Königreich, den USA und Vietnam. Die Arbeit von VIER PFOTEN basiert auf gründlicher Recherche und wissenschaftlicher Fachkompetenz sowie auf umfangreicher Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene. Ziel der Kampagnen, Projekte und Aufklärungsarbeit ist es, die Öffentlichkeit über Tierleid zu informieren und langfristige, gesetzlich verankerte Verbesserungen für die Tiere zu erreichen.

VIER PFOTEN – Stiftung für Tierschutz

Schomburgstraße 120, 22767 Hamburg
Tel. +49 40 399 249-0, Fax -99

- ✉ office@vier-pfoten.de
- 🌐 vier-pfoten.de
- 📘 [vier-pfoten.de/facebook](https://www.facebook.com/vier-pfoten.de/)
- 🐦 [vier-pfoten.de/twitter](https://twitter.com/vier-pfoten.de/)
- 📺 [vier-pfoten.de/youtube](https://www.youtube.com/vier-pfoten.de/)
- 📷 [vier-pfoten.de/instagram](https://www.instagram.com/vier-pfoten.de/)



Tierschutz.
Weltweit.