Niedersächsisches
Ministerialblatt

76. (81.) Jahrgang Hannover, den 2. Juni 2026 Nummer 267

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Tierschutz;
Ausstieg aus der Anbindehaltung von Rindern

RdErl. d. ML v. 02.06.2026 – 204-42507-1120/2025 –

– VORIS 78530 –

1. Untersagung der Anbindehaltung von Rindern

Ab sofort sind die folgenden Anbindehaltungen nach § 16 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz (TierSchG) durch Allgemeinverfügung zu untersagen:

a) die ganzjährige Anbindehaltung von Rindern,

b) die Anbindehaltung von Rindern mit ganzjährig täglich mindestens zwei Stunden Zugang zu einem Auslauf, Laufhof oder einer Weide (kombinierte Anbindehaltung),

c) die Anbindehaltung mit täglichem Weidegang während der Vegetationsperiode (im Allgemeinen von Mai bis Oktober) (saisonale Anbindehaltung),

d) die Anbindehaltung von männlichen Mastrindern, die nach Vollendung ihres sechsten Lebensmonats über maximal sechs Monate ihrer Lebenszeit angebunden gehalten werden (Anbindehaltung männlicher Mastrinder).

Alle anderen Formen der Anbindehaltung, insbesondere Anbindehaltungen mit Auslauf von weniger als zwei Stunden täglich, unregelmäßigem Weidegang oder Anbindehaltungen von männlichen Mastrindern, in der die männlichen Mastrinder nach Vollendung ihres sechsten Lebensmonats mehr als sechs Monate ihrer Lebenszeit angebunden gehalten werden, sind einer ganzjährigen Anbindehaltung gleichzustellen; die vorübergehende zeitlich eng begrenzte Fixierung von Rindern im Einzelfall, beispielsweise für tierärztliche oder sonstige Behandlungen sowie (Klauen-) Pflegemaßnahmen, ist vom Verbot der Anbindehaltung ausgenommen. Höherrangiges Recht bleibt unberührt.

In Neubauten für Rinder jeder Nutzungsrichtung ist die Anbindehaltung tierschutzrechtlich nicht zulässig.

2. Übergangs- und Umstellungsfristen

2.1 Übergangsfrist bei ganzjähriger Anbindehaltung (Nummer 1 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 2)

Tierhalterinnen und Tierhalter, welche die ganzjährige Anbindehaltung von Rindern betreiben (Nummer 1 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 2), müssen innerhalb eines Zeitraumes von sechs Monaten ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung über das Meldeportal des LAVES (https://laves-nexus.niedersachsen.de/anbindehaltung) schriftlich mitteilen, ob die Anbindehaltung eingestellt werden soll oder beabsichtigt ist, die Anbindehaltung

umzubauen. Sie müssen ferner innerhalb von 18 Monaten ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung (Übergangsfrist), und im Falle einer Mastrinderhaltung mit Rein-Raus-Verfahren mit Beendigung des aktuellen Mastdurchganges, in ein anderes Haltungssystem umstellen oder die ganzjährige Anbindehaltung beenden. Tiere dürfen ab sofort nicht neu in die ganzjährige Anbindehaltung eingestallt werden.

2.2 Übergangs- und Umstellungsfristen bei kombinierter Anbindehaltung, saisonaler Anbindehaltung oder der Anbindehaltung männlicher Mastrinder (Nummer 1 Abs. 1 Buchst. b bis d)

Tierhalterinnen und Tierhalter, welche die kombinierte Anbindehaltung, die saisonale Anbindehaltung oder die Anbindehaltung männlicher Mastrinder (Nummer 1 Abs. 1 Buchst. b bis d) – letztere für maximal sechs Monate ihrer Lebenszeit nach Vollendung des sechsten Lebensmonats – betreiben, müssen innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung (Übergangsfrist) über das Meldeportal des LAVES (https://laves-nexus.niedersachsen.de/anbindehaltung) schriftlich mitteilen, ob die Anbindehaltung eingestellt werden soll oder beabsichtigt ist, die Anbindehaltung umzubauen und dazu, soweit erforderlich, ein Bauantrag eingereicht wurde.

Tierhalterinnen und Tierhalter, die ihre Rinder in einer in Absatz 1 aufgeführten Form der Anbindehaltung halten und die ihrer schriftlichen Mitteilungspflicht über das Meldeportal des LAVES nicht innerhalb der Übergangsfrist nachkommen, müssen die Anbindehaltung spätestens mit Ablauf von fünf Jahren ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung beenden.

Entscheidet sich die Tierhalterin oder der Tierhalter dafür, die Anbindehaltung einzustellen, ist diese spätestens mit Ablauf von maximal fünf Jahren ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung zu beenden.

Entscheidet sich die Tierhalterin oder der Tierhalter dafür, die Anbindehaltung nach der Nummer 1 Abs. 1 Buchst. b bis d umzubauen, muss dieser Umbau spätestens sieben Jahre ab Bekanntgabe der Allgemeinverfügung abgeschlossen sein (Umstellungsfrist). Auf Antrag einer Tierhalterin oder eines Tierhalters kann die zuständige Behörde im Einzelfall im Falle eines noch nicht abgeschlossenen Umbaus die Umstellungsfrist um bis zu zwei Jahre verlängern, soweit dies zur Vermeidung einer unbilligen Härte erforderlich und unter Abwägung mit den tierschutzrechtlichen Belangen verhältnismäßig ist. Der Antrag ist innerhalb der siebenjährigen Umstellungsfrist zu stellen.

2.3 Innerhalb der Übergangs- und Umstellungsfristen nach den Nummern 2.1 und 2.2 sind die in Nummer 3 aufgeführten Mindestanforderungen an die Anbindehaltung von Rindern einzuhalten.

3. Mindestanforderungen für Anbindehaltungen bis zum Ende der jeweiligen Umstellungs- und Übergangsfrist (Übergangsregelungen)

Innerhalb der Umstellungs- und Übergangsfrist dürfen durch die Anbindehaltung keine haltungsbedingten Schäden, insbesondere haltungsbedingten Verletzungen an und Erkrankungen von Klauen, Gelenken, Schleimbeuteln, Euter, Zitzen und dem Integument, verursacht werden oder auftreten.

Die folgenden speziellen tierschutzrechtlichen Mindestanforderungen sind gemäß § 2 TierSchG einzuhalten:

a) Anbindevorrichtungen wie Ketten, Halsrahmen oder Riemen müssen verstellbar sein, d. h. der Größe des jeweiligen Tieres individuell angepasst und im Notfall schnell und einfach zu öffnen sein (z. B. bei festliegendem Tier).

b) Der einwandfreie Sitz der Anbindevorrichtungen muss bei allen Rindern in Anbindehaltung regelmäßig (mindestens einmal wöchentlich) kontrolliert werden, um Verletzungen bis hin zum Einwachsen und daraus resultierende erhebliche Schmerzen, Leiden und Schäden sicher zu vermeiden. Bei Jungtieren besteht insbesondere durch das schnelle Wachstum hierfür ein erhöhtes Risiko.

c) Starre Halsrahmen sind nicht zulässig, da sie die Bewegungsmöglichkeit unverhältnismäßig stark einschränken und ein erhöhtes Verletzungsrisiko bergen.

d) Anbinderahmen müssen über ein Gelenk verfügen.

e) Die Anbindevorrichtung muss dem Tier in Längsrichtung genügend Bewegungsfreiheit für ein artgemäßes Abliegen und Aufstehen sowie für das Zurücktreten zum Koten und – bei weiblichen

Tieren – Harnlassen ermöglichen. Die horizontale Bewegungsfreiheit muss ein seitliches Belecken der Tiere ermöglichen.

f) Um den Kopfschwung ungehindert ausführen zu können, muss mindestens 80 cm Freiraum vorhanden sein. Das gilt insbesondere für wandständige Plätze. Senkrecht verlaufende Stützen müssen so angeordnet sein, dass sie den für den Kopfschwung erforderlichen Freiraum nicht einschränken. Eventuell vorhandene, waagerecht verlaufende Kopfrohre müssen mindestens 80 cm über der Standfläche liegen. Ein zu geringer Freiraum kann zu einer Verlängerung des Aufstehvorganges verbunden mit einer erhöhten Belastung der Karpalgelenke führen. In Extremfällen stehen Rinder bei zu geringem Platzangebot atypisch, d. h. pferdeartig, auf.

g) Rinder sollten beim Abliegen, Aufstehen und Ruhen nicht durch die Krippe, insbesondere nicht durch die tierseitige Krippenwand, behindert werden (siehe **Anlage**, Abbildung „Mindestabmessungen für die Anbindehaltung von Rindern").

h) Über dem Widerrist müssen mindestens 20 cm Freiraum zu Stalleinrichtungen vorhanden sein, damit stehende Tiere eine physiologische Körperhaltung einnehmen und den Kopf aufrecht tragen können (siehe Anlage, Abbildung „Mindestabmessungen für die Anbindehaltung von Rindern"). Statisch nicht erforderliche, einschränkende Stalleinrichtungen oberhalb der Rückenlinie der Tiere sind zu entfernen.

i) Trennbügel, die die einzelnen Standplätze zum Nachbarstand abgrenzen, dürfen maximal 70 cm nach hinten in den Stand hineinreichen. Das Rind darf in Anbindehaltung in seinem Verhalten nicht vom Nachbartier abhängig sein.

j) Der Einsatz eines Kuhtrainers ist verboten.

k) Eine Fixation des Schwanzes ist nicht zulässig.

l) Da die Standfläche zugleich auch die Liegefläche für das Tier darstellt, muss diese Fläche weichelastisch und verformbar sein und möglichst sauber, trocken und rutschfest gehalten werden. Um diesem Anspruch zu genügen, muss der Boden hier mindestens mit einer Gummiauflage kombiniert mit Einstreu oder mit ausreichend Einstreumaterial versehen sein. Ausreichende Kontrolle und Pflege der Liegefläche sind in jedem Fall erforderlich.

m) Die Standplatzlänge und Standplatzbreite müssen so bemessen sein, dass die Tiere in physiologischer Körperhaltung auch mit den Hinterbeinen auf der ebenen Fläche (Gummiauflage oder Einstreu) stehen können. Es gelten folgende Richtwerte, die sich an den Maßen der in Niedersachsen gängigen Milchkuhrassen wie Deutsch Holstein orientieren:

	≤ 300 kg	> 300 bis 400 kg	> 400 bis 650 kg	> 650 kg
Standplatzbreite (in cm)	80	90	100	110
Standplatzlänge (in cm)	130	145	155	165

Werden diese Richtwerte nicht erfüllt, ist eine Einzelfallbeurteilung erforderlich. Eine Unterschreitung der Richtwerte kann z. B. rassebedingt toleriert werden, wenn an den Tieren keine haltungsbedingten Schäden oder Verhaltensabweichungen festzustellen sind.

n) Für laktierende Tiere muss die Standplatzlänge mindestens 165 cm betragen (vgl. VG Münster, Beschluss vom 20.12.2019, 11 L 843/19).

Dieses Maß gilt für die gängigen Milchkuhrassen in Niedersachsen (z. B. Deutsch Holstein). Die Rinder müssen in physiologischer Körperhaltung auch mit den Hinterbeinen auf der Stand-/Liegefläche stehen können. Für kleinrahmige Rassen, z. B. Jerseykühe, sind grundsätzlich die aus der im Buchst. m dargestellten Tabelle ersichtlichen Maße einzuhalten.

o) Verfügt ein Stall über Gitterroste hinter der Liegefläche, muss die Auftrittsbreite der Roste mindestens 2 cm betragen. Der Zwischenraum darf maximal 3,5 cm betragen. Bei männlichen Tieren sollte die Standfläche ein Gefälle aufweisen, damit der Harn abfließen kann. Sofern die Standfläche kein Gefälle aufweist, muss die Standfläche ausreichend eingestreut sein.

p) Jedes Tier muss jederzeit Zugang zu mindestens einer funktionierenden Selbsttränke mit ausreichender Größe haben.

q) Für kranke und verletzte Tiere muss in jedem Fall eine gesonderte Unterbringungsmöglichkeit in Form einer Krankenbucht vorhanden sein, die bei Belegung mit einem kranken oder verletzten Tier mit trockener und weicher Einstreu oder Unterlage ausgestattet werden muss. Sofern seuchenhygienische Gründe nicht entgegenstehen, sollte die Krankenbucht so positioniert sein, dass Rinder in ihr Sichtkontakt zu anderen Rindern haben. Der Zugang zu Futter und Wasser in ausreichender Menge muss auch für kranke oder verletzte Tiere sichergestellt sein.

r) Für Mutter- und Milchkühe muss zusätzlich zur Krankenbucht eine Unterbringungsmöglichkeit für die Abkalbung in Form einer eingestreuten Abkalbebucht, in der die Tiere nicht angebunden gehalten werden, vorhanden und jederzeit verfügbar sein.

s) Bei Mutter- und Milchkühen in Anbindehaltung sollte eine Klauenpflege mindestens vierteljährlich erfolgen. Auch Mastrinder und Zuchtrinder in Anbindung müssen mindestens vierteljährlich auf Stallklauenbildung kontrolliert werden. Erforderlichenfalls ist auch bei diesen Tieren eine fachgerechte Korrektur der Klauen durchzuführen.

t) Die minimale Lichtintensität im Aufenthaltsbereich der Tiere sollte in der Hellphase 80 Lux betragen (Ein-Ebenen-Messung im Kopfbereich der Tiere in Richtung Lichtquelle mit Luxmeter gemäß DIN 5032 der Klasse L, A oder B, flacher Messkopf, Empfehlung FLI 2016). Dabei sollte sich die Beleuchtungsdauer am natürlichen Tag-Nacht-Rhythmus orientieren (Hellphase mindestens acht Stunden täglich).

u) Im Aufenthaltsbereich der Rinder sollen je Kubikmeter Luft folgende Werte für die Luftqualität nicht überschritten sein:

Gas	Kubikzentimeter in der Stallluft (cm^3/m^3)
Ammoniak	10 (nur kurzfristig über 20)
Kohlendioxid	3 000
Schwefelwasserstoff	5

4. Auslegungshinweise zu § 2 Nrn. 1 und 2 TierSchG

Zur Konkretisierung des § 2 TierSchG für die Haltung von Rindern dienen u. a. die Abschnitte 1 „Allgemeine Bestimmungen“ und 2 „Anforderungen an das Halten von Kälbern“ der TierSchNutztV, in denen Mindestanforderungen für die Haltung von Tieren beschrieben sind. Kälber sind Hausrinder im Alter von bis zu 6 Monaten (§ 2 Nr. 3 TierSchNutztV) und dürfen gemäß § 5 Nr. 3 TierSchNutztV nicht angebunden werden.

Zur Auslegung des § 2 TierSchG für die Haltung von Rindern dienen u. a. der vom Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL) herausgegebene „Nationale Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (KTBL-Schrift 446, 2006; Link: https://www.ktbl.de/themen/nationaler-bewertungsrahmen-tierhaltung), die Stellungnahmen der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e. V. (TVT) zur Anbindehaltung von Rindern aus den Jahren 2015 (Link: https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/) und 2024 zum Referentenentwurf des TierSchG, die „Tierschutzleitlinie für die Milchkuhhaltung“ des ML und des LAVES, 1. Auflage 2007, und die „Tierschutzleitlinie für die Mastrinderhaltung“ des ML, 1. Auflage 2018. Diese gelten als sachverständige Zusammenfassungen dessen, was als verlässlicher und gesicherter Kenntnisstand angesehen wird (vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG, 4. Auflage 2023, Rn. 34 ff. zu § 2 TierSchG).

4.1 Auslegungshinweise zu § 2 Nr. 1 TierSchG

Die Anbindehaltung steht der verhaltensgerechten Unterbringung von Milchkühen entgegen (vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 26.10.2012, 11 ME 274/12; vgl. auch Bundestierärztekammer, Stellungnahme zur Anbindehaltung von Rindern vom 23.04.2015: „Nach vorliegenden Rechtsprechungen wird eine ganzjährige Anbindehaltung als nicht rechtskonform angesehen.“; VG Münster, Beschluss vom 20.12.2019, a. a. O.).

Das Wort „angemessen“ in § 2 Nr. 1 TierSchG bezieht sich auf ernähren, pflegen und auf die verhaltensgerechte Unterbringung und nicht ausschließlich auf eine Schadensvermeidung (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, 2 BvF 3/90). Zu einer verhaltensgerechten Unterbringung gehört, dass Rinder ihre normalen Verhaltensmuster, die unter naturnahen Bedingungen gezeigt werden, ausüben können (vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 18.08.2014, 23 K 5500/12, Rn. 51). Nach dem Bedarfsdeckungs- und Schadensvermeidungskonzept (B. Tschanz, 1886, „Bedarfsdeckung und Schadensvermeidung – ein ethologisches Konzept“, in: Aktuelle Arbeiten zur artgemäßen Tierhaltung, KTBL-Schrift 319, Darmstadt S. 9–17) ist ein Haltungssystem nur dann tiergerecht, wenn die Tiere ihre angeborenen Verhaltensweisen ausleben können und erhalten, was sie zum Gelingen von Selbstaufbau und Selbsterhalt benötigen.

Die den Oberbegriffen „Ernährung“, „Pflege“ und „verhaltensgerechte Unterbringung“ des § 2 Nr. 1 TierSchG zuzuordnenden Verhaltensbedürfnisse aus den Funktionskreisen eines jeden Rindes sind besonders geschützt. Eine unangemessene Zurückdrängung der artgemäßen Verhaltensabläufe, welche sich unter die Oberbegriffe „Ernährung“, „Pflege“ und „verhaltensgerechte Unterbringung“ fassen lassen, stellt einen Verstoß gegen § 2 Nr. 1 TierSchG dar (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, a. a. O., BVerfGE 101, 1, 38; Hirt/Maisack/Moritz/Felde, a. a. O., Rn. 12 zu § 2 TierSchG). Dabei ist es unerheblich, ob dem Rind dadurch Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt wurden (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, a. a. O., BVerfGE 101, 1, 36; VG Arnsberg, Beschluss vom 02.07.2007, 14 L 518/07; Hirt/Maisack/Moritz/Felde, a. a. O., Rn. 30 zu § 2 TierSchG).

Die genannten Anbindehaltungen führen in zahlreichen Funktionskreisen des Verhaltens zu einer erheblichen Einschränkung oder Nichtausführbarkeit artgerechter Verhaltensweisen der Rinder. Diese betreffen die artgemäßen Verhaltensweisen der Funktionskreise „Sozialverhalten“, „Ruhe- und Schlafverhalten“, „Nahrungserwerbsverhalten“, „Mutter-Kind-Verhalten“, „Körperpflegeverhalten“ einschließlich „Thermoregulation und Abkühlung“, „Erkundung“ und „Bewegungsverhalten“. Bei Rindern in Anbindehaltung ist deshalb die Verhaltensstörung „erzwungenes Nichtverhalten“ festzustellen.

Nicht ausführbar sind: Gruppenbildung, Distanzwahrung (angestrebter Abstand normalerweise bis 5 m); Gehen, Laufen, Rennen und sich Umdrehen; Liegeplatzwahl; Absondern zur Geburt bei Fehlen einer Abkalbebucht; Mutter-Kind-Verhalten u. a. durch Belecken des Kalbes; soziale Körperpflege; thermoregulatorisches Verhalten; räumliche Erkundung.

Stark eingeschränkt sind: Sozialkontakt in der Herde; arttypisches Aufstehen mit Kopfschwung, arttypisches Abliegen, störungsfreies Ruhen und Schlafen; synchrones Wiederkäuen im Liegen; Eigenkörperpflege durch Belecken von auch entfernt liegenden Körperteilen, Kratzen mit Hornspitze, Klauen und Schwanz, Körperpflege an Objekten.

Die Grundbedürfnisse nach § 2 Nr. 1 TierSchG dürfen nicht aus rein wirtschaftlichen Erwägungen zu Gunsten wirtschaftlicher Interessen zurückgestellt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, a. a. O., BVerfGE 101, 1, 37, 40).

4.2 Auslegungshinweise zu § 2 Nr. 2 TierSchG

Das Bedürfnis eines Tieres zur artgemäßen Bewegung ist als einziges seiner Bedürfnisse Einschränkungen bis zur Schmerz-/Leidensgrenze unterworfen (vgl. BVerfG, Urteil vom 06.07.1999, a. a. O., BVerfGE 101, 1, 32–37).

Durch die andauernde Einschränkung der Bewegungsmöglichkeit kommt es zu vermeidbaren Leiden und Schäden und ggf. zu Schmerzen, sodass auch ein Verstoß gegen § 2 Nr. 2 TierSchG gegeben ist.

Nach Einschätzung des KTBL im „Nationalen Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren“ (a. a. O., S. 214, 218, 222) besteht insbesondere ein erhöhtes Risiko für Erkrankungen der Geschlechtsorgane, des Euters, des Bewegungs- und des Verdauungsapparates sowie für Stoffwechselstörungen und für Verletzungen und Schäden des Integuments. Auch der Deutsche Bundesrat stellt fest, dass bei ganzjährig angebundenen Kühen im Vergleich zu Kühen im Laufstall oder mit Auslauf deutlich mehr Krankheiten wie z. B. Fruchtbarkeitsstörungen, Eutererkrankungen sowie Zitzenverletzungen auftreten (Entschließung des Deutschen Bundesrates zum Verbot der ganzjährigen Anbindehaltung von Rindern vom 22.04.2016, BR-Drucksache 187/16). Die meisten dieser Erkrankungen sind zumindest auch durch den Platzmangel und die erzwungene Bewegungsarmut mit verursacht, so dass die durch sie verursachten Schmerzen und Leiden

den Verbotstatbestand des § 2 Nr. 2 TierSchG verwirklichen (Stellungnahme der hessischen Tierschutzbeauftragten, „Anbindehaltung von Rindern“ (Link: https://tierschutz.hessen.de/nutztiere/rinder, abgerufen am 26.05.2026).

5. Ermessenslenkende Hinweise zu § 16 a Abs. 1 Sätze 1 und 2 Nr. 1 TierSchG

Verschärfungen der Haltungsbedingungen von Nutztieren sind Berufsausübungsregelungen, denn sie stellen nur Anforderungen an das WIE der Berufsausübung, sie stellen aber keine subjektiven oder objektiven Zulassungsvoraussetzungen auf. Verschärfungen der Haltungsbedingungen stellen folglich einen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit auf der ersten, niedrigsten Stufe der Drei-Stufen-Theorie (BVerfG, Beschluss vom 12.10.2010, 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293 = NVwZ 2011, 289; OVG Magdeburg, Beschluss vom 27.10.2017, 2 M 240/17, juris, Rn. 21; VGH München, Beschluss vom 07.01.2013, 9 ZB 11.2455) dar, der bereits gerechtfertigt werden kann, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Regelung zweckmäßig erscheinen lassen.

Seit der Implementierung als Staatszielbestimmung in Artikel 20 a des Grundgesetzes (GG) ist der Tierschutz ein Rechtsgut von Verfassungsrang und damit ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut i. S. der dritten Stufe der Drei-Stufen-Theorie. Dadurch ergibt sich, dass der Tierschutz in der Lage ist, selbst auf der dritten Stufe objektive Berufszulassungsregelungen verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Dies ergibt sich auch aus Artikel 6 b der Niedersächsischen Verfassung, wonach Tiere als Lebewesen geachtet und geschützt werden. Im Verhältnis zu den Grundrechten ist das Staatsziel Tierschutz „vom Prinzip der formalen Gleichrangigkeit“ geprägt (BVerfG, Beschluss vom 12.10.2010, a. a. O; OVG Magdeburg, Beschluss vom 27.10.2017, a. a. O.; VGH München, Beschluss vom 07.01.2013, a. a. O.). Konkurrenzlagen zwischen dem Staatsziel Tierschutz, anderen Staatszielen und sonstigen Verfassungsprinzipien müssen nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz gelöst werden; im Verhältnis zu Grundrechten gilt dies ausdrücklich, insbesondere zu den Artikeln 12 und 14 GG. Das VG Münster hat dies im Fall von Vorschriften der TierSchNutztV zur Verschärfung der Haltungsbedingungen für Farmnerze ausdrücklich hervorgehoben (VG Münster, Urteil vom 09.03.2012, 1 K 1596/11, juris, Rn. 67: „Darüber hinaus ist im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Änderung des Artikels 20 a GG durch Gesetz vom 26. Juli 2002 [BGBl. I S. 2862] den Tierschutz in den Rang einer Staatszielbestimmung erhoben hat, so dass dieser Einschränkungen von Grundrechten legitimieren kann.“).

Dies muss umso mehr gelten, als dass mit dem Ausstieg aus der Anbindehaltung erstmals eine mit § 2 Nrn. 1 und 2 TierSchG vereinbare Haltung gewährleistet würde. Deutlich hat der VGH Mannheim in seinem Urteil vom 07.03.2024 gesagt, dass die in der Praxis verbreitete Putenhaltung (Haltungssystem, in dem Puten in Herden mit mehreren tausend Tieren sowie in Ställen gehalten werden, die nahezu keinerlei Strukturierungselemente und Rückzugsmöglichkeiten aufweisen und den Tieren das – insbesondere nächtliche – „Aufbaumen“ nicht ermöglichen) mit den Vorgaben des § 2 Nr. 1 3. Alt. TierSchG nicht vereinbar ist und in einem solchen Haltungssystem ein artgemäßes und bedürfnisentsprechendes Ruhe- und Sozialverhalten der Tiere nicht gewährleistet ist (VGH Mannheim [6. Senat], Urteil vom 07.03.2024, 6 S 3018/19, BeckRS 2024, 6154, Leitsatz, Rn. 122 – noch nicht rechtskräftig).

Dagegen ist es vom Grundrechtsschutz des Artikels 12 GG – und auch von dem des Artikels 14 GG – nicht umfasst, auch in Zukunft gleiche Gewinnmargen erwirtschaften zu können, welche vormals in einem gegen das TierSchG verstoßenden Haltungssystem erwirtschaftet werden konnten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002, 1 BvR 558, 1421/91, BVerfGE 105, 252/278; BVerwG, Urteil vom 10.07.2012, 7 A 11.11, BVerwGE 143, 249 Rn. 74; BGH, Urteil vom 17.05.2018, III ZR 195/17, BGHZ 219, 1 Rn. 58). Gleiches gilt für die „Erwartung, dass ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betrieben werden kann“ (Jarass/Pieroth/Jarass, GG, 18. Auflage 2024, Rn. 21 zu Artikel 14, beck-online mit Verweis auf das Urteil des BVerfG vom 20.04.2004, 1 BvR 1748/99, BVerfGE 110, 274/290).

Angesichts der tierschutzwidrigen Haltung der Rinder, wodurch es zu vermeidbaren Leiden und Schäden und ggf. zu Schmerzen in allen untersagten Formen der Anbindehaltung kommt, kann es vor dem Hintergrund des Staatsziels Tierschutz in Artikel 20 a GG keine nur aufgrund wirtschaftlicher Gesichtspunkte folgende Abwägung mehr geben, die zu Gunsten der Rinderhalterinnen und Rinderhalter ausfällt. Zwar ist das wirtschaftliche Interesse der Tierhalterinnen und Tierhalter an einem möglichst geringen Aufwand für die Erfüllung der Bedürfnisse der Tiere grundsätzlich anzuerkennen. Derartige wirtschaftliche Interessen müssen

aber – wie jedes schutzwürdige menschliche Interesse beim Umgang mit Tieren – an den Belangen des Tierschutzes gemessen werden und sind ggf. Begrenzungen unterworfen. Sie sind nicht schon deshalb vernünftig i. S. von § 1 Satz 2 TierSchG, weil sie ökonomisch plausibel sind (BVerwG, Urteil vom 13.06.2019,3 C 28/16, NVwZ 2019, 1617). Im Hinblick auf die den Tieren in der Anbindehaltung zugefügten vermeidbaren Leiden und Schäden und ggf. Schmerzen muss hier das wirtschaftliche Interesse an der Weiterführung dieser Haltungsform über den Zeitraum der gewährten Übergangsfristen hinaus zurücktreten.

Bestehende Betriebe hatten einen Zeitraum von nunmehr 18 Jahren zur Verfügung, um ihre Betriebe umzubauen. Im Gegensatz zu anderen Systemen werden Anbindeställe seit Jahrzehnten nicht mehr neu errichtet. Alle noch betriebenen Anbindeställe können damit als abgeschrieben betrachtet werden. Die Gewährung eines längeren Übergangszeitraumes kann sich daher nicht auf das Argument ausstehender Amortisation stützen (Positionspapier des Bundes der Deutschen Landjugend e. V., https://www.topagrar.com/dl/2/9/8/7/7/4/0/2018_Positionspapier_Anbindehaltung_von_Rindern.pdf, abgerufen am 26.05.2026).

Umbauwillige Betriebe hatten ausreichend Zeit für einen Umbau. Insbesondere ganzjährige Anbindehaltungen genießen keinen Vertrauensschutz. Nach vorliegender Rechtsprechung des niedersächsischen OVG wird eine ganzjährige Anbindehaltung als nicht rechtskonform angesehen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.07.2019, 11 ME 218/19, NordÖR 2019, S. 607 ff.).

Die o. g. Tierschutzleitlinien (für die Milchkuhhaltung und die Mastrinderhaltung) beinhalten die Bewertung, dass die dauerhafte Anbindehaltung die wesentlichen arteigenen Verhaltensweisen einschränke. Bis zum gesetzlichen Verbot der Anbindehaltung sollte ein Ausgleich des Bewegungsdefizits lediglich als Übergang durch die saisonale und die kombinierte Anbindehaltung toleriert werden können, da auch in diesen Anbindehaltungsformen eine Vielzahl wichtiger Grundbedürfnisse von Rindern hochgradig eingeschränkt oder vollständig verhindert wird. Ziel war die Umstellung der Haltung bis zum Verbot.

Nach heutiger Betrachtung dürfte davon auszugehen sein, dass die Festlegungen in den o. g. Tierschutzleitlinien die saisonale Anbindehaltung und die kombinierte Anbindehaltung betreffend, im Vertrauen darauf formuliert worden sind, dass ein endgültiges gesetzliches Verbot der Anbindehaltung (unmittelbar) bevorstehe. Zum Ausgleich des Bewegungsdefizits sollten sie lediglich als Übergang bis zur Umstellung der Haltung toleriert werden und dies auch nur dann, sofern keine haltungsbedingten Schäden/Technopathien (z. B. an Klauen, Gelenken, Schleimbeuteln, Integument) festzustellen waren.

Der Bundesgesetzgeber hat bis zum heutigen Tag kein ausdrückliches gesetzliches Verbot erlassen, obwohl die Anbindehaltung nicht den Erfordernissen des § 2 Nrn. 1 und 2 TierSchG entspricht. Von einem Übergang kann deshalb nicht mehr gesprochen werden.

Im Falle von saisonaler Anbindehaltung, kombinierter Anbindehaltung oder der Anbindehaltung von männlichen Mastrindern und Umbauwillens wird angesichts der eingeräumten Übergangs- und Umstellungsfristen genügend Zeit für die Klärung der Finanzierung, die Bauplanung, für die Einholung ggf. erforderlicher Genehmigungen und den Bau selbst eingeräumt. Die Frist im Falle der Einstellung der Haltung wird ebenfalls zeitlich für ausreichend erachtet.

Die im Falle der ganzjährigen Anbindehaltung gesetzte Frist von 18 Monaten berücksichtigt zum einen, dass diese Haltungsform auch bisher schon sowohl in bestehenden Haltungen als auch in Neubauten nicht zulässig war, und zum anderen, dass eine Beendigung der Haltung oder deren Umbau möglich sein wird. Aufgrund des Ausmaßes der Verhaltensrestriktion im Falle ganzjähriger Anbindehaltung ist die Frist für die Aufgabe oder Umstellung der Haltung kürzer als bei den anderen Anbindehaltungsformen, jedoch so lang bemessen, dass im Falle der Aufgabe des Betriebes der Rinderhalterin oder dem Rinderhalter genügend Zeit eingeräumt wird, ihre oder seine Rinder durch Verkauf oder Schlachtung abzugeben oder den aktuellen Mastdurchgang zu Ende zu führen bis zur Schlachtreife der Rinder.

6. Anweisungen zum Verfahren

6.1 Die Untersagung der Anbindehaltung hat mittels Allgemeinverfügung, welche innerhalb eines Zeitraumes von vier Wochen ab dem Tag des Inkrafttretens dieses RdErl. bekanntgegeben werden muss, zu erfolgen.

6.2 Es handelt sich bei der Untersagung der Anbindehaltung nach § 16 a Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 TierSchG um einen belastenden Verwaltungsakt i. S. d. § 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 28 Abs. 1 VwVfG. Nach § 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG kann von der Anhörung abgesehen werden, wenn sie

nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn die Behörde eine Allgemeinverfügung erlassen will.

6.3 Es ist die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für die nach diesem RdErl. für die Tierhalterinnen und Tierhalter bestehenden Meldepflichten (Nummern 2.1 und 2.2) und das sofortige Verbot der Neueinstallung von Tieren im Falle der ganzjährigen Anbindehaltung (Nummer 2.1) anzuordnen und gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO schriftlich zu begründen.

6.4 Betriebe, die ihrer Meldepflicht innerhalb der in den Nummern 2.1 und 2.2 genannten Fristen nicht nachkommen oder ganzjährige Anbindehaltungen gemeldet haben, sind prioritär zu kontrollieren.

6.5 Abweichende Ausführungen zur Anbindehaltung in der „Tierschutzleitlinie für die Milchkuhhaltung“ des LAVES, Tierschutzdienst, Arbeitsgruppe Rinderhaltung, 1. Auflage 2007, (Link: https://www.laves.niedersachsen.de/startseite/tiere/tierschutz/tierhaltung/niedersachsische-tierschutzleitlinien-zur-milchkuhhaltung-73337.html), sowie in der „Tierschutzleitlinie für die Mastrinderhaltung“ des ML, 1. Auflage 2018, (Link: https://www.ml.niedersachsen.de/Niedersaechsischer-tierschutzplan-fuer-nachhaltige-Nutztierhaltung/tierschutzplan_niedersachsen_2011_2018/rinder/rinder-110869.html), werden durch die Regelungen in diesem RdErl. ersetzt.

7. Schlussbestimmungen

Dieser RdErl. tritt am 02.06.2026 in Kraft und mit Ablauf des 31.12.2031 außer Kraft.

An
die Landkreise, kreisfreien Städte, Region Hannover
den Zweckverband Veterinäramt JadeWeser

Nachrichtlich:
An
die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens
die Landwirtschaftskammer Niedersachsen
das Landvolk Niedersachsen – Landesbauernverband e. V.
die Landesvereinigung Milchwirtschaft in Niedersachsen
den Bundesverband Rind und Schwein e. V.
die Kontrollgemeinschaft Deutsches Kalbfleisch/Bundesverband der Kälbermäster
den Deutschen Tierschutzbund, Landestierschutzverband Niedersachsen e.V.
das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Anlage

Mindestabmessungen für die Anbindehaltung von Rindern

Abbildung: Mindestabmessungen für die Anbindehaltung von Rindern