



Finanzielle Übervorteilung der Tierhalter und Gefährdung des Tierwohls durch die Tierärztegebührenordnung (GOT 2022) und notwendige Maßnahmen für die Herbeiführung eines fairen Interessenausgleichs

Im November 2022 wurde die Tierärztegebührenordnung novelliert und sorgt seitdem für anhaltende kontroverse Diskussionen zwischen der Tierärzteschaft auf der einen und den Tierhalter und deren Versicherungen auf der anderen Seite. Während BMEL und Tierärzteschaft von einer lange überfälligen Anpassung der Gebühren auf wissenschaftlicher Grundlage sprechen, sind die Tierhalter mit massiven, staatlich verordneten bzw. ermöglichten Gebührenerhöhungen konfrontiert, die nicht nachvollziehbar sind und die tierärztliche Versorgung ihrer Tiere gefährdet.

Die Tierärztegebührenordnung ist ein Exot mit langer Geschichte.

- Sie stammt aus der Zeit des Dritten Reichs, hat den Zweiten Weltkrieg überlebt und sich bisher erfolgreich dem Einfluss der EU entzogen.
- Sie greift in das Marktgeschehen ein und nimmt Einfluss auf das Einkommen der etwa 23.000 praktizierenden Tierärzte und die Tierarztkosten von über 20 Mio. Haushalten, landwirtschaftlichen und gewerblichen Tierhaltern, Tierheimen, Tierparks, Zoos, Sportvereinen und therapeutischen Einrichtungen.
- Sie ist ein deutscher Sonderweg, alle anderen europäischen Länder überlassen die Preise für tierärztliche Leistungen dem Marktgeschehen. Sie steht im Widerspruch zur Dienstleistungsrichtlinie der EU, die verlangt, dass Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit verhältnismäßig und geeignet sein müssen und nicht diskriminierend sein dürfen.
- Sie liegt angeblich im zwingenden Allgemeininteresse. Mindestsätze sollen Tierärzte vor ruinösem Wettbewerb durch Dumpingpreise, Höchstsätze den Tierhalter vor finanzieller Übervorteilung schützen. Qualitätswettbewerb soll an die Stelle von Preiswettbewerb treten. Sie soll die Ausbreitung von Zoonosen verhindern, indem Preisverhandlungen überflüssig gemacht und Tiere zeitnah behandelt werden.

Die GOT steht im Widerspruch zur EU Dienstleistungsrichtlinie

Bei der Novellierung der GOT unterblieb eine aktuelle Überprüfung ihrer Rechtfertigungsgründe gegenüber der EU. Bei näherer Betrachtung erweisen diese sich als obsolet. So führen zu üppig bemessene einfache Gebührensätze, die nicht unterschritten werden dürfen, zu einem Missverhältnis zwischen Zeitaufwand und Vergütung. Gleichzeitig verhindern sie Effizienz und Innovation und schränken die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Tierärzte in Grenzregionen ein. Dabei sind in Zeiten akuten Tierärztemangels Dumpingpreise und ruinöser Wettbewerb gar nicht zu befürchten.

Der angestrebte Qualitätswettbewerb unter den Tierärzten setzt zwingend ein einheitliches Preisniveau voraus. Tatsächlich führen fehlende Regeln und die großen Ermessensspielräume für die Steigerung der Gebührensätze auf den 3-fachen bzw. 4-fachen Satz in der Praxis aber zu großen Preisunterschieden, die für die Tierhalter kaum erkennbar sind.

Für die Vermeidung von Zoonosen, die insb. von Nutztieren ausgehen, spielt die GOT kaum eine Rolle. In einer Stellungnahme aus dem Jahr 2019 weist der Bundesverband praktizierender Tierärzte (bpt) daraufhin, dass bereits 97% der landwirtschaftlichen Betriebe einen Betreuungsvertrag mit ihrem Tierarzt abgeschlossen hätten. Hierüber können die Preise der GOT ganz oder teilweise abbedungen werden. Den privaten Tierhalter bleibt diese Möglichkeit verwehrt. Hier führen die erheblich gestiegenen Kosten zu einer nachlassenden Bereitschaft der für die Zoonosenbekämpfung wichtigen Impfungen und Entwurmungen ihrer Tiere und haben damit einen gegenteiligen Effekt.

Ohne umfassende staatliche Maßnahmen wie die Schaffung zusätzlicher Studienplätze und die Flexibilisierung der Arbeitszeitverordnungen bleibt die GOT ohnehin ein zahnloses Schwert zur Sicherung der Versorgung.

Der Verordnungsgeber hat den Rahmen seiner Ermächtigungsgrundlage überschritten.

Der Bundestag hat die Bundesregierung ermächtigt, Tierarztgebühren zu verordnen. §12 der BTÄO verpflichtet die Bundesregierung dazu, für einen fairen Interessensausgleich zwischen den TierärztInnen und den Tierhalter zu sorgen. Dieser Verpflichtung ist die Bundesregierung mit Genehmigung des Bundesrats nicht nachgekommen. Damit haben sich beide Institutionen über die Kompetenzen, die ihnen der Bundestag übertragen hat, hinweggesetzt!

Die Neubemessung der Gebührensätze erfolgte zwar durch ein Beratungsunternehmen, sie ist aber keinesfalls das Ergebnis einer systematischen betriebswirtschaftlichen Analyse, sondern beruht überwiegend auf gefühlten Zeitschätzungen und Preisfestsetzungen der Tierärzteschaft. Pikanterweise wurde über die AG GOT auch der bpt als Lobbyverband der Tierärzteschaft in die Gebührenfestsetzung eingebunden.

Nachvollziehbare Berechnungsgrundlagen auch zu der so umstrittenen Hausbesuchsgebühr liegen dem federführenden Ministerium nachweislich nicht vor. Durch Auslegungen der GOT, die durch Bundestierärztekammer und bpt im einseitigen Interesse der Tierärzteschaft vorgenommen wurden, wurde allein für die Pferdefahrpraxis ein geschätztes Gebührevolumen von zusätzlichen ca. 50 Mio. Euro durch die behauptete Anwendbarkeit der Hausbesuchsgebühr auf nicht landwirtschaftlich gehaltene Pferde generiert.

Es erfolgte keine Validierung anhand eigener Zeitmessungen oder buchhalterischer Daten. Es erfolgte keine Analyse der Auswirkungen auf die Kosten typischer Behandlungsfälle. Es gab keine Einigung mit Vertretern der Tierhalter.

In der Humanmedizin sind bei wortgleicher Ermächtigungsgrundlage betriebswirtschaftliche Berechnungen aller Leistungen, Probetrieb, Auswirkungsanalyse und Konsens zwischen Bundesärztekammer und Versicherungen selbstverständlich, bevor der Ordnungsgeber bereit ist, tätig zu werden.

Es wurde die Chance vertan, im Interesse der Tierhalter den Verbraucherschutz in der GOT zu stärken. Die Abrechnung oberhalb des einfachen Gebührensatzes muss dem Tierhalter vor Behandlungsbeginn weder mitgeteilt noch in der Rechnung explizit ausgewiesen und begründet werden. Nach Auslegung der Landestierärztekammer SH steht dem Tierhalter eine Begründung erst im Rahmen einer rechtlichen Auseinandersetzung zu. Fehlende Regeln führen zu abweichenden Abrechnungen gleicher Behandlungsfälle durch verschiedene Tierärzte. Damit ist weder das Preis-/Leistungsverhältnis von Tierarztpraxen vergleichbar, noch kann der angestrebte Qualitätswettbewerb stattfinden. Die großen Abrechnungsspielräume werden vielmehr mit Billigung der Tierärztekammern von großen Investorenketten ausgenutzt, um Umsätze und Unternehmenswerte nach oben zu treiben.

Eine effektive Interessenvertretung im Rechtssetzungsprozess unterblieb. Verbände, die die Interessen der privaten Tierhalter hätten vertreten können, wurden entweder nicht gefragt oder fühlten sich für das Thema nicht zuständig. Auch der Normenkontrollrat verzichtete, anders als in der Vergangenheit, auf eine Stellungnahme.

Gegenüber Bundesregierung und Bundesrat behauptete das BMEL fälschlicherweise, dass die Auswirkungen auf Bürger und Bürgerinnen und die Wirtschaft nicht bezifferbar seien. Dabei wären ein Probetrieb und eine Auswirkungsanalyse durchaus möglich gewesen.

Die Auswirkungen der GOT führen zu einer finanziellen Überforderung der Tierhalter

Seit der Inkraftsetzung der GOT sind mittlerweile mehr als zwei Jahre vergangen. Heute lassen sich die Auswirkungen beziffern.

- Die GOT 2022 war die dritte Gebührenerhöhung innerhalb von 5 Jahren. 2017 + 12%, 2020 Einführung der Notdienstgebühr und Verdoppelung der Mindestgebühren, 2022 Novellierung mit teilweise massiven Gebührenerhöhungen, die die Notdienstgebühren exponentiell eskalieren lassen.
- Berechnungsbeispiele der Bundestierärztekammer für typische Behandlungsfälle belegen Steigerungen in der Regelsprechzeit zwischen ca. 50% und fast 300%. Die Zahnbehandlung eines Kaninchens im Notdienst, die bis 2017 mit 40€ bis 120€ abgerechnet werden konnte, schlägt seit der GOT2022 mit 400€ bis 760€ zu Buche. Das sind Steigerungen von 1.000% bzw. 600% in nur 5 Jahren!
- Zahlreiche der Vereinigung Deutscher Tierhalter e.V. vorliegende Rechnungen belegen, dass sich die Gebühren vielfach verdoppelt haben. Tierarztrechnungen im höheren fünfstelligen Bereich sind keine Seltenheit mehr.
- Der Behandlungstourismus in das angrenzende europäische Ausland floriert, weil die Tierarzkosten dort häufig nur halb so hoch sind wie in Deutschland.
- Züchter verbringen Stuten, teilweise mit jungen Fohlen bei Fuß, zur Besamung über die Grenze nach Holland, weil die Besamungskosten dort nur einen Bruchteil dessen, was in Deutschland abgerechnet wird, ausmachen. Die deutsche Tierzucht erleidet massive Wettbewerbsnachteile.

Die großen namhaften Tierkrankenversicherungen verfügen über umfassendes Datenmaterial zu den tatsächlichen Auswirkungen der GOT. Sie stellen fest, dass die Gebührenerhöhungen weit oberhalb der vom BMEL angekündigten etwa 22% liegen. Für diese Aussage, kann das BMEL im Übrigen nachweislich keine Belege liefern.

Zusätzlich hat sich auch der durchschnittliche Abrechnungssatz, der vor der GOT Novellierung bei 1,44 lag, deutlich nach oben bewegt. Die Uelzener geht derzeit von einem durchschnittlichen Abrechnungssatz von 1,8 aus. Die These, dass die Anhebung der Gebührensätze zu einem sinkenden durchschnittlichen Abrechnungssatz führen würde, hat sich damit keinesfalls bewahrheitet.

Weiterhin kritisieren die Versicherungen die offensichtliche Ausfertigung „versicherungsoptimierter Abrechnungen“, mit denen die Deckung durch den Versicherungstarif maximal ausgeschöpft wird. Diese Rechnungen machen vielfach ein Mehrfaches der Abrechnungen vergleichbarer Behandlungen bei nicht versicherten Tieren aus. **Einzelne Rechnungen übersteigen zwischenzeitlich bereits die 100.000 € Grenze.**

Auf dieses Problem hat auch der Präsident der Bundestierärztekammer unlängst hingewiesen. Er stellt fest, dass diese Rechnungen zwar GOT-konform seien, aber im Widerspruch zur tierärztlichen Berufsethik stünden und zu einer Gefährdung der Errungenschaft der Tierversicherungen führten. Versicherungen können sich gegen diese Rechnungen kaum zur Wehr setzen, da es an verbindlichen Abrechnungsregeln und Kommentierungen fehlt.

Obwohl die Übernahme von Rechnungen ausländischer Tierärzte durch die Policen meist nicht gedeckt ist, werden sie von den Versicherungen in der Regel reguliert, da sie zumeist deutlich niedriger sind als Rechnungen deutscher Tierärzte.

Im Ergebnis sehen sich die Versicherungen gezwungen, ihre Prämien weit über das ursprünglich eingeplante Prämienniveau hinaus anzupassen. Prämien erreichen damit eine Größenordnung, die auf Tierhalter zunehmend abschreckend wirkt.

Die Tierhalter und ihr Tier befinden sich in einer ausweglosen Situation

Insgesamt haben sich die Tierarztkosten vollständig von der Entwicklung der Löhne, Gehälter, Renten und Sozialleistungen abgekoppelt. Sie treffen Tierhalter in einer Zeit, in der sich die gesamte Lebenshaltung deutlich verteuert hat, und führen häufig zu einer finanziellen Überforderung. Sie übersteigen den in der Studie errechneten notwendigen Inflationsausgleich von ca. 20% um ein Vielfaches.

Das geliebte Tier, das im Vertrauen auf den Ordnungsgeber angeschafft wurde, lebt möglicherweise noch viele Jahre. Das Tierschutzgesetz verpflichtet zur tierärztlichen Versorgung, das Einschläfern aus finanziellen Gründen ist verboten. Trotzdem belegen Zahlen der Niedersächsischen Tierseuchenkasse von 2022 auf 2023 einen deutlich zweistelligen Zuwachs bei abzuholenden toten Equiden. Eine Versicherung ist für viele Tiere nicht oder nicht mehr möglich. Die in den vergangenen Jahren gebildeten Rücklagen reichen nicht. **Was bleibt? Die Verschuldung, die Unterlassung von Behandlungen, die Abgabe ins Tierheim, die Entledigung.** Damit wird vielen Tierhaltern die Möglichkeit einer weiteren Tierhaltung genommen. Die soziale Komponente und der positive Einfluss von Haustieren auf Kinder und Jugendliche, ältere und einsame Menschen wurde bei der Verordnung offensichtlich vollständig ausblendet. Entspricht dies der Vorstellung von Tierwohl und Tierschutz, der in Deutschland zum Staatsziel erhoben wurde?

Die Übervorteilung der Tierhalter und die Gefährdung des Tierwohls kann nicht bis Ende 2026 von der Politik ausgesessen werden!

Es ist nicht vorstellbar, dass Bundesregierung und Bundesrat in Kenntnis dieser Auswirkungen der Novellierung zugestimmt hätten. Der Agrarausschuss des Bundestags sah bereits im Januar 2024 Nachbesserungsbedarf und hat Länder und Bundesrat aufgefordert, sich des Themas anzunehmen.

Der Niedersächsische Landtag hat im Dezember 2024 einem Antrag der CDU mit den Stimmen von SPD und Grünen zugestimmt, in dem auf die Missstände der GOT hingewiesen und die Niedersächsische Landesregierung aufgefordert wird, sich bei der Bundesregierung für eine schnellstmögliche Evaluierung der GOT einzusetzen. Weitere Bundesländer haben ihre diesbezügliche Unterstützung zugesagt.

Wir setzen uns deshalb dafür ein, dass die GOT 2022 einer zeitnahen Evaluierung unterzogen wird. Neben einer Überprüfung der Angemessenheit der derzeitigen Gebührensätze müssen die Auswirkungen der GOT 2022 auf die Entwicklung der Gehälter angestellter Tierärzte, auf die Entwicklung der Gewinne selbständiger Tierärzte, Tierkliniken und Tierarztketten, auf die Versorgungssicherheit und das Tierwohl kritisch überprüft werden. Weiterhin müssen auch die angeblich zwingenden Gründe für eine staatliche Festsetzung der Preise für tierärztliche Leistungen kritisch hinterfragt und die zu erwartenden Auswirkungen einer Abschaffung der Tierärztegebührenordnung nachvollziehbar dargelegt werden.

Ein Blick über die Grenzen zu unseren direkten Nachbarn in den **Niederlanden, Belgien, Tschechien, Polen, Österreich, Dänemark** zeigt, wie es auch ohne staatlich verordnete Gebühren sehr gut gehen kann. Offensichtlich können dort die Mechanismen eines freien Marktes das Marktgeschehen effektiver und fairer regulieren als ein staatlicher Eingriff.

Wir gehen davon aus, dass die Herbeiführung eines fairen Interessenausgleichs zwischen Tierärzten auf der einen Seite und Tierhaltern bzw. deren Versicherungen auf der anderen Seite, wie es die Ermächtigungsgrundlage verlangt, eine umfassende Überarbeitung der GOT erfordern würde. Hierfür müssten nicht nur die derzeitigen **über 1.000 Gebührensätze** einer kritischen Überprüfung unterzogen werden, sondern auch ein umfangreiches Regelwerk in Anlehnung an die Humanmedizin geschaffen werden. Dies würde voraussichtlich zu einem Bürokratiemonster führen, das im Widerspruch zu der versprochenen Liberalisierung und dem Bürokratieabbau stehen würde.

Eine vollständige Abschaffung der GOT, mit der der Grundgedanke der Dienstleistungsrichtlinie der EU umgesetzt werden würde und die in allen anderen Mitgliedsstaaten der EU bereits praktiziert wird, hätte demgegenüber u.a. die folgenden Vorteile:

- Mehr Preistransparenz für den Tierhalter durch Anwendbarkeit der Preisaushangverordnung für Dienstleistungen
- Deutlich einfachere und besser vergleichbare Preismodelle für tierärztliche Leistungen
- Möglichkeit der Vereinbarung von Fallpauschalen
- Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Tierärzten in Grenzregionen und der deutschen Tierzucht

- Schaffung von Anreizen für innovative Leistungsmodelle durch die Möglichkeit der fairen Einpreisung von Kostenvorteilen (z.B. Sammeltermine, mobile Leistungserbringung)
- Vermeidung von Konflikten zwischen Tierarzt und zuständiger Tierärztekammer wegen Nichteinhaltung der GOT (Verhängung von Bußgeldern)

Seitens der Tierärzteschaft wird die Notwendigkeit einer Gebührenordnung auch wegen mangelnder betriebswirtschaftlicher Kenntnisse der Tierärzte vorgebracht. Dabei wäre es durchaus möglich, die Kenntnisse bereits im Studium zu vermitteln. Auch möchten wir auf die von der Bundestierärztekammer in Österreich nach Abschaffung der staatlichen Gebührenordnung vor mehr als 10 Jahren einmal jährlich veröffentlichten empfohlenen Vollkostenstundensätze für die Abrechnung tierärztlicher Leistungen verweisen. Diese bieten Tierärzten eine Orientierung für die Kalkulation ihrer Leistungen.

Handlungsbedarf besteht auch aus rechtsethischen Gründen

Abschließend möchte wir auf folgende Ausführungen von Prof. Dr. Taupitz, eines der renommiertesten Experten für Gesundheitsrecht und Medizinethik, zur Thematik staatlicher Gebührenordnungen für freie Berufe verweisen:

„Es soll **Rechtssicherheit** für Auftraggeber und Auftragnehmer herbeigeführt werden, ... Rechtssicherheit nicht nur für Ärzte, sondern auch für die Patienten. Ferner soll Gleichheit für Auftraggeber und Auftragnehmer herbeigeführt werden, indem vonseiten des Arztes **nicht willkürlich** die Gebühren mal so und mal anders festgesetzt werden. Es soll sowohl für Auftraggeber als auch für Auftragnehmer **angemessene Gebühren** geben.“

Insgesamt gesehen soll eine Gebührenordnung **Gerechtigkeit** für Auftraggeber und Auftragnehmer herbeiführen und sie soll zum **Rechtsfrieden** für Auftraggeber und Auftragnehmer führen.“

Genau diesen Anforderungen genügt die GOT 2022 aus Sicht der Tierhalter und ihrer Tierversicherungen nicht, weil von den einfachen Sätzen der GOT abweichende Preise nicht veröffentlicht werden müssen und fehlende Regeln sowohl zur Anwendung der Leistungsziffern als auch der Ausübung des billigen Ermessens zu beliebigen Abrechnungsbeträgen und unkontrollierbaren Rechnungen führen. Viele Rechnungsbeträge werden als unfair empfunden, weil die Rechnungshöhe im völligen Missverhältnis zum erbrachten Zeitaufwand steht. Die GOT 2022 wird deshalb aus Sicht der Tierhalter als ungerecht empfunden, der Rechtsfrieden ist gestört, das Berufsbild des Tierarztes erodiert. Die Annahme, dass sich die Tierhalter an das stark gestiegene Preisniveau gewöhnen würden, hat sich mehr als zwei Jahre nach der Novellierung keinesfalls bewahrheitet.

Die Vereinigung Deutscher Tierhalter e.V. fordert deshalb eine ernsthafte Hinterfragung der behaupteten zwingenden Notwendigkeit staatlich verordneter Tierarztgebühren. Die GOT in ihrer derzeitigen Form ist nicht in der Lage, ihre Aufgabe zu erfüllen. Statt Schaffung eines Bürokratiemonsters durch Nachregulierung sollte der Markt für Veterinärdienstleistungen liberalisiert und die Preisfindung dem freien Marktgeschehen überlassen werden.

Liberalisierung und Bürokratieabbau im Bereich der Veterinärmedizin werden eine effizientere Leistungserbringung durch die Tierärzte ermöglichen, Preistransparenz schaffen, den Verbraucherschutz stärken und die Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie der EU erfüllen.

gez. Sabine Reimers-Mortensen	(Vorsitzende)
gez. Jan Lüneburg	(2. Vorsitzender)
gez. Jens Thormählen	(2. Vorsitzender)