



Ariane Kari

Beauftragte der Bundesregierung
für Tierschutz

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
– Dienstsitz Berlin – 11055 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin

TELEFON

E-MAIL

NAME

GESCHÄFTSZEICHEN GS BTB-09002/0001

DATUM 1. März 2024

E-Mail Versandweg wählen

Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Die mit dem vorgelegten Referentenentwurf begonnene Reformierung des Tierschutzgesetzes mit dem Ziel, den Tierschutz bei der Haltung und Nutzung von Tieren umfassend zu stärken, stellt nach Auffassung der Bundestierschutzbeauftragten einen ersten wichtigen Schritt zur Reduzierung bestehender Defizite im Tierschutzrecht dar.

Vor dem Hintergrund des Tierschutzes als Staatszielbestimmung gem. Art. 20a Grundgesetz (GG) und der im Koalitionsvertrag verankerten Verbesserung des Tierschutzgesetzes ist jedoch eine weitergehende Überarbeitung unerlässlich. Insbesondere muss eine Anpassung des Gesetzes an rechtswidrige Haltungssysteme und damit eine bloße Symptombekämpfung – beispielsweise im Hinblick auf nicht kurative Eingriffe – unbedingt vermieden werden. Auch dürfen keinesfalls mit dem Tierschutzgesetz nicht zu vereinbarende Haltungssysteme – wie die Anbindehaltung – legitimiert werden. Die lediglich kleinschrittige Verbesserung ausgewählter Normen ohne Berücksichtigung der ursächlichen Zusammenhänge ist nicht zukunftsfähig und nicht ausreichend, um dem Optimierungsgebot aufgrund der Staatszielbestimmung gerecht zu werden.

Auch unter Einbezug der intendierten Änderungen bestehen weiterhin unzureichende gesetzliche Regelungen, die Vollzugsdefizite sowohl auf Verwaltungs- als auch auf Justizebene begünstigen. Dies führt mittelbar zu erheblichen Leiden, Schmerzen und Schäden von Tieren. Im Folgenden sollen Änderungen des vorliegenden Referentenentwurfs aufgezeigt sowie ausgewählte Ergänzungen formuliert werden, die aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten zum Schutz der Tiere unabdingbar sind. Dabei soll vorwiegend auf die grundsätzliche Notwendigkeit einer Regelung hingewiesen werden; die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Änderung soll nicht Schwerpunkt der vorliegenden Stellungnahme sein.

Datenschutzhinweise einschließlich Informationen zu Ihren Rechten finden Sie hier:

<https://www.bmel.de/datenschutz>

I. Zum Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes

§ 2a Abs. 1b TierSchG Kennzeichnung und Registrierung

Die Einführung einer verpflichtenden Kennzeichnung und Registrierung von Hunden und Katzen ist ein wichtiges Instrument zur Prävention und Sanktionierung von Verstößen gegen das Tierschutzgesetz, das langfristig auch zu einer spürbaren Entlastung der Tierheime beitragen wird. Denn dadurch kann einer vorsätzlichen Aussetzung von Tieren entgegengewirkt werden; gleichzeitig wird eine schnellere Rückführung entlaufener Tiere zu ihren Halterinnen und Haltern ermöglicht.

Vor diesem Hintergrund und auch mit Blick auf die Umsetzung des Koalitionsvertrages begrüßt die Bundestierschutzbeauftragte daher grundsätzlich die vorgesehene Ergänzung der Verordnungsermächtigung, macht jedoch darauf aufmerksam, dass nicht gesichert ist, ob und in welchem Umfang das Bundesministerium von der Ermächtigung Gebrauch machen wird.

Aufgrund des dringenden Regelungsbedarfs und des erheblichen Fortschritts für den Tierschutz schlägt die Bundestierschutzbeauftragte eine Aufnahme in das Tierschutzgesetz vor. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass sich die europäischen Vertragsparteien gemäß Art. 12 lit.b Nr. 1 des europäischen Heimtierübereinkommens verpflichtet haben, die dauerhafte Kennzeichnung von Hunden und Katzen zu erwägen, um die Anzahl streunender Tiere zu verringern, was auf den Bestand von verwilderten Hauskatzen in Deutschland zutrifft. Aber auch in Bezug auf Hunde ist die Pflicht zur Kennzeichnung und Registrierung unabdingbar, da diese auch dem illegalen Welpenhandel entgegenwirkt, der zu einem großen Anteil Hunde betrifft.

Sofern eine Aufnahme in das Tierschutzgesetz nicht erfolgen sollte, weist die Bundestierschutzbeauftragte darauf hin, dass sodann zumindest eine zeitliche Grenze für den Erlass einer Verordnung implementiert werden sollte.

§ 2b TierSchG Anbindehaltung

Positiv hervorzuheben ist das in § 2b Abs. 1 S.1 Tierschutzgesetz vorgesehene grundsätzliche Verbot, ein Tier angebonden zu halten, da es sich hierbei um eine Haltungsform handelt, die mit den grundlegendsten Bedürfnissen von Tieren jeglicher Art nicht in Einklang zu bringen ist.

Ausnahmen von diesem Verbot sind daher aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten lediglich aufgrund einer medizinischen Indikation im Einzelfall denkbar, die insoweit vorgesehenen weiteren Ausnahmen sollten aufgehoben werden.

Kritisch beurteilt die Bundestierschutzbeauftragte auch die Schaffung einer Verordnungsermächtigung in § 2b Abs.2 des Referentenentwurfs zur Ermöglichung weiterer Ausnahmen von dem Verbot der Anbindehaltung. Jegliche Formen der Anbindehaltung stehen in offensichtlichem Widerspruch zu den Grundbedürfnissen aller Tierarten. Eine Vereinbarkeit mit § 1 Tierschutzgesetz ist insofern denklogisch ausgeschlossen, sodass die vorgesehene Verordnungsermächtigung ohnehin keinen praktischen Anwendungsbereich haben wird.

Anbindehaltung von Rindern

Die Anbindehaltung von Rindern, die ausweislich des Koalitionsvertrages spätestens in zehn Jahren beendet sein soll, ist insbesondere im süddeutschen Raum immer noch häufig vorzufinden. Die neu geschaffene Regelung des § 2b Abs. 1 S.1 Tierschutzgesetz ebnet grundsätzlich den Weg zur Erreichung dieses Ziels und ist auch daher zu begrüßen.

Die vorgeschlagene Regelung ist jedoch aufgrund der vorgesehenen Ausnahmeregelung des § 21 Abs. 1a S. 2 Tierschutzgesetz aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten nicht weitreichend genug. Hiernach findet das grundsätzliche Verbot, Tiere angebunden zu halten, keine Anwendung auf über sechs Monate alte Rinder in landwirtschaftlichen Betrieben mit höchstens 50 Rindern, wenn es nicht möglich ist, die Rinder in Gruppen zu halten, deren Größe ihren Verhaltensbedürfnissen gerecht wird.

Voraussetzung ist, dass die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland haben und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände haben, wenn das Weiden nicht möglich ist. Diese Ausnahme der saisonalen Anbindehaltung erfordert, dass die Haltungsform durch den jeweiligen Betriebsinhaber bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes betrieben wurde, § 21 Abs. 1a S. 2 Nr. 2 Tierschutzgesetz.

Durch die Normierung dieses Ausnahmetatbestandes wird das erklärte Ziel, die Anbindehaltung spätestens in 10 Jahren zu beenden, konterkariert, da so kleineren Betrieben die Fortführung der (bzw. Umstellung auf) saisonale Anbindehaltung weiterhin ermöglicht wird. Der Koalitionsvertrag differenziert jedoch weder zwischen dauerhafter und saisonaler Anbindehaltung noch nach der Betriebsgröße, sondern statuiert die grundsätzliche Abschaffung dieses Haltungssystems. Die Einschränkung dahingehend, dass die Haltung nur noch dem jeweiligen Betriebsinhaber ermöglicht wird, ist nicht geeignet, die (saisonale) Anbindehaltung in absehbarer Zeit zu beenden. Vielmehr steht zu befürchten, dass diese Haltungsform durch frühzeitige Betriebsübertragungen an jüngere Generationen noch deutlich über die im Koalitionsvertrag vorgesehenen 10 Jahre hinaus Bestand haben wird. Auch die Betriebsinhaberschaft von Personengesellschaften oder juristischen Personen findet bei der vorliegenden Regelung keine Berücksichtigung. Umgehungsmöglichkeiten wird daher Tür und Tor geöffnet.

Abgesehen davon, dass die vorgesehene Ausnahmeregelung damit den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages zuwiderläuft, ist diese auch aus tierschutzfachlicher Sicht vollumfänglich abzulehnen. Da die saisonale Anbindehaltung – spiegelbildlich zur ganzjährigen Anbindehaltung – die Grundbedürfnisse der Tiere außerhalb der Weideperiode vollumfänglich einschränkt und zu erheblichen Schmerzen, Leiden und Schäden führt, ist diese ebenfalls nicht mit dem Tierschutzgesetz vereinbar. Obwohl auch in der Gesetzesbegründung die Folgen der Anbindehaltung statuiert werden, wird diese Haltungsform durch die Normierung eines Ausnahmetatbestandes legitimiert. Zumindest die Intensität der durch die Anbindung

hervorgerufenen Leiden wird nicht dadurch vermindert, dass den Tieren in den Sommermonaten Weideauslauf gewährt wird. Im Moment des Angebundenseins macht es keinen Unterschied, ob es sich um saisonale oder dauerhafte Anbindehaltung handelt: Die betroffenen Tiere haben diesbezüglich kein „Zeitgefühl“ und können sich nicht mit der baldigen Aussicht auf den Beginn der Weidesaison „vertrösten“. Damit unterscheiden sich die ganzjährige und die saisonale Anbindehaltung allenfalls phasenweise in der Beschränkung des Bewegungsbedürfnisses, alle anderen Beschränkungen, wie unzureichender Liegekomfort und Sozialverhalten, treffen auf beide Haltungsformen gleichermaßen zu.

Eine andere Beurteilung kann sich auch nicht aus der vorgesehenen Bedingung, den Tieren außerhalb der Weidesaison mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände zu gewähren, ergeben. Dies resultiert bereits daraus, dass keine Mindestdauer für den Auslauf festgelegt wird. Auch führt die Gewährung dieses Auslaufs nicht zu einer signifikanten Minderung des durch die Anbindehaltung hervorgerufenen Leidens, da die Tiere dennoch die meiste Zeit angebunden verbringen müssen. Dieses Argument wird insbesondere dadurch intensiviert, dass keine sachlichen Gründe ersichtlich sind, warum ein täglicher Auslauf nicht gewährt werden kann, obwohl es baulich umsetzbar ist, den Tieren zweimal in der Woche Auslauf zu gewähren; die entsprechend benötigten Auslaufflächen mithin bestehen. Erschwerend kommt hinzu, dass keine hinreichenden Überwachungsmöglichkeiten der Behörde bestehen, sodass diese Regelung droht, faktisch ins Leere zu laufen.

Nicht zuletzt darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Normierung eines Ausnahmetatbestandes stets mit einem erhöhten Prüfungsaufwand der ohnehin bereits überlasteten Vollzugsbehörden einhergeht – abgesehen davon, dass zweifelhaft ist, ob in tatsächlicher Hinsicht überhaupt effektive Überprüfungsmöglichkeiten bestehen. Demgegenüber würde ein umfassendes Verbot den Vollzug aufgrund der Einheitlichkeit erheblich entlasten und aufgrund der objektiven Beurteilungskriterien für Rechtssicherheit sorgen. Während dieser Übergangszeit muss die Einhaltung grundlegender Tierschutzstandards, wie beispielsweise einer ausreichend eingestreuten Liegefläche und das Verbot starrer Halsrahmen, sichergestellt und genauestens überwacht werden.

Dabei sollten die Übergangsfristen aus tierschutzfachlicher Sicht so kurz wie möglich gefasst werden, da die Anbindehaltung bereits jetzt nicht mit dem Tierschutzgesetz vereinbar ist. Die elementarsten physischen und psychischen Bedürfnisse der Tiere werden durch diese Haltungsform massiv eingeschränkt bzw. vollumfänglich verhindert und damit u.a. die Entstehung von Krankheiten des Bewegungs- und Verdauungsapparates erheblich begünstigt¹.

¹ zu den negativen Folgen der Anbindehaltung von Rindern, vgl. auch das EFSA Gutachten welfare of dairy cows, 29.03.2023. Das Gutachten statuiert, dass Rinder aus Tierschutzperspektive grundsätzlich nicht in Anbindehaltung gehalten werden sollten, vgl. S. 102.

Unterstützt wird dies auch durch ein aktuelles Urteil des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (G 193/2023-15, V 40/2023-15), wonach die Übergangsfrist eine durch den Gesetzgeber verbotene Haltungsform nicht unverhältnismäßig lange legitimieren darf, es muss vielmehr eine sachlich gerechtfertigte, angemessene Übergangsfrist gewählt werden.

Aufgrund der Tatsache, dass Stallungen mit Anbindehaltung langjährig bestehen und sich damit regelmäßig bereits amortisiert haben, dürften einer kürzeren Frist auch keine überwiegenden wirtschaftlichen Interessen der Betriebsinhaber entgegenstehen. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass neue Ställe das Verbot der Anbindehaltung bereits jetzt umsetzen müssen und insofern gegenüber Ställen, die unter die Ausnahmeregelung fallen, Wettbewerbsnachteile haben könnten. Nicht zuletzt muss bei der Bemessung der Frist auch berücksichtigt werden, dass die Anbindehaltung bereits seit langer Zeit immer wieder Gegenstand gesellschaftlicher Diskussion ist und Landwirtinnen und Landwirte damit grundsätzlich mit der Abschaffung dieses Haltungssystems rechnen konnten.

In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, in welchem Umfang zusätzliche Fördermittel zur schnellen Umstellung der Tierhaltung bereitgestellt werden können, sodass insbesondere kleineren Betrieben ein Umbau erleichtert wird. Die Vergabe von Fördermitteln sollte sich an dem angestrebten Tierschutzniveau orientieren. Dabei muss auch die Erwägung einbezogen werden, dass die betroffenen Betriebe aufgrund des gestiegenen Bewusstseins für den Tierschutz in der Gesellschaft und der Reaktionen des Lebensmitteleinzelhandels hierauf oftmals ohnehin bereits mit wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert sind, sodass eine zeitnahe Umstellung nicht zuletzt auch im eigenen Interesse der Betriebe liegen dürfte.

Trotz der grundsätzlichen Fragwürdigkeit der vorgesehenen Ausnahmeregelung, sollen im Folgenden Empfehlungen zur Verbesserung des bisherigen Vorschlags ausgesprochen werden. Zunächst sollte die Normierung eines Ausnahmetatbestandes mit einer Genehmigungspflicht einhergehen, da nur so präventiv überprüft werden kann, ob ein Betrieb die gesetzlichen Voraussetzungen der Ausnahmeregelung erfüllt. Ein Absehen von einer Genehmigungspflicht begünstigt Umgehungsmöglichkeiten und eine Überprüfung erfolgt aufgrund der Überlastung der Vollzugsbehörden häufig erst anlassbezogen, mit der Folge, dass oftmals bereits Leiden und Schäden der individuell betroffenen Tiere eingetreten sind.

Elementar erscheint zudem, dass zur Vermeidung vorzeitiger Betriebsübertragungen ein zur Betriebsinhaberschaft maßgebliches Datum vor dem Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt wird. Unabdingbar ist auch die Festlegung einer konkreten Dauer des Auslaufs.

Zudem sollte genauestens geprüft werden, welche zumutbaren Maßnahmen zur Überwachung ergriffen werden können. Eine denkbare Möglichkeit wäre beispielsweise die verpflichtende Verwendung eines Pedometers ggf. in Kombination mit einem GPS-Tracker, um die Bewegung der Rinder nachzuweisen.

§ 4 TierSchG Betäubungspflicht

Es sind alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um die bei der Tötung erlittenen Schmerzen und Leiden so weit wie möglich zu minimieren.

Positiv hervorzuheben ist daher zunächst die Ausweitung der Betäubungspflicht vor der Tötung auf Kopffüßer und Zehnfußkrebse, siehe § 4 Abs. 4 Referentenentwurf. Diese empfinden nach wissenschaftlichen Erkenntnissen ebenso wie Wirbeltiere Schmerzen und Leiden. Die Bundestierschutzbeauftragte regt jedoch an, die Intention der Regelung in die Gesetzesbegründung aufzunehmen und dadurch klarzustellen, dass Kopffüßer und Zehnfußkrebse betäubt werden müssen, bevor die in § 12 Abs. 11 Tierschlachtverordnung genannten Tötungsverfahren zur Anwendung kommen.

Um zu gewährleisten, dass die Betäubung und Tötung so tierschutzgerecht wie möglich, d.h. unter möglichst geringer Belastung erfolgt, darf diese ausschließlich von sachkundigen Personen durchgeführt werden. Zur Gewährleistung der behördlichen Überprüfbarkeit und damit zur Sicherung eines einheitlichen Tierschutzstandards sollte in der gewerbsmäßigen Betäubung und Tötung ein verpflichtender Sachkundenachweis eingeführt werden.

Vor diesem Hintergrund ist die in Abs. 1a S. 3 TierSchG vorgesehene Änderung, dass nunmehr auch bei der Betäubung und Tötung von Fischen grundsätzlich die Erbringung eines Sachkundenachweises erforderlich ist, zu begrüßen. Angesichts der dahingehenden Einschränkung, dass es bei der Betäubung und Tötung von Fischen an Bord eines Fischereifahrzeuges unmittelbar nach dem Fang weiterhin ausreicht, dass lediglich die Aufsichtsperson den Sachkundenachweis erbringt, ist die vorgesehene Regelung jedoch nicht weitreichend genug. Insbesondere ist die Forderung eines Sachkundenachweises für die Betäubung und Tötung von Fischen unmittelbar an Bord eines Fischereifahrzeuges auch nicht unverhältnismäßig. Denn auch wenn ausweislich der Gesetzesbegründung an Bord von Fischereifahrzeugen in der Regel keine Betäubung und keine aktive Tötung stattfindet, ist eine solche zumindest teilweise erforderlich. Da auf Fischereifahrzeugen die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen behördlich schwieriger zu überprüfen ist, sollte auch ein verpflichtender Sachkundenachweis eingeführt werden. Rein wirtschaftliche Erwägungen müssen dazu hinter dem Schutz der Tiere zurücktreten.

§ 4b TierSchG Verordnungsermächtigung

Die Ersetzung des Wortes „Wirbeltiere“ durch das Wort „Tiere“ in § 4b S. 1 Nr. 1 Buchstabe d und e wird ausdrücklich befürwortet.

Die vorgesehene Änderung sollte zum Anlass genommen werden, zu überprüfen, an welchen Stellen im Tierschutzgesetz diese Änderung ebenfalls vorgenommen werden kann. Hier bietet sich beispielsweise § 11 Abs. 1 Nr. 8a Tierschutzgesetz im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung von Insektenzuchten an. Ebenfalls geeignet erscheint die Ersetzung in § 11c Absatz 1 Tierschutzgesetz, um den tiergerechten und sachkundigen Umgang mit jeglichen

Tieren zu gewährleisten und eine Abgabe an Kinder und Jugendliche ohne Einwilligung der Erziehungsberechtigten zu verhindern. Beispielsweise werden immer mehr Achatschnecken als Heimtiere gehalten.

§ 4d TierSchG Einführung einer Videoüberwachung in Schlachthöfen

Auch die Einführung eines verpflichtenden kameragestützten Überwachungssystems in den besonders tierschutzsensiblen Bereichen in Schlachthöfen ist ein wichtiger Schritt zur Förderung des Tierschutzes. Die gleichzeitige Ausgestaltung eines Verstoßes als Ordnungswidrigkeit gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 6b TierSchG unterstützt eine korrekte Umsetzung der Verpflichtung durch die Schlachthöfe. Die geplante Anknüpfung der Verpflichtung an das Erfordernis der Benennung eines Tierschutzbeauftragten und damit an die Größe des Schlachthofes ist aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten jedoch nicht sachdienlich, die Abgrenzung ist vielmehr als willkürlich zu bewerten.

Denn die Erwägungen zur Einsetzung eines Tierschutzbeauftragten nach der Verordnung EG 1099/2009 sind nicht auf die verpflichtende Einführung eines kameragestützten Überwachungssystems übertragbar und stellen damit kein geeignetes Differenzierungskriterium dar. Die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG statuiert den Schutz jedes einzelnen Tieres. Dieser soll mit der Einführung einer verpflichtenden Videoüberwachung gefördert werden, da diese das Ziel verfolgt, eine zusätzliche Kontrollmöglichkeit zur Ahndung von tierschutzrechtlichen Verstößen zu schaffen. Neben dieser repressiven Komponente soll durch eine Videoüberwachung aber auch gleichzeitig durch eine höhere Hemmschwelle zur Begehung von Verstößen bei Überwachung präventiv die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen erreicht werden. Die Differenzierung nach der Betriebsgröße stellt einen Widerspruch zu dem grundgesetzlichen Schutzauftrag dar, der jedes individuelle Tier umfasst und gerade nicht nach der Anzahl von Tieren priorisiert. Denn für das einzelne Tier macht es keinen Unterschied, wie groß der jeweilige Schlachthof ist. Vor diesem Hintergrund kann insbesondere auch nicht – wie in der Begründung zum Gesetzesentwurf – argumentiert werden, dass es von der Betriebsgröße abhängt, wie viele Tiere von etwaigen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften mit systematischer Ursache betroffen sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Schlachtung von Kaninchen in der Regel unter den besonderen Voraussetzungen des Artikel 11 VO 1099/2009 erfolgt und damit bei der Schlachtung von Kaninchen faktisch kein ein Tierschutzbeauftragter erforderlich sein dürfte.

Eine andere Beurteilung kann sich auch nicht aus der im Gesetzesentwurf herangezogenen Begründung ergeben, dass es sich bei der gewählten Abgrenzung nach dem Erfordernis eines Tierschutzbeauftragten um einen Schwellenwert handelt, der Behörden und Wirtschaftsbeteiligten bereits vertraut ist und der auch hinsichtlich der Anwendbarkeit weiterer Vorschriften herangezogen wird. Die Festlegung eines Schwellenwertes muss auf einer tragfähigen sachlichen Begründung basieren, die bloße Üblichkeit des gewählten Schwellenwertes in anderen Bereichen reicht hierfür jedenfalls nicht aus.

Hinzu kommt, dass die Anknüpfung an die Einsetzung eines Tierschutzbeauftragten nach der Verordnung EG 1099/2009 auch aus rechtssystematischer Perspektive nicht nachvollziehbar ist, da es sich bei der Einführung der Videoüberwachung um eine nationale und über den Regelungsinhalt der Verordnung hinausgehende Regelung handelt.

Die Installation von Kameras ist darüber hinaus auch für kleinere Betriebe verhältnismäßig. Die in der Vergangenheit auch an kleineren Schlachthöfen bekannt gewordenen gravierenden tierschutzrechtlichen Verstöße zeigen deutlich, dass auch dort die verpflichtende Installation von Kameras als zusätzliche Kontrollinstanz zur Förderung des Tierschutzes erforderlich ist, obwohl relativ gesehen weniger Vorgänge an lebenden Tieren parallel stattfinden. Der Schutz der Tiere als Staatszielbestimmung überwiegt daher den wirtschaftlichen Interessen einzelner Betriebsinhaber. Dies wird insbesondere dadurch unterstützt, dass qualitativ ausreichende Kamerasysteme relativ kostengünstig zu erwerben sind und damit auch für Kleinstbetriebe keine zu hohe wirtschaftliche Belastung darstellen. Die in der Begründung zum Gesetzesentwurf angeführte Argumentation, dass der mit der Videoüberwachung verbundene Erfüllungsaufwand die Wirtschaftsbeteiligten mit zunehmender Betriebsgröße in der Regel weniger belastet, greift nicht, da größere Betriebe auch eine größere Anzahl von Kameras – beispielsweise bei längeren Treibwegen – benötigen und somit entsprechend höhere Kosten als bei kleineren Betrieben entstehen. Gemessen an diesen Grundsätzen erscheint eine Ausnahmeregelung allenfalls für Betriebe, die ausschließlich für den Eigenbedarf schlachten, verhältnismäßig.

Aus Klarstellungsgründen sollte Absatz 3 dahingehend ergänzt werden, dass die zu installierenden Kameras die aufgeführten Bereiche in geeigneter und angemessener Weise gut sichtbar erfassen.

Eine stichprobenartige und gegebenenfalls anlassbezogene Sichtung der Aufzeichnungen durch die Behörde gemäß § 4d Abs. 4 TierSchG ist grundsätzlich geeignet, die praktische Umsetzbarkeit dieser behördlichen Aufgabe sicherzustellen. Um ein möglichst hohes Tierschutzniveau zu gewährleisten sowie um Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, ist es jedoch essentiell, eine Bezugsgröße für die stichprobenartige Sichtung der Aufnahmen festzulegen. Eine stichprobenartige Sichtung für jeden Betriebstag, an dem Schlachtungen durchgeführt werden, erscheint hierfür besonders geeignet (siehe Handbuch Tierschutzüberwachung bei der Schlachtung und Tötung S. 24 ff). Zudem sollte geregelt werden, dass die Sichtung innerhalb von vier Wochen erfolgen muss, um etwaige Verstöße zeitnah ahnden zu können. Zur besseren Nachvollziehbarkeit sollte jede Sichtung dokumentiert werden.

Selbstverständlich muss auch berücksichtigt werden, dass die gewissenhafte stichprobenartige Sichtung mit erheblichem Mehraufwand für die Behörden einhergeht. Aufgrund dessen sollten kurzfristig finanzielle Mittel zur Aufstockung des Personals bereitgestellt werden. In langfristiger Hinsicht sollte zudem geprüft werden, ob es möglich ist, die Behörde bei der Auswertung des Videomaterials durch eine automatisierte Bildauswertung (zum Beispiel künstliche Intelligenz)

zu unterstützen. Mit den zur Verfügung stehenden technischen Mitteln sollte die Entwicklung eines Systems, das Verstöße gegen das Tierschutzgesetz erkennt, umsetzbar sein. Neben der Entlastung des Personals wäre es durch künstliche Intelligenz ebenfalls möglich, die Aufnahmen vollständig und nicht nur stichprobenartig zu sichten. Sobald die technischen Mittel zur Verfügung stehen, sollte der Einsatz künstlicher Intelligenz verpflichtend ausgestaltet werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung sind die Aufzeichnungen der Behörde durch die Schlachteinrichtung täglich in einem gängigen Format zur Verfügung zu stellen. Zur Klarstellung wird angeregt, dass die Aufnahmen für Behörden über eine standardisierte Schnittfläche über das Internet abrufbar sein müssen. Die Verordnungsermächtigung gemäß § 4d Abs. 6 TierSchG sollte durch eine zwingende Formulierung zum Erlass einer Rechtsverordnung ersetzt werden, da die konkrete Ausgestaltung der optisch-elektronischen Überwachung unmittelbar ausschlaggebend für die Wirksamkeit der Überwachung ist.

Letztlich soll in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen werden, dass zwar hinreichend geprüft wurde, dass die Installation einer Videoüberwachung in tierschutzsensiblen Bereichen des Schlachthofs mit datenschutzrechtlichen Bestimmungen vereinbar ist, jedoch zu vermuten ist, dass diese dennoch auf einen Widerstand der Mitarbeitenden stoßen könnte. Dem sollte nicht mit Konfrontation, sondern mit umfassender Aufklärung u.a. durch Bereitstellung von Informationsmaterial begegnet werden.

Die verpflichtende Einführung eines kameragestützten Überwachungssystems darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass dies lediglich ein Puzzleteil zur Verbesserung des Tierschutzes an Schlachthöfen ist und darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Maßnahmen auf Bundes- und auf Landesebene erforderlich ist, um nachhaltige Veränderungen herbeizuführen: Ein maßgeblicher Anknüpfungspunkt ist dabei die Gewährleistung, dass Arbeitsvorgänge, die mit Interaktionen an lebenden Tieren einhergehen, nicht mittels Stückprämien entlohnt werden. Durch die Zahlung von Akkordlöhnen entsteht ein erheblicher Zeitdruck der Arbeitskräfte, der sich negativ auf den Umgang mit den Tieren auswirkt; insbesondere werden unzureichende Betäubungen und tierschutzwidriges Verhalten beim Zutrieb begünstigt. Diese Form der Entlohnung ist mit dem Gebot, die Schmerzen und Leiden der Tiere bei der Schlachtung so weit wie möglich zu begrenzen, nach hiesiger Sicht nicht vereinbar. Mit Blick auf § 3 S. 1 Fahrpersonalgesetz wäre eine entsprechende gesetzliche Regelung möglich.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch das Ergreifen von Maßnahmen, um Compassion fatigue, d.h. Mitgefühlsmüdigkeit, von Mitarbeitenden auf Schlachthöfen effektiv entgegen zu wirken. Beginnend mit der Ausbildung sollten daher regelmäßig Gesprächsangebote unterbreitet und entsprechende betriebliche Konzepte gefördert werden. Das Besprechen von aufgezeichnetem Fehlverhalten im Umgang mit Tieren mit dem jeweiligen Mitarbeitenden hat sich in der Vergangenheit positiv bewährt. Auch für behördliches Personal sollte ein regelmäßiges und umfassendes psychologisches Betreuungsangebot etabliert werden.

Um eine möglichst neutrale und unvoreingenommene Beurteilung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen auf Schlachthöfen zu gewährleisten, erscheint ferner die Festlegung eines Rotationssystems der Amtsveterinäre zielführend. Durch den Einsatz an unterschiedlichen Schlachthöfen kann der Entstehung von persönlichen Kontakten und Vertrautheit zwischen kontrollierenden Veterinären, Schlachthofbetreibern und Mitarbeitenden und einer dadurch ggf. bedingten höheren Hemmschwelle zur Ahndung von Verstößen entgegengewirkt werden. Zudem trägt ein solches Rotationssystem auch zur Gewährleistung der neutralen, fachlich korrekten Beurteilung der Aufnahmen der verpflichtenden Videoüberwachung bei. Gleichzeitig ermöglicht ein Rotationssystem einen direkten praktischen Vergleich, sodass auch die fachliche Expertise der Tierärztinnen und Tierärzte erweitert werden kann. Dies wirkt sich ebenfalls positiv auf den Tierschutz aus. Des Weiteren sollten die Kontrollintervalle deutlich erhöht werden, dazu ist eine erhebliche Aufstockung des Personals unumgänglich.

§§ 5; 6 TierSchG nicht-kurative Eingriffe

§ 6 TierSchG

§ 6 Abs. 1 S. 1 Tierschutzgesetz statuiert ein grundsätzliches Verbot der vollständigen oder teilweisen Amputation von Körperteilen sowie der vollständigen oder teilweisen Entnahme oder Zerstörung von Organen oder Geweben eines Wirbeltieres.

Insbesondere im Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung erfolgt eine exzessive Anwendung der normierten Ausnahmvorschriften, sodass diese häufig als Regelfall festzustellen sind. Das bedeutet konkret, dass Tiere regelmäßig aus wirtschaftlichen Gründen durch nicht-kurative Eingriffe an tierschutzwidrige Haltungssysteme angepasst werden. Dies ist mit dem Staatsziel Tierschutz gemäß Art. 20a GG nicht zu vereinbaren. Eine rechtssichere Regelung, die Umgehungsmöglichkeiten so weit wie möglich ausschließt, ist daher unabdingbar.

Vor diesem Hintergrund ist die angestrebte Reformierung des § 6 Tierschutzgesetz zwar grundsätzlich zu begrüßen, bleibt jedoch hinter den Versprechungen des Koalitionsvertrages zurück. Ausweislich des Koalitionsvertrages sollen nicht-kurative Eingriffe deutlich reduziert werden, die vorgesehenen Änderungen sind hierfür nach Ansicht der Bundestierschutzbeauftragten insgesamt nicht weitreichend genug.

Eine deutliche Reduzierung nicht-kurativer Eingriffe ist nur durch eine grundlegende Überarbeitung der Norm hin zu einem umfassenden Verbot der teilweisen oder vollständigen Amputation von Körperteilen sowie der vollständigen oder teilweisen Entnahme oder Zerstörung von Organen oder Geweben eines Wirbeltieres möglich. Ausnahmen müssen sich – mit Ausnahme der Unfruchtbarmachung zur Verhinderung der unkontrollierten Fortpflanzung – auf einzelfallbezogene Eingriffe beziehen, die nach tierärztlicher Indikation notwendig sind. Klarstellend soll an dieser Stelle angemerkt werden, dass eine medizinische Indikation gerade nicht bei zucht- oder haltungsbedingten Problematiken, wie beispielsweise lange und bewollte Schwänze bei Schafen, besteht. Zielkonflikte zwischen angestrebten züchterischen Merkmalen –

d.h. wirtschaftlichen Erwägungen – und tiergerechter Haltung müssen mit Blick auf das Staatsziel Tierschutz durch züchterische Anpassungen oder ggf. Haltungsverbote gelöst werden.

Zur Gewährleistung der Überprüfbarkeit, ob eine medizinische Indikation tatsächlich vorliegt, sollten strikte Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten eingeführt werden.

Im Rahmen der Umsetzung ist elementar, dass angemessene Übergangsfristen gewährt und entsprechende finanzielle Förderungskonzepte bereitgestellt werden müssen, um den Umbau der bestehenden Haltungssysteme zu ermöglichen. Nur durch tierschutzgerechte Haltungssysteme ist eine Abkehr von nicht-kurativen Eingriffen tierschutzkonform möglich. Die Übergangsfristen sind so kurz wie möglich zu fassen, wobei die notwendige Umstrukturierung jedoch realistisch umsetzbar sein muss. Eine genaue und differenzierte Reflektion der bislang normierten Ausnahmen ist dafür ebenso wie die Reformierung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung und die Etablierung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens für serienmäßig hergestellte Haltungssysteme unerlässlich. Diese für eine Vielzahl von Betrieben grundlegende Veränderung der Tierhaltung muss – zum Schutz der Tiere und zur Gewährleistung von Rechtssicherheit für Betriebsinhaber – mit umfassender Beratung und engmaschigen Kontrollen einhergehen.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht zielführend – wie im vorliegenden Referentenentwurf vorgesehen – bereits bestehende Ausnahmen zu modifizieren bzw. lediglich ausgewählte Änderungen vorzunehmen. Im Gegenteil – durch diese Regelungstechnik werden tierschutzwidrige Eingriffe, die zu erheblichen Schmerzen, Leiden und Schäden für die Tiere führen, weiterhin legitimiert. Auch wenn der Anwendungsbereich möglicher Ausnahmen, wie beispielsweise beim Kürzen der Schwänze von Ferkeln deutlich enger gefasst wird, bleiben Umgehungsmöglichkeiten bestehen und Anreize zu einem Umbau der Tierhaltung werden erheblich eingeschränkt. Auch wenn die Konkretisierung damit zwar ein Schritt ist in die richtige Richtung ist, ist diese weiterhin unzureichend, zumal das routinemäßige Kürzen der Schwänze von Ferkeln zur Verhinderung von Schwanzbeißen in der EU bereits seit 1991 verboten ist, Anhang 1 Kap. 1 Nr. 8 RL2008/120/EG (zuvor Anhang Kap. II Abs. 3 Nr. 4 RL 91/630 EWG).

Die Bundestierschutzbeauftragte weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch die bestehende Ausnahmeregelung des § 6 Abs.1 S. 2 Nr. 1b Tierschutzgesetz ersatzlos gestrichen werden sollte. Hiernach gilt das Verbot der Amputation in Bezug auf jagdlich zu führende Hunde nicht, wenn der Eingriff für die vorgesehene Nutzung des Tieres unerlässlich ist und tierärztliche Bedenken nicht entgegenstehen.

Die damit unter diesen Voraussetzungen mögliche Amputation der Rute von Jagdhunden ist mit dem Optimierungsgebot des Artikel 20a GG nicht vereinbar. Erkenntnisse aus anderen EU-Staaten zeigen, dass das abstrakte Verletzungsrisiko nicht so groß ist, dass die prophylaktische Amputation der Rute im Sinne einer Schaden-Nutzen-Abwägung aus Tierschutzsicht gerechtfertigt wäre. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Rute ein wesentliches Kommunikationsmittel in der Interaktion mit anderen Hunden, dem Menschen und anderen Lebewesen darstellt und auch ein wichtiges Instrument für die Balance des Tieres ist. Eine

Amputation des Schwanzes kann zu einer Atrophie der Schwanz- und Beckenmuskulatur mit einem erhöhten Risiko für Damnbrüche und Inkontinenz führen.

Demgegenüber ist der Nutzen einer amputierten Rute zur Prävention von Verletzungen nicht signifikant. Vielmehr zeigen Erfahrungen aus Ländern mit ausgeprägter Jagdtradition, wie beispielsweise Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden und Schweiz, dass es keine Probleme aufgrund nicht kupierter Ruten gibt. Diese Länder haben Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a des europäischen Übereinkommens zum Schutz von Heimtieren aus dem Jahr 1987, welches ein grundsätzliches Verbot des Kupierens des Schwanzes bei Hunden statuiert, vorbehaltlos umgesetzt. Mit Blick auf Artikel 20a GG sollte auch die Bundesrepublik nunmehr den vorbehaltlosen Beitritt erklären. Der Beitritt aus dem Jahr 1992 unter dem Vorbehalt der Abweichung von dem Kupierverbot trägt der Staatszielbestimmung nicht ausreichend Rechnung. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die im Vermittlungsausschuss 1998 gefundene Einigung auf diese Ausnahme des Amputationsverbots bei Jagdhunden in der Beschlussempfehlung nicht begründet wurde.

§ 5 TierSchG

Gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Tierschutzgesetz darf an einem Wirbeltier ein mit Schmerzen verbundener Eingriff grundsätzlich nicht ohne Betäubung, also nur unter wirksamer Schmerzausschaltung, vorgenommen werden. Die Betäubung warmblütiger Tiere sowie von Reptilien und Amphibien ist von einem Tierarzt vorzunehmen, § 5 Abs. 1 S. 2 Tierschutzgesetz.

§ 5 Abs. 2 und 3 Tierschutzgesetz normieren Ausnahmen von diesem Grundsatz. Mit Blick auf den derzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstand sollten diese aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten vollumfänglich aufgehoben werden, die vorgesehenen Änderungen sind insofern nicht weitreichend genug. Sofern die Durchführung eines nicht kurativen Eingriffs nach der von der Bundestierschutzbeauftragten vorgeschlagenen Reformierung des § 6 Tierschutzgesetz aufgrund einer medizinischen Indikation bzw. innerhalb zu gewählender Übergangsfristen möglich sein sollte, muss die Betäubungspflicht ausnahmslos auch für diese Eingriffe gelten. Zudem ist eine ausreichende Schmerzbehandlung im Nachgang sicherzustellen. Denn die Staatszielbestimmung des Art. 20a Grundgesetz gebietet es, dass Ausnahmen von dem Betäubungsgebot eng gefasst und im Sinne des Optimierungsgebotes regelmäßig auf ihre Vereinbarkeit mit neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen hinsichtlich der Schmerz- und Leidensfähigkeit der betroffenen Tiere und neuen medizinischen Methoden überprüft werden.

Ausdrücklich positiv hervorzuheben ist daher die Aufhebung des § 5 Abs. 3 Nr. 2 Tierschutzgesetz (betäubungsloses Enthornen bzw. Verhindern des Hornwachstums bei unter sechs Wochen alten Rindern).

Sofern die vorgeschlagene umfassende Überarbeitung der §§ 5, 6 Tierschutzgesetz nicht erfolgen sollte, macht die Bundestierschutzbeauftragte darauf aufmerksam, dass die Reformierung des

Tierschutzgesetzes zumindest zum Anlass genommen werden sollte, um die praktische Relevanz bestehender Ausnahmen des Amputationsverbots bzw. Betäubungsgebots zu überprüfen und diese ersatzlos zu streichen, beispielsweise das Absetzen des krallentragenden letzten Zehengliedes bei Masthahnenküken.

§ 11 TierSchG Erlaubnis der zuständigen Behörde

Ein wirkungsvoller Tierschutz gebietet es, die Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 S. 1 Tierschutzgesetz regelmäßig zu überprüfen, um auf veränderte rechtliche und tatsächliche Umstände reagieren und das Wohlergehen der Tiere bestmöglich gewährleisten zu können. Ein probates Mittel hierfür ist die zeitliche Befristung der Erlaubniserteilung, da die Behörde verpflichtet wird, das Vorliegen der Voraussetzungen erneut zu überprüfen und die antragstellende Person die dafür erforderlichen Nachweise erbringen muss. Eine zeitliche Befristung schafft eine transparente und rechtssichere Regelung. Mit Blick auf Artikel 20a GG erscheint diese für einen Zeitraum von ca. 5 Jahren angemessen.

Vor dem Hintergrund der immer größeren Bedeutung des Online-Handels mit Tieren sollten Online-Plattformen aus Klarstellungsgründen explizit in der Erlaubnispflicht des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 Tierschutzgesetz aufgenommen werden. Zwar ermöglicht eine Auslegung des Begriffs der Tierbörsen bereits nach der derzeitigen Fassung der Norm den Einbezug von Online-Plattformen, eine ausdrückliche Normierung dient jedoch der Schaffung einer möglichst rechtssicheren Regelung und Vermeidung von Unsicherheiten bei der Anwendung.

Diese Neuerung sollte auch zum Anlass genommen werden, die bislang bestehenden Tierbörsenleitlinien zu überarbeiten und insbesondere in eine Rechtsverordnung zu überführen.

Gemäß § 11 Abs. 1 S.1 Nr. 8a Tierschutzgesetz ist das gewerbsmäßige Züchten und Halten von Wirbeltieren, ausgenommen landwirtschaftliche Nutztiere und Gehegewild, erlaubnispflichtig. Mit Blick auf die Intention einer Erlaubnispflicht, namentlich einer präventiven behördlichen Prüfung hinsichtlich eines sachkundigen, sowie art- und bedürfnisangemessenen Umgangs, ist kein sachlicher Grund für die Normierung der genannten Ausnahmen ersichtlich. Gerade in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung – einem Bereich, in dem regelmäßig eine große Anzahl von Tieren gehalten wird – sind fundierte Kenntnisse über die arttypischen Verhaltensweisen und Bedürfnisse der Tiere sowie die daraus resultierenden Anforderungen an die Haltungssysteme unerlässlich. Im Rahmen der landwirtschaftlichen Aus- und Weiterbildung finden diese Aspekte des Tierschutzes jedoch oftmals lediglich unzureichende Berücksichtigung. Die Normierung einer Erlaubnispflicht gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8a Tierschutzgesetz stellt auch keine unverhältnismäßige Belastung von Landwirtinnen und Landwirten dar. Dies zeigt sich bereits daran, dass das Erfordernis der Sachkunde teilweise in der Tierschutznutztierhaltungsverordnung, beispielsweise in Bezug auf Masthühner gemäß § 17 Tierschutznutztierhaltungsverordnung, Niederschlag gefunden hat.

Mit Blick auf die hohe Anzahl an Tieren in landwirtschaftlichen Betrieben sollte in den Nebenbestimmungen zur Erlaubniserteilung ein individuell zu berücksichtigender Tierbetreuungsschlüssel festgelegt werden, um das Wohlbefinden jedes individuellen Tieres zu gewährleisten. Auch die Verpflichtung zur Teilnahme an regelmäßigen Fortbildungsveranstaltungen in den Nebenbestimmungen wäre ein geeignetes und insgesamt verhältnismäßiges Mittel, um den Tierschutz in Betrieben mit landwirtschaftlicher Nutztierhaltung voranzubringen.

Auch in Bezug auf das gewerbsmäßige Halten und Züchten von Gehegewild sollte ein Erlaubnistatbestand eingeführt werden, da gerade der Umgang mit Gehegewild spezifische Kenntnisse erfordert. Die in § 11 Abs. 6 Tierschutzgesetz statuierte Anzeigepflicht ist aus Tierschutzsicht nicht ausreichend.

Die Einfügung der Verordnungsermächtigung in § 11 Abs. 2a Tierschutzgesetz zur Führung von Bestandsbüchern ist zu begrüßen. Die Bundestierschutzbeauftragte macht jedoch darauf aufmerksam, dass diese auch zeitnah umgesetzt werden sollte und regt zudem an, dies zum Anlass zu nehmen, eine Rechtsverordnung für den gesamten § 11 Tierschutzgesetz zu erlassen.

Der Referentenentwurf sieht darüber hinaus ein Verbot der Zurschaustellung sowie Haltung von Giraffen, Elefanten, Nashörnern, Flusspferden, Primaten, Großbären, Großkatzen sowie Robben an wechselnden Orten vor, § 11 Abs. 4 RefE Tierschutzgesetz. Die Bundestierschutzbeauftragte begrüßt dieses Verbot ausdrücklich, es ist jedoch nicht ausreichend. Die Haltung von Tieren – insbesondere Wildtieren – in Zirkussen und ähnlichen Einrichtungen geht stets mit erheblichen, systemimmanenten Tierschutzproblemen einher; die Tiere sind aufgrund häufigen Transports, wechselnder Umgebung und der Unterbringung in beengten, reizarmen Käfigen massiven Schmerzen, Leiden und Schäden ausgesetzt. Neben einem hohen psychischen Stresslevel, das oftmals zu Verhaltensauffälligkeiten führt, werden durch die mangelnde natürliche Bewegung auch physische Krankheiten begünstigt. Insbesondere an die Haltung von Wildtieren sind hohe Anforderungen zu stellen, die in fahrenden Betrieben schlichtweg nicht umsetzbar sind. Intensiviert wird diese Problematik durch die Dressur und Vorführung der Tiere vor Publikum, d.h. einer großen, beängstigenden Geräuschkulisse. Ein tiergerechter, gesunderhaltender Umgang und eine bedürfnisangemessene Haltung sind mit der Grundkonzeption von Zirkussen und ähnlichen Einrichtungen aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten nicht vereinbar. Die Normierung eines Verbotes lediglich bestimmter Tierarten impliziert jedoch, dass die Zurschaustellung und Haltung von Tieren an wechselnden Orten grundsätzlich erlaubt ist.

Wenngleich sich die Bundestierschutzbeauftragte aufgrund dessen für die Einführung einer umfassenden Positivliste in Bezug auf jegliche Tierarten ausspricht, erkennt sie den Fortschritt der vorgesehenen Regelung an. Insbesondere ist zu begrüßen, dass Großkatzen uneingeschränkt einbezogen worden sind. Die Bundestierschutzbeauftragte regt jedoch an, das vorgesehene Verbot – trotz etwaiger Definitionsschwierigkeiten – mindestens auf alle Wildtiere auszuweiten.

Sofern auch dies nicht umgesetzt werden sollte, ist die vorgeschlagene Auflistung aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten mindestens um Zebras und ausgewählte Reptilienarten, wie beispielsweise Krokodile, zu ergänzen.

Die Etablierung lediglich eines Nachstellverbotes ist nicht verhältnismäßig, da dies keine Verbesserung für die derzeit gehaltenen Tiere mit sich bringt. Vielmehr sind aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten Übergangsfristen einzuführen, die angesichts der erheblichen Leiden der Tiere so kurz wie möglich zu fassen sind. Sofern keine tiergerechten Unterbringungsmöglichkeiten bestehen, sind diese nach hiesiger Ansicht innerhalb der zu gewährenden Übergangsfristen einzurichten. Jede andere Beurteilung ist mit Art. 20 GG nicht zu vereinbaren.

Um unter anderem die Kontrollierbarkeit des Ausstellungsverbots qualgezüchteter Tiere zu gewährleisten, regt die Bundestierschutzbeauftragte ferner an, zu überprüfen, ob eine grundsätzliche Genehmigungspflicht für Ausstellungen normiert werden kann.

11b TierSchG Qualzucht

Die Konkretisierung des Begriffs „Qualzucht“ ist ausweislich des Koalitionsvertrages ein ausdrückliches Ziel der Bundesregierung. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Bundestierschutzbeauftragte insbesondere die Auflistung zuchtbedingter Defekte gemäß § 11 b Abs.1a des Referentenentwurfs sowie den Einbezug defektbelasteter Elterntiere gemäß § 11b Abs. 1b des Referentenentwurfs. Die nicht abschließende Auflistung typischer Qualzuchtmerkmale erhöht die Rechtssicherheit für Züchtende und stellt eine unmittelbare Erleichterung für den Vollzug dar. Gleichzeitig wird durch die Ausgestaltung als Regelbeispiele keine starre Regelung geschaffen, sodass auch darüberhinausgehende Veränderungen als Qualzucht eingeordnet werden können.

Um jedoch der Intention des Gesetzgebers, Qualzucht umfassend zu verhindern (BT-Drs. 17/10572 S. 31), Rechnung zu tragen, sind weitere Änderungen notwendig. Aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten sollte die vorgenommene Auflistung erneut auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse überprüft werden. Zudem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass § 11b Tierschutzgesetz für *alle* Wirbeltiere – und damit auch für landwirtschaftlich genutzte Tiere – gilt. Der Bezug zu landwirtschaftlich genutzten Tieren muss bei der vorzunehmenden Konkretisierung in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden, die vorgeschlagenen Regelbeispiele sollten diesbezüglich nochmals kritisch überprüft werden und zum Beispiel um „Merkmale, die die physiologische Kompensationsfähigkeit des Stoffwechsels von Tieren überfordert, wie überproportionale Bemuskulung einzelner Körperpartien, Schnellwüchsigkeit, übermäßiges Körpergewicht, übergroßes Euter, übermäßige Milch- und Eierlegeleistung und übermäßige Anzahl von Zitzen“ ergänzt werden.

Darüber hinaus sollten aus Klarstellungsgründen folgende weitere Änderungen vorgenommen werden:

Mit besonderem Nachdruck wird zunächst darauf hingewiesen, dass die Formulierung „...züchterische Erkenntnisse oder im Falle der Veränderung Erkenntnisse (...) erwarten lassen...“ des Abs. 1 durch: „wenn es nach den objektiven Verhältnissen ernsthaft möglich erscheint“ ersetzt werden sollte. Durch diese Formulierung wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die realistische und nicht völlig fernliegende Möglichkeit des Auftretens nachteiliger körperlicher Veränderungen erforderlich ist, es jedoch keiner überwiegenden Wahrscheinlichkeit bedarf. Maßgeblich ist dabei die ex-ante Perspektive eines objektiven Beobachters, der mit dem aktuellen Stand der Wissenschaft vertraut ist. Dieser intendierte Wahrscheinlichkeitsmaßstab wird durch die derzeitige Formulierung nicht zweifelsfrei dargelegt. Die Tatbestandsalternative „Wirbeltiere zu züchten“ in Abs. 1 sollte durch die Formulierung „Wirbeltiere zu verpaaren oder sonst zu vermehren“ ersetzt werden, um eindeutig zum Ausdruck zu bringen, dass auch die unbeabsichtigte Vererbung defektbelasteter Merkmale – durch natürliche oder künstliche Befruchtung – den Tatbestand der Qualzucht erfüllt. Zucht bezeichnet jede bewusst und gewollt herbeigeführte Vermehrung von Tieren; wobei in der Regel bestimmte Eigenschaften, Merkmale oder Merkmalskombinationen bei den Nachkommen angestrebt werden. Eine Züchtung liegt daher jedenfalls vor, wenn die Verpaarung von Tieren mit dem Ziel der Weitergabe bestimmter Merkmale an Nachkommen erfolgt. Mit der Änderung „zu verpaaren oder sonst zu vermehren“ wird unmissverständlich deutlich, dass auch die gezielte Vermehrung, bei der die Vererbung bestimmter Qualzuchtmerkmale lediglich unbeabsichtigte Nebenfolge ist, umfasst ist.

Absatz 1 Nr. 1 Tierschutzgesetz benennt in der aktuellen Fassung lediglich die (biotechnisch veränderten) Tiere selbst, die Nachzucht sowie die Nachkommen. Dies sollte ergänzt werden durch „einen Teil der Nachkommen, Nachkommen oder einem Teil der Nachkommen der folgenden Generationen...“, um zweifelsfrei darzulegen, dass eine Qualzucht auch vorliegt, wenn die entsprechenden nachteiligen Veränderungen lediglich bei einem Teil der Nachkommen und/oder in späteren Generationen auftreten. Zudem sollte in Nr. 1 a.E. aufgenommen werden, dass dies auch für Schmerzen, Leiden und Schäden gilt, die auf zuchtbedingten Defekten basieren und erst im höheren Lebensalter eintreten.

Absatz 1 Nr. 2 sollte dementsprechend angeglichen werden. Absatz 1 Nr. 2a statuiert, dass eine Qualzucht vorliegt, wenn mit Leiden verbundene erblich bedingte Verhaltensstörungen auftreten. Die Formulierung ist irreführend, da suggeriert wird, dass nicht alle erblich bedingten Verhaltensstörungen mit Leiden verbunden sind und demzufolge eine zusätzliche Prüfung der konkreten Auswirkungen der erblich bedingten Verhaltensstörungen erforderlich sein könnte. Die Formulierung „mit Leiden verbundene“ sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

Absatz 1 Nr. 2c sollte dahingehend ergänzt werden, dass eine Qualzucht vorliegt, wenn eine Haltung nur unter Bedingungen möglich ist, die nicht den Anforderungen des § 2 Nr. 1 und Nr. 2 Tierschutzgesetz entsprechen. Davon erfasst ist beispielsweise die reine Wohnungshaltung oder die Haltung in einem Zwinger.

Absatz 2 sollte unter Berücksichtigung der in Absatz 1 vorgeschlagenen Änderungen entsprechend angepasst werden.

Auch Absatz 3, wonach die Absätze 1, 1a, 1b und 2 nicht für durch Züchtung oder biotechnische Maßnahmen veränderte Wirbeltiere, die für wissenschaftliche Zwecke notwendig sind, gelten, sollte zur Vermeidung von Unklarheiten unter Bezugnahme auf § 7a und § 8 Tierschutzgesetz neu gefasst werden. Insbesondere sollte auch hier nochmal zum Ausdruck gebracht werden, dass die Veränderung für wissenschaftliche Zwecke unerlässlich im Sinne von § 7a Abs. 2 Nr. 1, 2, 4 und 5 sowie ethisch vertretbar im Sinne des § 7a Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz sein muss und nicht damit gerechnet zu werden braucht, dass bei den betroffenen Tieren länger anhaltende oder sich wiederholende Schmerzen, Leiden und Schäden entstehen.

In Ergänzung zu dem geplanten Schaustellungs- und Werbeverbot qualgezüchteter Tiere sollte zudem ein grundsätzliches Haltungsverbot, Verkaufs-, sowie Ein- und Ausfuhrverbot normiert werden. Lediglich eine derart umfassende Regelung ist geeignet, Qualzucht effektiv zu begrenzen und insbesondere auch dem fluktuierenden Handel mit qualgezüchteten Tieren aus dem Ausland entgegenzutreten. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass nicht nur die Ausstellung von und Werbung mit qualgezüchteten Heimtieren maßgebliche Faktoren für die Nachfrage sind. Vielmehr gewinnen die Präsentation von Heimtieren in Verkaufsportalen im Internet und in sozialen Medien damit einhergehende Spontankäufen zunehmend an Bedeutung. Diese Entwicklung hat der Gesetzgeber unzureichend im Blick. Verstöße müssen konsequent als Ordnungswidrigkeit normiert und geahndet werden, § 18 Tierschutzgesetz sollte entsprechend angepasst werden.

Von diesem Verbot ausgenommen werden muss selbstredend die Aufnahme und der Erwerb qualgezüchteter Tiere aus Tierschutzgründen, etwa im Falle des Aussetzens oder der behördlichen Sicherstellung. Auch die freiwillige Abgabe von Tieren aufgrund persönlicher Umstände muss als Ausnahme von diesem Grundsatz beachtet werden. Gleichzeitig müssen etwaige Umgehungsmöglichkeiten des grundsätzlichen Verbotes durch Ausnutzung der Ausnahmen antizipiert und so gut wie möglich verhindert werden.

Die Verordnungsermächtigung des Absatzes 4 sollte künftig als Verpflichtung ausgestaltet werden, da bislang von der Ermächtigung noch kein Gebrauch gemacht wurde.

Insbesondere mit Blick auf die hohe tierschutzrechtliche Relevanz von Qualzucht ist die vorgesehene Übergangsfrist von 15 Jahren zur Anwendung der Absätze 1b sowie 2 Nr. 2 nicht

hinnehmbar, § 21 Abs.6c des Referentenentwurfs. Dies wird vor allem dadurch unterstützt, dass sich § 11b Abs. 1b und § 11b Abs.1 des Referentenentwurfs regelmäßig überschneiden, sodass die Gefahr besteht, dass § 11b Abs.1b als *lex specialis* zu Absatz 1 angesehen und die Übergangsfrist zuungunsten des Tierschutzes ausgelegt werden wird.

§ 11c TierSchG Abgabe von Tieren an Kinder und Jugendliche

Die Erweiterung des § 11c Tierschutzgesetz wird insgesamt ausdrücklich befürwortet. Mit Blick auf die zunehmende Haltung von exotischen Tieren, beispielsweise Achatschnecken, und ihren besonderen Bedürfnissen, erscheint eine Ersetzung des Wortes „Wirbeltiere“ durch „Tiere“ zur Erreichung eines größtmöglichen Tierschutzniveaus zielführend.

§ 11d TierSchG Anzeigen lebender Tiere auf Online-Plattformen

Mit der Einführung des § 11d Tierschutzgesetz wird die Zielsetzung des Koalitionsvertrages, eine verpflichtende Identitätsüberprüfung für den Onlinehandel mit Heimtieren zu etablieren, umgesetzt. Dies stellt einen wichtigen Meilenstein zur Eindämmung des illegalen Handels dar und ist damit grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Bundestierschutzbeauftragte merkt jedoch an, dass nach der derzeitigen Regelung die Möglichkeit besteht, dass die Vorgaben durch falsche Angaben umgangen werden. Zudem steht zu befürchten, dass sich der illegale Handel auf soziale Medien oder auch Messenger verlagert, zur Vorbeugung sollte die verpflichtende Identitätsüberprüfung daher auch auf diese Medien ausgeweitet werden. Rechtssicher umsetzbar wäre dies durch die Aufnahme einer entsprechend ausgestalteten Legaldefinition von Online Plattformen. Neben der Mitteilung der persönlichen Daten und ggf. Identifizierungsmöglichkeiten des angebotenen Tieres sollten Anbieter zudem verpflichtet werden, den Betreibern der Online-Plattform mitzuteilen, ob diese über eine Erlaubnis gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 8 a,b Tierschutzgesetz verfügen.

Kritisch betrachtet die Bundestierschutzbeauftragte zudem die Regelung zur Mitteilung der Kennzeichnung, § 11d Abs. 1 Nr.2 des Referentenentwurfs. Nach aktueller Rechtslage müssen die meisten Tiere nicht verpflichtend gekennzeichnet werden und auch eine freiwillige Kennzeichnung erfolgt häufig nicht, sodass die Gefahr besteht, dass die Regelung ins Leere läuft. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten sollte klargestellt werden, dass die erforderlichen Nachweise bei der Registrierung als Anbieter zu erbringen sind und ein Angebot erst nach vollständiger Übermittlung der Daten veröffentlicht werden darf. Die Bundestierschutzbeauftragte weist darauf hin, dass die in § 11d des Referentenentwurfs vorgesehene Identitätsüberprüfung mit den Bestimmungen des Digital Services Acts vereinbar ist. Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

Der Anwendungsbereich des Digital Services Act richtet sich lediglich an die Vermittlungsplattformen selbst. Soweit § 11d des Referentenentwurfs mithin den Anbietern von Tieren auf Online-Plattformen Pflichten auferlegt bzw. Anforderungen an das Tier als

Gegenstand der Vermittlung statuiert (§ 11d Abs. 3 des Referentenentwurfs), ist der Anwendungsbereich des Digital Service Act bereits nicht eröffnet. Soweit den Plattformen selbst Pflichten auferlegt werden, ist der Anwendungsbereich zwar eröffnet, diese dienen jedoch mit dem Tierschutz einem anderen berechtigten öffentlichen Interesse als der Digital Services Act, was nach Erwägungsgrund 9 S. 3 DSA zulässig ist. Hinsichtlich der Durchsetzung behördlicher Auskunftsverlangen verweist die Bundestierschutzbeauftragte auf die Öffnungsklausel in Art. 30 Abs. 6 DSA.

§ 13 TierSchG Mähen von Rasen- oder Grünlandflächen

Ebenfalls ausdrücklich zu begrüßen ist die Erweiterung des § 13 Tierschutzgesetz dahingehend, dass auf nicht wirtschaftlich genutzten Rasen- und Grünlandflächen während der Dämmerung und bei Dunkelheit nicht gemäht werden darf, es sei denn, es werden geeignete Maßnahmen ergriffen, um erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden an den dortigen Wirbeltieren weitgehend zu verhindern.

Aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten sollte die Beschränkung auf nicht wirtschaftlich genutzte Rasen- und Grünlandflächen aufgehoben werden, da sich die Problematik auf wirtschaftlich genutzten Flächen gleichermaßen stellt.

Zweifelhaft erscheint zudem der tatsächliche Mehrwert der Einschränkung, dass ein Mähen bei Dämmerung und Dunkelheit möglich ist, sofern geeignete Maßnahmen zur Verhinderung erheblicher Schmerzen, Leiden und Schäden ergriffen werden. Es ist für die Bundestierschutzbeauftragte nicht ersichtlich, welche praktischen Maßnahmen hier ergriffen werden könnten, die genauso effektiv sind wie ein Mähverbot bei Dämmerung und Dunkelheit. Vielmehr betrachtet die Bundestierschutzbeauftragte die Normierung eines derartigen Ausnahmetatbestandes kritisch, da diese nicht zu kontrollierenden Umgehungsmöglichkeiten Tür und Tor öffnet.

§ 16 TierSchG

Positiv hervorzuheben ist die Verpflichtung zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen von Tierbörsen, bei denen eine Teilnahme gewerbsmäßig tätiger Personen zu erwarten ist; § 16 Abs. 1 des Referentenentwurfs.

Auch die Schaffung zusätzlicher Möglichkeiten der Identitätsfeststellung gemäß § 16 Abs. 2 des Referentenentwurfs ist geeignet, einen Mehrwert für den Tierschutz zu generieren.

Die Bundestierschutzbeauftragte begrüßt zudem die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage zur Etablierung von Registern, aus denen die zuständigen Behörden die für die Überwachung von Personen oder Personenvereinigungen nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, Betrieben nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstabe d mitwechselnden Standorten und behördlichen Haltungsverboten nach § 16a Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 oder gerichtlichen Haltungsverboten

nach § 20 Absatz 1 Tierschutzgesetz erforderlichen personenbezogenen Daten automatisiert abrufen können, § 16 Abs. 6 S. 3 des Referentenentwurfs.

Bereits mit EntschlieÙung vom 28.10.2022 hat der Bundesrat (BR Drucksache 484/22²) die Bundesregierung unter anderem aufgefordert, noch in der laufenden Legislaturperiode eine Rechtsgrundlage für die bundesweite Erfassung der Daten zu verhängten Tierhaltungs- und Betreuungsverboten sowie vergleichbaren Sachverhalten, die für eine effektive Überwachung durch die Vollzugsbehörden erforderlich sind, zu schaffen und diese effektiv und ressourcenschonend umzusetzen. Gleichzeitig hat der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung gebeten, ob sich eine solche Datenbank auch auf bewilligte bzw. abgelehnte Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 S. 1 Tierschutzgesetz beziehen kann.

Die Arbeitsgruppe Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz hat bereits im November 2020 die Notwendigkeit einer Rechtsgrundlage für eine solche bundesweite Datenbank an das BMEL herangetragen.

Die Implementierung einer solchen Datenbank würde einen signifikanten Mehrwert für den Tierschutz bei lediglich geringfügiger Kostenbelastung darstellen. Die Bundestierschutzbeauftragte regt daher eine zeitnahe Umsetzung der Verordnungsermächtigung an.

§ 16k TierSchG

Die Implementierung des Amtes eines bzw. einer Bundestierschutzbeauftragten in das Tierschutzgesetz ist ausdrücklich zu befürworten, da somit eine gesetzliche Grundlage für die Einsetzung eines oder einer Beauftragten geschaffen und Kontinuität des Amtes gewährleistet wird. Tierschutz ist ein dynamisches Rechtsgebiet, das mit Blick auf das Optimierungsgebot des Artikel 20a GG kontinuierlich weiterentwickelt wird. Die beratende Unterstützung der Bundesregierung durch eine bzw. einen politisch unabhängige(n) und weisungsfreie(n) Bundestierschutzbeauftragte(n) kann maßgeblich zu einer Verbesserung des Tierschutzes beitragen, da so eine von Interessenkonflikten losgelöste Instanz geschaffen wird, die lediglich die Bedürfnisse der Tiere fokussiert. Dadurch kann sichergestellt werden, dass die Bedürfnisse von Tieren im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene ausreichende Berücksichtigung finden. Gleichzeitig kann die von der Bundesregierung hierzu beauftragte Person als Impulsgeber gesetzliche Verfahren anstoßen, sodass dem Schutz der Tiere gemäß Artikel 20a GG umfassend Rechnung getragen wird. Durch die gesetzliche Verankerung des Amtes wird verhindert, dass die Einsetzung einer Bundestierschutzbeauftragten eine politische Entscheidung ist, die sich auf die laufende Legislaturperiode beschränkt.

Zur Gewährleistung demokratischer Legitimation des Amtes sollte der oder die Bundestierschutzbeauftragte durch den Bundestag gewählt werden. Die Bestellung durch das

Bundesministerium, wie in § 16k Abs. 1 Tierschutzgesetz vorgesehen, hingegen ist nicht empfehlenswert, da dadurch der Eindruck einer gewissen Parteinähe erweckt werden kann, was den konstruktiven Austausch mit allen politischen Akteuren negativ beeinflussen und die Akzeptanz des Amtes mindern könnte.

Aus Klarstellungsgründen sollte zudem aufgenommen werden, dass eine Wiederwahl des oder der Beauftragten der Bundesregierung für den Tierschutz möglich ist.

§§ 16l, 16m TierSchG

Grundsätzlich positiv hervorzuheben ist die Einfügung der Paragraphen § 16l und § 16m Tierschutzgesetz, da so eine zusätzliche Kontrollinstanz zur Feststellung von Verstößen gegen das Tierschutzgesetz geschaffen wird. Die genaue Untersuchung von Tierkörpern lässt Rückschlüsse auf den Umgang und die Haltungsbedingungen der gestorbenen Tiere zu³, die zur Sanktionierung und insbesondere zur Prävention künftiger Verstöße gegen das Tierschutzgesetz herangezogen werden können. Zur Erreichung eines einheitlichen Schutzniveaus und um insbesondere systematischen tierschutzrechtlichen Verstößen effektiv entgegenzutreten, ist eine umfassende und für die zuständige Behörde verbindliche Regelung unerlässlich. Aufgrund dessen sollte der durch § 16m Abs. 1 Tierschutzgesetz eröffnete weite Ermessensspielraum um eine regelmäßige Kontrollpflicht, die auch die Intensität der stichprobenartigen Überprüfung festsetzt, ergänzt werden. Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt insoweit, dass jeder Betrieb und jede Anlage mindestens dreimal jährlich überprüft wird. Dabei sollten mindestens 20 Prozent der im Überprüfungszeitpunkt vorhandenen Tierkörper stichprobenartig auf bestimmte, gesetzlich festgelegte Indikationen überprüft werden. Geeignete Anknüpfungspunkte wären hier beispielsweise der Ernährungszustand, Veränderungen der Haut, Verletzungen oder Läsionen am Bewegungsapparat sowie die vorschriftsmäßige Tötung. Sollte diese Verpflichtung keinen Eingang in das Tierschutzgesetz finden, empfiehlt die Bundestierschutzbeauftragte mindestens die Statuierung einer Aufsichtspflicht der zuständigen Behörde gemäß § 16 Abs. 1 Tierschutzgesetz.

Die gleichzeitige Ausgestaltung eines Verstoßes gegen §§ 16l; 16m Tierschutzgesetz als Ordnungswidrigkeit durch entsprechende Erweiterung des § 18 Tierschutzgesetz ist konsequent. Sicherzustellen ist selbstredend, dass der Herkunftsbetrieb zeitnah zu kontrollieren ist, sofern die Überprüfung der VTN Betriebe auf tierschutzwidrige Bedingungen in den Haltungsbetrieben schließen lässt. Aus Tierschutzsicht ist eine kurzfristige Kontrolle hier zwingend erforderlich; die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt insoweit die verpflichtende Durchführung binnen eines Monats.

³ vgl. weitergehend hierzu: http://ign-nutztierhaltung.ch/sites/default/files/PDF/IGN_FOKUS_16_Tierschutz_Schlachthof.pdf ab S. 22.

Durch die Beschränkung der behördlichen Kontrollmöglichkeiten auf Rinder und Schweine, die zu Erwerbszwecken gehalten werden, wird jedoch nicht das volle Potential einer solchen Regelung ausgeschöpft. Im Gegenteil: die vorgesehene Einschränkung erscheint in Anbetracht anderer Tierarten beispielsweise Schafe, Ziegen oder Geflügelarten – und Tieren in privater Haltung, für die es eine Pflicht zur Abgabe in Betrieben zur Verarbeitung tierischer Nebenprodukte gibt, nicht sachgerecht.

§ 17 TierSchG

Die wirkungsvolle Reformierung des Tierschutzgesetzes zur effektiven und spürbaren Verbesserung des Tierschutzes erfordert präzise gefasste Normen und Verordnungen, die Ge- und Verbote sowie Mindeststandards im Umgang mit Tieren umfassend regeln. Gleichzeitig muss auch gewährleistet sein, dass die repressiven Strafvorschriften und Ordnungswidrigkeiten eine lückenlose Ahndung von Verstößen ermöglichen und eine ausreichende Abschreckungswirkung entfalten.

Vor diesem Hintergrund ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, dass auch die Reformierung des § 17 Tierschutzgesetz in den Koalitionsvertrag aufgenommen wurde. Konkret sollten ausweislich des Koalitionsvertrages Teile des Tierschutzrechts in das Strafrecht überführt sowie das maximale Strafmaß erhöht werden.

Die Umsetzung dieser Ziele findet in dem vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch nur unzureichenden Niederschlag.

Hinsichtlich der Übertragung tierschutzrechtlicher Normen in das Strafrecht sind bislang keine Ansätze erkennbar, wenngleich die Übertragung in das Strafrecht zu einer größeren Beachtung und damit zu einem effektiveren Vollzug der Norm beitragen könnte. Diese Wirkung wurde auch nach der Aufnahme von Umweltstraftaten in das StGB positiv hervorgehoben; die Gesamtanzahl an Umweltstrafverfahren sowie die Zahl der Aburteilungen von Umweltstraftaten sei angestiegen. Nicht zuletzt würde eine Aufnahme der Norm in das Strafgesetzbuch dazu führen, dass dieser auch in der juristischen Ausbildung eine (höhere) Bedeutung zukommen würde.

Die vorgesehene Erhöhung des Strafmaßes hinsichtlich der Normierung eines Qualifikationstatbestandes umgesetzt. Besonders hervorzuheben ist diesbezüglich, dass bei Verwirklichung des Qualifikationstatbestandes eine Geldstrafe nicht mehr verhängt werden kann. Positiv erscheint zudem die vorgesehene Normierung eines Qualifikationstatbestandes der Begehung einer strafbaren Handlung in Bezug auf eine große Anzahl von Wirbeltieren gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 2 2. Alt. des Referentenentwurfs.

Der Qualifikationstatbestand sollte darüber hinaus auf Personen, die eine Tat in ihrer Eigenschaft als Tierhalter, Tierbetreuer oder Amtsträger im Rahmen ihrer Zuständigkeit begehen, erweitert werden.

Die Bundestierschutzbeauftragte regt zudem an, zu prüfen, ob eine Erweiterung der Qualifikationstatbestände auf die gewerbs- und bandenmäßige Begehung einen weiteren Mehrwert generiert, da durch diese Begehungsformen eine besondere kriminelle Energie zum Ausdruck kommt.

Positiv zu bewerten ist ebenfalls die Normierung der Versuchsstrafbarkeit.

Auch die Aufnahme der leichtfertigen Tatbegehung einer Handlung nach Absatz 1 Nr.1 oder 2 Buchstabe b ist zu begrüßen, um Beweisschwierigkeiten hinsichtlich des vorsätzlichen Handelns entgegenzuwirken.

Zur Verhinderung einer negativen Vorbildwirkung sollten zudem Regelungen getroffen werden, die geeignet sind, die Veröffentlichung und Verbreitung von Aufnahmen von Missbräuchen gegenüber Tieren in sozialen Medien einzugrenzen. Diesbezüglich bietet sich entweder die Ausgestaltung als Qualifikationstatbestand oder auch die Schaffung eines zusätzlichen Straftatbestandes, etwa eines § 17a Tierschutzgesetz, an. Letzteres hätte den Vorteil, dass auch das bloße Teilen von Videos durch Nutzer und Nutzerinnen, die in die eigentliche Tat nicht involviert waren, einbezogen und so eine höhere Hemmschwelle zur weiteren Verbreitung derartiger gewaltverherrlichender Aufnahmen geschaffen werden könnte. Werden beispielsweise Aufnahmen durch die Täter rechtswidrig in sozialen Medien veröffentlicht, wäre die Wahrscheinlichkeit, dass diese Inhalte großflächig geteilt werden würden, zumindest geringer. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Norm bietet sich eine Orientierung an § 131 StGB an.

Erfahrungen aus der Praxis zeigen deutlich, dass der Vollzug des § 17 Tierschutzgesetz oftmals unzureichend ist und Verfahren regelmäßig frühzeitig eingestellt werden oder sogar der Anfangsverdacht nicht angenommen wird. Die abstrakte Formulierung der Norm eröffnet einen weiten Auslegungsspielraum, der zu einer zurückhaltenden Anwendung des Straftatbestandes führt. Dies resultiert unter anderem daraus, dass aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe der Norm oft Unsicherheiten bestehen, ob das Erfolgsunrecht verwirklicht ist, d.h. ob ein Verhalten beispielsweise erhebliche länger andauernde Schmerzen oder Leiden hervorruft. Kommt es zu einem Ermittlungsverfahren ist eine Beurteilung oft lediglich durch die Einholung zeitaufwendiger und kostenintensiver Sachverständigengutachten möglich. Noch verstärkt wird diese Problematik durch eine „Sprachbarriere“ zwischen veterinärmedizinischen Gutachtern und Juristen. Teilweise setzen veterinärmedizinisch fundierte Gutachten bereits medizinische Sachzusammenhänge voraus und sind durch die Verwendung von Fachbegriffen für medizinische Laien schwierig nachzuvollziehen. Auf der anderen Seite erfordert die Subsumtion eines Sachverhaltes unter eine Norm ebenfalls juristische Kenntnisse. Es besteht damit die Gefahr, dass gutachterliche Formulierungen juristisch anders gewertet werden als durch die sachverständige Person beabsichtigt.

Hinzu kommen Nachweisschwierigkeiten hinsichtlich der Verwirklichung des subjektiven Tatbestandes. Weder durch die Normierung der Versuchsstrafbarkeit noch der leichtfertigen Begehung kann dieses grundsätzliche Problem vollständig behoben werden.

Eine einfach umsetzbare und rechtssichere Lösung für diese strukturell bedingte Problematik stellt die Normierung zusätzlicher abstrakter Gefährdungsdelikte in Form von verwaltungsrechtsakzessorischen Straftatbeständen dar. Damit wird die generelle Gefährlichkeit bestimmter Verhaltensweisen sanktioniert, der Eintritt eines tatbestandsmäßigen Erfolges – z.B. in Form von erheblichen Leiden oder Schmerzen – ist nicht erforderlich. Die Konzeption verwaltungsrechtsakzessorischer Straftatbestände ist dem Gesetzgeber alles andere als unbekannt, diese sind beispielsweise auch im Infektionsschutzrecht und im Aufenthaltsrecht zu finden.

Die Normierung verwaltungsakzessorischer Straftatbestände bietet den Vorteil, dass Verstöße gegen bestehende tierschutzrechtliche Regelungen – beispielsweise in der Tierschutznutztierhaltungsverordnung oder der Tierschutzschlachtverordnung – unmittelbar strafbewährt sein könnten und es keiner zusätzlichen Subsumtion bedürfte, wie sich ein Verstoß gegen die Regelungen auf das individuelle Tier auswirkt. Dies würde zu einer spürbaren Entlastung der Gerichte führen, da zeit- und kostspielige Sachverständigengutachten zur Beurteilung nicht mehr erforderlich sein würden. Damit einhergehend wäre es ausreichend, dass sich der Vorsatz auf die konkrete Handlung bezieht, der Nachweis des subjektiven Tatbestandes würde damit erheblich erleichtert werden.

Gemessen an diesen Grundsätzen bietet es sich an, verwaltungsakzessorische Straftatbestände insbesondere in Bereichen zu etablieren, die entweder spezifisches tierartbezogenes Wissen voraussetzen und/ oder naturgemäß erhebliche Nachweisschwierigkeiten in Bezug auf die Verwirklichung des objektiven oder subjektiven Tatbestandes des § 17 Tierschutzgesetzes mit sich bringen. Maßgeblich ist jedenfalls, dass die entsprechenden Regelungen unmittelbare Auswirkungen auf die Tiere haben und sich nicht in der Normierung bloßer Formalitäten, wie etwa Dokumentationspflichten, erschöpfen. Innerhalb der verwaltungsakzessorischen Straftatbestände kann sodann differenziert werden zwischen Tatbeständen, die einen einmaligen Verstoß gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen voraussetzen und Tatbeständen, die wiederholte, systematische oder grobe Verstöße erfordern.

Konkret erscheint beispielsweise die Überschreitung rechtlich festgelegter Höchstgrenzen von Besatzdichten in Ställen eine geeignete Regelungsmaterie. Dadurch würde unklaren Auslegungsfragen hinsichtlich der individuellen Auswirkungen einer Überbelegung auf die Tiere begegnet, indem im Rahmen des objektiven Tatbestandes lediglich objektiv messbare Kriterien – namentlich die Größe der Fläche und die Anzahl der Tiere – für die Strafbarkeit zugrunde gelegt würden. Auch der subjektive Tatbestand wäre somit leichter nachweisbar, da sich dieser nur auf die Überschreitung der erlaubten Anzahl, nicht aber auf die Auswirkungen hinsichtlich der

Gesundheit und des Wohlbefindens der Tiere und der Zufügung von erheblichen Schmerzen oder Leiden beziehen müsste.

Auch die Normierung einer Strafbarkeit für die wiederholte, systematische oder grobe Überschreitung der zeitlichen Höchstdauer zwischen Betäubung und Entblutungsschnitt bei der Schlachtung wäre zur Unterstützung des effektiven Vollzugs eine gewinnbringende Regelung. Selbstredend geht ein Entblutungsschnitt bei einer unzureichenden Betäubung mit erheblichen Schmerzen und Leiden für das Tier einher. Allerdings können insbesondere bei der Auswertung von Videomaterial nicht nur aufgrund festgestellter Bewegungen des Tieres auf eine fehlende Betäubung (-stiefe) und damit einhergehende Schmerzen und Leiden abgestellt werden, da etwa auch die Möglichkeit reflektorischer Bewegungen des Tieres zu berücksichtigen ist bzw. diese aufgrund der Materialqualität nicht von gezielten Bewegungen zu unterscheiden sind.

Die Schaffung eines verwaltungsakzessorischen Straftatbestandes würde demgegenüber eine objektive und rechtssichere Beurteilung ermöglichen.

Die bloße Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeit wird dem begangenen Unrecht mit Blick auf die erheblichen Schmerzen und Leiden der Tiere bei wiederholter, systematischer oder grober Überschreitung der zulässigen Höchstdauer nicht gerecht.

Aus dieser Erwägung heraus erscheint es ebenfalls sinnvoll, den Einsatz unzulässiger Treibmittel bzw. die wiederholte unverhältnismäßige Verwendung von Treibmitteln als strafbewährte Vorschrift zu normieren. So könnte Nachweisschwierigkeiten hinsichtlich des subjektiven Tatbestandes effektiv begegnet werden, indem auch hier lediglich Vorsatz hinsichtlich des Einsatzes – und nicht der damit einhergehenden erheblichen Schmerzen und Leiden der Tiere – maßgeblich wäre. Eine etwaig dahingehende Einlassung, dass die Zufügung erheblicher Leiden und Schmerzen durch den unverhältnismäßigen Einsatz von Treibmitteln nicht bekannt/beabsichtigt war, würde damit unbeachtlich.

Ein weiteres geeignetes Anwendungsbeispiel für einen verwaltungsakzessorischen Straftatbestand ist die Sanktionierung der Anwendung tierschutzwidriger Tötungsmethoden. Der zur Tötung eines Tieres erforderliche vernünftige Grund bezieht sich sowohl auf das „ob“ als auch auf das „wie“ der Tötung. Ein vernünftiger Grund liegt demnach nur vor, wenn für einen adäquaten Zweck auch das vorgesehene, korrekte Mittel eingesetzt wurde.

Diese sachgerechte Auslegung des vernünftigen Grundes findet sich jedoch in gerichtlichen Verfahren bzw. Ermittlungsverfahren regelmäßig nicht wieder. Vielmehr beschränkt sich die Ermittlung in diesen Fällen oftmals auf § 17 Nr. 2a/b Tierschutzgesetz, mit der Folge, dass nachgewiesen werden muss, dass einem Tier durch die vorschriftswidrige Tötung vorsätzlich erhebliche Leiden und Schmerzen zugefügt worden sind. Mit Blick auf die dargelegten Nachweisschwierigkeiten würde die Schaffung eines verwaltungsakzessorischen Straftatbestandes einen signifikanten Mehrwert durch Effizienzsteigerung darstellen, da sich die

Beurteilung der Art und Weise der Tötung lediglich auf eindeutige, objektive Kriterien stützen würde. Konkret könnte beispielsweise anhand von Videomaterial leicht ermittelt werden, ob ein Ferkel vorschriftswidrig betäubt oder getötet wurde, indem es über eine Kante gezogen wurde. Der Nachweis, ob das Tier dabei (länger anhaltende) erhebliche Leiden und Schmerzen erlitten und die betreffende Person diesbezüglich vorsätzlich gehandelt hat, würde sich demgegenüber zumindest deutlich komplexer gestalten. Gleiches gilt etwa für die Frage, ob ein Tier vor der Schlachtung korrekt betäubt wurde; das „wie“ der Tötung schließt ebenfalls die vorausgehende Betäubung ein. Durch die Normierung des vorgeschlagenen verwaltungsakzessorischen Straftatbestandes würde die Beurteilung, ob das jeweilige Tier bei der Entblutung tatsächlich noch bei Bewusstsein war und dadurch erhebliche Leiden und Schmerzen erlitten hat, entbehrlich. Dies würde einen großen Fortschritt für den Tierschutz darstellen, da durch eine tierschutzwidrige Betäubungs- und/ oder Tötungsmethode die hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher Leiden und Schmerzen besteht. Eine konsequente strafrechtliche Ahndung von Verstößen erzeugt eine abschreckende Wirkung. Auch aus politischer Perspektive ist die Implementierung des verwaltungsakzessorischen Straftatbestandes ein wichtiges Signal. Die unsachgemäße Tötung eines Tieres stellt auch aus Laienperspektive ein erhebliches Unrecht dar. Es stößt in der Bevölkerung oft auf Unverständnis, wenn derartige Verstöße gegen das Tierschutzgesetz aufgrund der dargelegten Nachweisschwierigkeiten nicht strafrechtlich geahndet werden - zumal Straftaten im Tierschutzrecht durch die Bevölkerung schwerwiegender beurteilt werden als im Kernstrafrecht enthaltene Tatbestände wie Vandalismus oder Steuerhinterziehung.

Eine weitere große Tierschutzproblematik stellt die Abgabe von Säugetieren zur Schlachtung im letzten Drittel der Trächtigkeit dar, welche gemäß § 4 S.1 des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes verboten ist. Ausweislich der Gesetzesbegründung⁴ trägt die Vorschrift der Tatsache Rechnung, dass Feten zumindest im letzten Drittel der Trächtigkeit Leiden und Schmerzen empfinden können. Die Schlachtung eines Tieres in dieser Phase der Trächtigkeit führt regelmäßig dazu, dass der empfindungsfähige Fötus mangels Sauerstoff qualvoll erstickt. Durch den Bolzenschuss wird in diesen Fällen lediglich das Muttertier betäubt.

Vor dem Hintergrund der enormen Leiden und Schmerzen der Feten, die zum Tod – dem größtmöglichen Schaden – führen, ist die Ausgestaltung eines Verstoßes gegen § 4 S.1 des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes als Ordnungswidrigkeit mit einer maximalen Geldbuße von 5.000 Euro nicht ausreichend; § 7 Abs. 1 Nr.1b, Abs. 3 zweiter Halbsatz Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetz.

Eine strafrechtliche Ahndung nach § 17 Tierschutzgesetz ist zwar theoretisch möglich, geht jedoch mit erheblichen Nachweisschwierigkeiten und auch rechtlichen Hürden einher. Anknüpfungspunkt für eine Strafbarkeit kann sowohl die Tötung ohne vernünftigen Grund als

⁴ BT-Drucksache 18/12085, S. 16.

auch die Zufügung erheblicher Leiden und Schmerzen des Kalbes sowie des Muttertieres sein. Insbesondere die Frage, ob hier hinsichtlich des Kalbes und/oder des Muttertieres eine Tötung ohne vernünftigen Grund vorliegt, erfordert differenzierte juristische Subsumtion, die auch tiermedizinische Grundkenntnisse erfordert. Diese Kenntnisse können nicht vorausgesetzt werden, sodass die Gefahr besteht, dass dieses erhebliche Unrecht nicht geahndet wird.

In rechtlicher Hinsicht stellt sich unter anderem die Problematik, dass Feten, die sich noch im Mutterleib befinden, nicht als Tiere im Sinne des Tierschutzgesetzes zu qualifizieren sind. Der Anwendungsbereich des Tierschutzgesetzes ist erst mit der Geburt eines Tieres eröffnet, wie die Gesetzessystematik – etwa durch spezielle Vorschriften zur Behandlung von Feten im Tierversuchsrecht – deutlich zeigt. Damit ist der bereits empfindungsfähige Fötus lediglich mittelbar über das Muttertier durch das Tierschutzgesetz geschützt. Dieser mittelbare Schutz endet mit dem Eintritt des Todes des Muttertieres bei der Schlachtung, da dieses nur bis zum Zeitpunkt des Todes als Tier im Sinne des Tierschutzgesetzes anzusehen ist.

Zumindest die wiederholte Abgabe hochträchtiger Tiere zur Schlachtung sollte, um dem erheblichen Unrecht Rechnung zu tragen, als verwaltungsakzessorischer Straftatbestand ausgestaltet werden.

Beispielhaft könnten verwaltungsakzessorische Straftatbestände wie folgt gefasst werden:

„Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer wiederholt oder systematisch § 4 S. 1 Tiererzeugnisse-Handels- Verbotsgesetz zuwiderhandelt, indem er Säugetiere im letzten Drittel der Trächtigkeit zur Schlachtung abgibt.“

Überschneidungen mit § 17 Tierschutzgesetz können der Systematik des Strafrechts entsprechend auf Ebene der Konkurrenzen gelöst werden.

§ 18 TierSchG

Auch die präzise und möglichst lückenlose Regelung von Ordnungswidrigkeiten trägt zu einer ordnungsgemäßen Umsetzung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen durch alle Beteiligten bei. Vor diesem Hintergrund ist die entsprechende Anpassung des § 18 Tierschutzgesetz an die Änderungen des Tierschutzgesetzes positiv zu bewerten.

Ausdrücklich zu befürworten ist ebenfalls die Aufnahme des § 13b Tierschutzgesetz in § 18 I Nr. 3b Tierschutzgesetz und die damit eröffnete Möglichkeit, Verstöße gegen Katzenschutzverordnungen mit Bußgeldern zu ahnden.

Positiv hervorzuheben ist insbesondere auch die vorgesehene deutliche Erhöhung der maximalen Geldbußen in Absatz 4, da dies unmittelbar zu einer Verstärkung der abschreckenden Wirkung beiträgt.

Aufgrund der hohen abstrakten Gefährdung von Mährobotern und ähnlichen Geräten wird darüber hinaus empfohlen, einen zusätzlichen Tatbestand für einen Verstoß gegen § 13 Absatz 2 Tierschutzgesetz zu schaffen, wonach derjenige ordnungswidrig handeln soll, der vorsätzlich oder fahrlässig Rasen- und Grünlandflächen mäht, ohne geeignete, für die jeweilige

Mähtechnik in der Praxis verfügbare und zumutbare Maßnahmen zu ergreifen, um erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden an den dortigen Wirbeltieren weitestgehend zu verhindern. Der Eintritt von Schmerzen, Leiden oder Schäden ist für die Erfüllung des Tatbestandes der Ordnungswidrigkeit gerade nicht erforderlich. Durch die Ausgestaltung als Ordnungswidrigkeit wird die präventive Wirkung des § 13 Abs. 2 Tierschutzgesetz intensiviert, indem bereits das vorsätzliche oder fahrlässige Unterlassen des Ergreifens geeigneter Maßnahmen ohne Eintritt eines Schadens bußgeldbewährt ist.

§ 19 TierSchG

Die Erweiterung des § 19 Tierschutzgesetz, die v.a. die Einziehung von Transportfahrzeugen, u.a. bei illegalen Hunde- und Katzentransporten ermöglicht, ist insgesamt zu begrüßen.

§ 21 TierSchG

Die Bundestierschutzbeauftragte verweist insofern erneut auf das genannte Urteil des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (G 193/2023-15, V 40/2023-15) und regt eine kritische Überprüfung der vorgesehenen Übergangsfristen an.

II. Über den Referentenentwurf hinausgehende ausgewählte Themenkomplexe mit dringendem Regelungsbedarf

Zuletzt soll die vorliegende Stellungnahme zum Anlass genommen werden, um auf ausgewählte Themenkomplexe hinzuweisen, die dringenden Änderungsbedarf erfordern, gleichwohl aber bei dem Referentenentwurf zur Reformierung des Tierschutzgesetzes unberücksichtigt geblieben sind.

§ 1 S. 3 TierSchG

Die im vorangegangenen Referentenentwurf vorgesehene wichtige Konkretisierung des Tierschutzgesetzes, dass wirtschaftliche Interessen für sich genommen keinen wichtigen Grund für eine Beeinträchtigung von Leben und Wohlbefinden eines Tieres darstellen, ist leider in der vorliegenden Fassung des Referentenentwurfs nicht mehr enthalten. Diese sollte unbedingt erneut aufgenommen werden, da die ursprünglich vorgesehene Konkretisierung lediglich der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dient, indem klargestellt wird, dass ausschließlich wirtschaftliche Gründe keinen vernünftigen Grund darstellen. Durch die explizite Aufnahme in das Gesetz wird Rechtsunsicherheiten vorgebeugt. Demgegenüber kann die Streichung des vorgesehenen § 1 S. 3 Tierschutzgesetz eine negative Symbolwirkung erzeugen, da kein sachlicher Grund ersichtlich ist warum eine Änderung, die lediglich aus Klarstellungsgründen erfolgen sollte, nicht bestehen bleibt.

Ausnahmen von dem Betäubungsgebot des § 4a Abs. 1 TierSchG

Insbesondere mit Blick auf Urteil des EUGH vom 17. Dezember 2020 (C-336/19) sowie das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Urt. v. 13.02.2024, CEDH 033

(2024) regt die Bundestierschutzbeauftragte an, die derzeit gemäß § 4a Abs. 2 Nr.2 Tierschutzgesetz bestehende Ausnahmemöglichkeit von dem Betäubungsgebot dahingehend abzuändern, dass eine reversible Betäubung stets gewährleistet werden muss. Dies würde die widerstreitenden Interessen des Tierschutzes und der Religionsfreiheit aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten in einen angemessenen Ausgleich bringen. Für die Schlachtung von Rindern erachtet die Bundestierschutzbeauftragte jedoch eine irreversible Betäubung für unabdingbar.

Tierversuche

Zur Gewährleistung einer Übereinstimmung mit den Zielen der EU-Richtlinie Nr. 2010/63 ist eine Reformierung der tierversuchsrechtlichen Vorschriften, welche im vorliegenden Referentenentwurf leider nicht aufgegriffen wurde, unumgänglich. Insbesondere ist § 8a Abs. 1 S. 2 und 3 Tierschutzgesetz ersatzlos zu streichen, eine fingierte Genehmigung für Tierversuche, die regulatorisch vorgeschrieben sind oder zu Produktions- oder diagnostischen Zwecken durchgeführt werden, ist mit den Zielen der EU-Richtlinie nicht vereinbar.

Mit Blick auf die hohe Wertigkeit des Tierschutzes als Staatszielbestimmung gemäß Art. 20a GG sollte zudem eine absolute Schmerz-Leidens-Grenze für Tierversuche in § 7a Absatz 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz aufgenommen werden. Die Einführung einer absoluten Schmerz-Leidensgrenze für Tierversuche dient der Umsetzung von Artikel 15 Absatz 2 der Richtlinie 2010/63/EU, der vorsieht, dass ein Tierversuch nicht durchgeführt werden darf, wenn er bei den Tieren starke Schmerzen, schwere Leiden oder schwere Ängste verursacht, die voraussichtlich lang anhalten und nicht gelindert werden können. Zwar werden die Mitgliedsstaaten gemäß Artikel 55 Absatz 3 der Richtlinie ermächtigt, Ausnahmen von diesem Grundsatz einzuführen. Vor dem Hintergrund des Art. 20a GG sollte in Deutschland hiervon jedoch kein Gebrauch gemacht werden. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der mit einem Tierversuch angestrebte Erkenntnisgewinn und Nutzen nicht so hoch sein kann, dass die zugefügten und voraussichtlich langanhaltenden, nicht zu lindernden starken Schmerzen, schweren Leiden oder Ängste im Sinne einer Schaden-Nutzen-Abwägung unterliegen. Das Erreichen der wissenschaftlichen Intention eines Tierversuchs basiert stets lediglich auf einer Prognose, wohingegen die Auswirkungen auf die Tiere sicher feststehen und unmittelbar eintreten.

In diesem Zusammenhang soll auch noch darauf hingewiesen werden, dass ausweislich des Koalitionsvertrages eine Reduktionsstrategie zu Tierversuchen vorgelegt werden sollte. Die Erarbeitung einer umsetzbaren Strategie bildet die Grundlage für die Transformation zu einer innovativen humanrelevanten Forschung, insofern begrüßt die Bundestierschutzbeauftragte ausdrücklich die bereits erfolgte Bereitstellung von Geldern. Um im Rahmen dieses wichtigen und zeitintensiven Projektes noch innerhalb der laufenden Legislaturperiode jedoch wenigstens ein fundiertes und ausbaufähiges Grundkonzept erstellen zu können, regt die Bundestierschutzbeauftragte an, zeitnah auch mit der inhaltlichen Arbeit zu beginnen.

Drittlandtransporte

Ein immer wieder im Fokus der Öffentlichkeit stehendes gravierendes Tierschutzproblem stellen die Transporte von Rindern, Schafen und Ziegen in sog. Tierschutz - Hochrisikostaaen dar. Bereits der lange Transport geht mit erheblichen Leiden für die betroffenen Tiere einher, es ist nicht sichergestellt, dass die tierschutzrechtlichen Bestimmungen konsequent eingehalten werden. Nach Ankunft im Zielland werden die Tiere regelmäßig unter tierschutzwidrigen Bedingungen betäubungslos geschlachtet. Selbst wenn die Tiere zu Zuchtzwecken importiert wurden, werden diese oftmals bereits nach kurzer Zeit geschlachtet.

Da von der Verordnungsermächtigung des § 12 Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz noch kein Gebrauch gemacht worden ist, sollte nunmehr eine entsprechende Regelung in das Tierschutzgesetz aufgenommen und Transporte in bestimmte Staaten außerhalb der Europäischen Union⁵ sowie in Staaten innerhalb der Europäischen Union, von denen bekannt ist, dass Tiere von dort in diese Staaten außerhalb der Europäischen Union weitertransportiert werden, verboten werden.

Ein solches Verbot wäre europarechtlich zulässig und könnte auf Art. 10 VO 2015/479 gestützt werden. Danach können die Mitgliedsstaaten Ausfuhrbeschränkungen unter anderem zum Schutz von Tieren erlassen. Insbesondere die Verordnung 1/2005 als speziellere Regelung steht der Anwendung des Ausnahmetatbestandes gemäß Art. 10 VO 2015/479 nicht entgegen. Der Anwendungsbereich der Verordnung 1/2005 ist hier nicht eröffnet, diese regelt lediglich das „wie“ des Transports. Maßgeblich für ein Ausfuhrverbot sind jedoch die tierschutzwidrigen Bedingungen in den Zielländern, die von der EU-Tierschutztransportverordnung nicht erfasst sind. Aus der bloßen Regelung der Modalitäten ergibt sich keine Grundentscheidung, dass Transporte in Drittstaaten generell zulässig sind.

Auch aus der Rechtsprechung des EuGH lässt sich schließen, dass der Etablierung eines nationalen Transportverbotes keine unionsrechtlichen Hürden entgegenstehen. Denn bereits im Jahr 2015 hat der EuGH darauf hingewiesen, dass Tierschutz nicht an den EU-Außengrenzen endet (vgl. Urteil vom 23.04.2015, C-424/13). Aus diesem Urteil ergibt sich keinesfalls die Schlussfolgerung, dass Drittlandtransporte nicht verboten werden können. Hierbei ging nicht um die Frage, ob es möglich ist Drittlandtransporte durch nationale Regelung zu verbieten, sondern um die Einhaltung der grundsätzlichen Anforderungen an die Durchführung der derzeit noch erlaubten Drittlandtransporte.

⁵ Die Benennung konkreter Drittstaaten erfordert selbstverständlich eine umfassende Prüfung der jeweiligen Gegebenheiten. Es bestehen ausreichende und fundierte Informationen über systematische Verletzungen von Tierschutzstandards in bestimmten Drittstaaten. Eine gute Orientierung über Informationsquellen bietet das Gutachten von Bülte/Felde/Maisack zur Reform des Tierschutzrechts ab S. 663.

Unterstützt wird dieser Tenor auch durch ein aktuelleres Urteil des EuGH zum betäubungslosen Schlachten aus dem Jahr 2020 (C-336/19). Das Urteil bestätigt, dass Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene das betäubungslose Schlachten verbieten können. Dies zugrunde gelegt muss es erst recht möglich sein, den Transport von lebenden Tieren in Staaten, in denen die Tiere betäubungslos geschlachtet werden, zu verbieten. Dies gilt insbesondere deshalb, weil eine Lieferung von Sperma oder Fleisch problemlos möglich wäre.

Die Etablierung eines nationalen Transportverbotes in ausgewählte Drittstaaten ist insgesamt verhältnismäßig. Legitimer Zweck ist die Verbesserung des Tierschutzes; hierzu ist der Erlass eines Verbotes auch geeignet und erforderlich. Es bestehen sichere Erkenntnisse und belastbare Nachweise über den Umgang mit den einzelnen Tieren in den Zielländern, aus denen zweifelsfrei hervorgeht, dass es sich um systematische Verstöße und gerade nicht um Einzelfälle handelt. Insbesondere mildere Maßnahmen wie die Zertifizierung von Routen und Schlachtbetrieben in den Zielländern sind mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten nicht gleichermaßen effektiv. Auch eine denkbare Beschränkung der Ausfuhr auf etwaige Zuchtzwecke ist nicht zielführend, da die Tiere erwiesenermaßen nach kurzer Zeit geschlachtet werden. Dies zeigt sich bereits daran, dass in den Zielländern nicht ausreichend Weide- und Futterflächen zur Verfügung stehen und trotz Import von Zuchttieren keine Herdenstrukturen aufgebaut werden.

Die Einführung einer nationalen Regelung ist auch angemessen und insgesamt verhältnismäßig. Insbesondere kann nicht argumentiert werden, dass lediglich eine unionsweite Regelung der Tierschutzproblematik begegnen kann. Ohne Zweifel hat eine unionsweite Regelung eine größere Tragweite. Jedoch ist auch die Wirkung einer nationalen Regelung nicht zu unterschätzen. Durch eine lückenlose, rechtssichere Normierung eines nationalen Verbotes ohne Umgehungsmöglichkeiten durch Zwischentransporte in andere Mitgliedsstaaten fallen Handelsbeziehungen weg. Es ist daher zu vermuten, dass signifikant weniger Tiere in Drittstaaten transportiert werden.

Deutlich hervorzuheben ist zudem die Signal- und Vorbildwirkung einer nationalen Regelung für andere Mitgliedsstaaten. Die Bedeutung einer Vorreiterfunktion der Bundesrepublik wird insbesondere dadurch unterstrichen, dass häufig erst nationale Regelungen erforderlich sind, um eine unionsweite Regelung zu ermöglichen. Eindrückliche Beispiele sind unter anderem die Verordnung zum Import von Robbenfellen (EG 1007/2009) sowie die Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens sowie zur Ein- und Ausfuhr von Hunde- und Katzenfellen (EG 1523/2007), die zur Vereinheitlichung nationaler Regelungen erlassen worden sind.

Nicht zuletzt soll auch noch angemerkt werden, dass der Verweis auf die Notwendigkeit einer unionsweiten Regelung einer Verantwortungsdiffusion gleichkommt.

Demgegenüber sind die Auswirkungen eines Transportverbotes für die betroffenen Tierschutzhochrisiko-Staaten vergleichsweise gering. Die Versorgung der Länder ist ebenfalls

durch den Transport von Fleisch möglich. Zum Aufbau einer eigenen Zucht kann Sperma versendet werden.

Das GATT steht einem Ausfuhrverbot ebenfalls nicht entgegen. Art. 20 GATT statuiert, dass Handelsbeschränkungen, insbesondere Ein- und Ausfuhrverbote zulässig, u.a. soweit sie zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren erforderlich ist⁶. Das Verbot muss verhältnismäßig sein und darf keine willkürliche Diskriminierung enthalten. Dies ist hier wie bereits dargelegt der Fall.

Schließlich steht auch die Tatsache, dass die europäische Kommission eigene Veterinärzertifikate unter anderem zum Zwecke der Ausfuhr lebender Rinder erteilt und diese den Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellt, auch nicht der Möglichkeit einer nationalen Verbotsregelung entgegen. Damit einhergehend sollten auch die Transportbedingungen in der Tierschutztransportverordnung überarbeitet, lückenlos geregelt und insgesamt verschärft werden. Insbesondere sollte die maximale Transportdauer in § 10 Abs. 1 S. 1 der Tierschutztransportverordnung auf maximal vier Stunden deutlich herabgesetzt werden. Die Gesamtzeit des Transportes sollte inklusive Auf- und Abladen sämtlicher Tiere sechs Stunden nicht überschreiten. Angesichts der deutlich erhöhten Strapazen bei besonders hohen und besonders niedrigen Temperaturen sollten Transporte unter 5 Grad und über 25 Grad Celsius verboten werden. Zudem sollten Hilfsmittel oder Handlungen, die Schmerzen oder Leiden bei den betroffenen Tieren verursachen, verboten werden.

Ahndung von Verstößen gegen behördliche Tierhaltungs- und Betreuungsverbote

Zur Gewährleistung der Einhaltung von Tierhaltungs- und Betreuungsverböten regt die Bundestierschutzbeauftragte an, einen Verstoß gegen verwaltungsrechtlich angeordnete Tierhaltungs- und Betreuungsverbote analog zu richterlich angeordneten Verboten gemäß § 20a Abs. 3 Tierschutzgesetz als strafbewährte Vorschrift auszugestalten.

Einführung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens für Stallsysteme und für serienmäßig hergestellte Betäubungsanlagen

Ausweislich des Koalitionsvertrages soll in der laufenden Legislaturperiode ein Prüf- und Zulassungsverfahren für Stallsysteme und für serienmäßig hergestellte Betäubungsanlagen eingeführt werden.

⁶ Art. 20 GATT findet hier Anwendung, obwohl sich die zu schützenden Tiere außerhalb des Hoheitsgebietes des die Beschränkung anordnenden Staates befinden. Die Tiere haben einen Großteil ihres Lebens in Deutschland verbracht, sodass ein ausreichender Bezug zwischen den zu schützenden Tieren und dem handelnden Staat besteht.

Die Etablierung eines obligatorischen Prüf- und Zulassungsverfahrens ist ausdrücklich zu befürworten, da dies maßgeblich zur Gewährleistung eines einheitlichen Tierschutzniveaus beiträgt und systemimmanenten Verstößen gegen das Tierschutzgesetz effektiv vorbeugt. Gleichzeitig bietet ein standardisiertes Prüf- und Zulassungsverfahren Investitions- und Rechtssicherheit für herstellende Unternehmen und Landwirtinnen und Landwirte. Nicht zuletzt wird auch die Arbeitssicherheit gesteigert.

Da von der bestehenden Verordnungsermächtigung gemäß § 13a Abs. 2 bis 6 Tierschutzgesetz bislang kein Gebrauch gemacht worden ist, regt die Bundestierschutzbeauftragte an, diese Ermächtigungsgrundlage im Zuge der Reformierung des Tierschutzgesetzes zu überarbeiten. Durch Statuierung einer verpflichtenden Verordnungsermächtigung, die innerhalb einer bestimmten Frist umgesetzt werden muss, sollte der Grundstein für ein obligatorisches Prüf- und Zulassungsverfahren gelegt werden⁷. Neben der Ausgestaltung als Verpflichtung sollte inhaltlich insbesondere die derzeit nach § 13a Abs. 4 Tierschutzgesetz bestehende Möglichkeit der Übertragung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens auf eine juristische Person des Privatrechts ersatzlos gestrichen werden, um eine neutrale Überprüfung zu gewährleisten und Interessenkollisionen auszuschließen.

Zur Erreichung eines umfassenden Tierschutzniveaus erscheint eine Erstreckung auf den Heimtierbereich zielführend, um der Zufügung von Schmerzen, Leiden und Schäden durch tierschutzwidrige Haltungssysteme präventiv entgegenzutreten. Neben der Etablierung eines rechtssicheren Produktionsstandards trägt ein standardisiertes Verfahren langfristig zur Entlastung der Behörden bei, da eine einzelfallbezogene Prüfung entfällt. Nicht zuletzt muss auch berücksichtigt werden, dass ein Prüf- und Zulassungsverfahren im Heimtierbereich im erheblichen Interesse von Verbraucherinnen und Verbrauchern liegen dürfte. Es ist davon auszugehen, dass diese Heimtiere tiergerecht halten möchten, jedoch aufgrund einer unzureichenden Aufklärung oftmals davon ausgehen, dass im Handel erhältliche Haltungseinrichtungen grundsätzlich tierschutzkonform sind.

Unionsrechtliche Bedenken gegen die Einführung eines obligatorischen Prüf- und Zulassungsverfahrens bestehen nicht; insbesondere statuiert Artikel 36 AEUV den Tierschutz als Rechtfertigungsgrund. Österreich hat bereits ein Prüf- und Zulassungsverfahren etabliert, vgl. §§ 18, 18a TierSchG Österreich.

⁷ Da das BMEL bereits 2015 einen Entwurf für eine Tierschutz-Stalleinrichtungsbauartzulassungsverordnung zum Halten von Hennen vorgelegt hat, sollte eine zeitnahe Umsetzung möglich sein.

Regelungsbedarf im Heimtierbereich

In deutschen Haushalten findet sich eine enorme Variationsbreite unterschiedlicher Tierarten, die sich im Zuge der Globalisierung und des zunehmenden Online-Handels stetig erweitert und intensiviert.

§ 2 Tierschutzgesetz statuiert, dass Tiere art- und bedürfnisangemessen versorgt und verhaltensgerecht untergebracht werden müssen. Aufgrund der unterschiedlichen und teilweise sehr anspruchsvollen, spezifischen Haltungsanforderungen einiger (exotischer) Tierarten ist die konsequente Umsetzung dieser Grundvoraussetzung für die Tierhaltung zu hinterfragen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Anzahl der gehaltenen Tiere insbesondere im Rahmen der Corona-Pandemie stark angestiegen ist.

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers die mit dieser Entwicklung einhergehenden vielfältigen Herausforderungen zu analysieren und praxisgerechte Lösungen zu entwickeln. Hierbei sind neben tierschutzrechtlichen Aspekten auch artenschutzrechtliche Erwägungen zu berücksichtigen.

Aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten ist die Etablierung einer umfassenden Heimtierverordnung, die genaue Mindestanforderungen an Haltung und Management von Tieren beinhaltet, hierfür ein probates Mittel. Bestandteil einer solchen Rechtsverordnung sollte insbesondere die Verpflichtung eines Sachkundenachweises als Grundvoraussetzung die Haltung von Heimtieren sein. In Relation zu den spezifischen Anforderungen an die Haltung der jeweiligen Tierart empfiehlt die Bundestierschutzbeauftragte die Einführung eines gestaffelten Systems. Je komplexer die Haltungsanforderungen einer Tierart sind, desto höhere Voraussetzungen sollten an die Erlangung eines Sachkundenachweises gestellt werden.

Da die Ausgestaltung einer Heimtierverordnung unweigerlich die Frage aufwirft, ob die tiergerechte Haltung einer bestimmten Tierart abstrakt möglich ist, erscheint es an dieser Stelle sachgerecht, diese mit einer sogenannten Positivliste zu verknüpfen. Denn nur wenn die Haltungsanforderungen bekannt und - zumindest theoretisch - umsetzbar sind, kann das „wie“ der Tierhaltung geregelt werden.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Rechtsverordnungen geht mit großen Veränderungen einher. Dies sollte im Rahmen der konkreten Ausgestaltung, insbesondere mit Blick auf bestehende Tierhaltungen und in diesem Zusammenhang zu gewährende Übergangsfristen, Berücksichtigung finden. Zudem ist zu prüfen, wie einzelfallbezogene Ausnahmen für bestimmte Tierhaltungen berücksichtigt werden können.

Grundsätzliche Punkte zur Regelungstechnik des Tierschutzgesetzes

Das Tierschutzgesetz ist ein verhältnismäßig kompaktes Gesetz, das eine Vielzahl von Verordnungsermächtigungen enthält. Diese Regelungstechnik trägt der umfassenden Materie des Tierschutzrechts und der ambivalenten Bedürfnisse unterschiedlicher Tierarten Rechnung. Es ist daher grundsätzlich sachgerecht, allgemeine Grundsätze im Tierschutzgesetz zu statuieren und besondere, tierartspezifische Regelungen in entsprechenden Verordnungen zu konkretisieren. Dabei muss jedoch insbesondere berücksichtigt werden, dass wesentliche

Regelungen bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen Niederschlag in formellen Gesetzen finden müssen.

Maßgebliche Aufgabe des Gesetzgebers ist es dabei, einer „Verantwortungsdiffusion“ effektiv vorzubeugen, indem sichergestellt wird, dass von Verordnungsermächtigungen in dem gebotenen Umfang auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Da bislang von vielen Verordnungsermächtigungen trotz bestehender Notwendigkeit kein oder nur unzureichender Gebrauch gemacht worden ist, wird empfohlen, zu prüfen, an welcher Stelle Verordnungsermächtigungen als Verpflichtung ausgestaltet werden können. Im Rahmen einiger gesetzlicher Regelungen könnte ebenfalls – analog zu § 21 Abs. 1a S. 1 Tierschutzgesetz – die Implementierung einer zeitlichen Grenze zur Zuleitung einer Rechtsverordnung an den Bundestag zielführend sein, um auch in zeitlicher Hinsicht, Druck auf den Ordnungsgeber auszuüben.

III. Zur Änderung des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes

Die Bundestierschutzbeauftragte befürwortet die vorgesehene Streichung in § 4 S. 1 des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes.

gez. A. Kari