

Berlin, 29. Februar 2024

Stellungnahme der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht (DJGT) e. V.

zum

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels- Verbotsgesetzes

im Rahmen der Verbändeanhörung nach § 47 GGO

Sehr geehrte Frau Dr. Schertl,
sehr geehrte Frau Jagli,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Berücksichtigung bei der Verbändeanhörung nach § 47 GGO zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes (im Folgenden: Ref-E TierSchG) und nehmen wie folgt Stellung:

Die Inhalte des vorliegenden Ref-E TierSchG enthalten wichtige und dringend notwendige Schritte, um den Tierschutz besser verwirklichen zu können und zur Erfüllung der gesetzgeberischen Pflicht aus Art. 20a GG beizutragen.

Im März 2022 wurde Herrn Bundeslandwirtschaftsminister Özdemir das umfangreiche Werk „Reform des Tierschutzrechts“¹ im Bundestag in Berlin übergeben. Verfasser/innen waren unter anderem die drei Vorsitzenden der DJGT, Dr. Christoph Maisack (Erster Vorsitzender), Linda Gregori (Stellvertretende Vorsitzende) und Dr. Barbara Felde (Stellvertretende Vorsitzende).

Die in diesem Gutachten enthaltenen, ausformulierten und begründeten Vorschläge für gesetzliche Vorgaben sind nur zu einem sehr geringen Teil in den vorliegenden Ref-E TierSchG eingeflossen. Dringend notwendige Änderungen und Ergänzungen sind nicht in den Ref-E TierSchG eingeflossen. Insbesondere bleibt das Änderungsgesetz unvollständig und erzeugt unnötige Rechtsunsicherheiten. Ein komplett neuer Entwurf eines in Gänze durchdachten, neuen Tierschutzgesetzes wäre sicherlich auch für den Rechtsanwender hilfreicher, der mit den aktuellen, nur punktuellen Änderungen und einem nicht mehr ganz zusammenpassenden und auch nicht immer mit den Tierschutz-Rechtsverordnungen abgestimmten Tierschutzgesetz arbeiten muss.

Erfreulich, aber verbesserungsbedürftig sind die geplanten Regelungen zur Videoüberwachung in Schlachthöfen (§ 4d Ref-E TierSchG), zum Beginn einer Regulierung des Online-Handels mit Tieren (§ 11d Ref-E TierSchG), zu den neuen Kontrollmöglichkeiten der Veterinärbehörde in VTN-Betrieben (§ 16l und § 16m Ref-E TierSchG) und der

¹ Kostenlos abrufbar unter <https://www.nomos-shop.de/nomos/titel/reform-des-tierschutzrechts-id-101096/>. Im Folgenden zitiert als *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, 2022.

gesetzlichen Fixierung des Amtes eines/einer Bundestierschutzbeauftragten (§ 16k Ref-E TierSchG).

Dringend erweiterungsbedürftig sind die Regelungen zum Qualzuchtverbot (§ 11b Ref-E TierSchG), zur Überarbeitung der Strafnorm des § 17 TierSchG, zum (bislang nur grundsätzlichen) Verbot, Tiere angebunden zu halten (§§ 2b, 21 Abs. 1 und 1a Ref-E TierSchG), zum (auch nur grundsätzlichen) Verbot, bestimmte Wildtierarten an wechselnden Orten zu halten und zur Schau zu stellen (§ 11 Abs. 4, § 21 Abs. 6b Ref-E TierSchG) und zu dem Schutz von Wildtieren auf Grünflächen (§ 13 Abs. 2 Ref-E TierSchG).

Es fehlen ein Verbot des Exports lebender sogenannter Nutztiere in Tierschutz-Hochrisikostaat, eine Überarbeitung der immer noch nicht richtlinienkonform ausgestalteten Tierversuchsvorschriften der §§ 7-9 TierSchG, die Einfügung einer Vorschrift, die Tierhalter landwirtschaftlich genutzter Tiere zu wirksamen Brandschutzvorgaben verpflichtet, die ausnahmslose Verpflichtung, eine Elektro-Kurzzeitbetäubung bei ausnahmsweise erlaubten Schächtungen vorzunehmen und vieles mehr.

Im Folgenden werden einige der im Ref-E TierSchG noch fehlenden Regelungen dargestellt (dazu A) sowie die enthaltenen Änderungen des Tierschutzgesetzes sowie des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes bewertet (dazu B).

A) Fehlende Vorgaben im Ref-E TierSchG

Der Ref-E TierSchG greift wesentliche und dringend erforderliche Themenfelder nicht auf, was offensichtlich politische Gründe hat und die Pflicht des Gesetzgebers aus Art. 20a GG zur Nachbesserung² des Tierschutzrechts verletzt, insbesondere, weil zu den im Folgenden dargestellten Themen eklatante Verstöße und schwere Missstände bekannt sind – auch dem Gesetzgeber.

I. Umsetzung höchstrichterlicher Rechtsprechung zum „vernünftigen Grund“ (§ 1 Ref-E TierSchG)

Der erste – der DJGT vorliegende – Referentenentwurf zum Tierschutzgesetz aus dem Mai 2023³ brachte eine längst fällige Konkretisierung in § 1 TierSchG ein, die überraschend in kürzester Zeit gekippt wurde und in einem zweiten Referentenentwurf aus dem Juni 2023⁴ nicht mehr enthalten war. Auch in dem nunmehr vorliegenden Ref-E TierSchG ist dieser Satz nicht mehr enthalten.

Die längst überfällige Konkretisierung von § 1 TierSchG ist beizubehalten und der ursprünglich geplante § 1 Satz 3

„Bei der Abwägung schutzwürdiger menschlicher Interessen mit dem Tierschutz stellt ein wirtschaftliches Interesse für sich genommen keinen vernünftigen Grund für eine Beeinträchtigung von Leben und Wohlbefinden eines Tieres dar.“

² Vgl. *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 20a GG Rn. 20.

³ „Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes“.

⁴ „Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes“.

ist wieder in den Ref-E TierSchG aufzunehmen. Denn diese Klarstellung setzt die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts um, das im Jahr 2019 feststellte, dass allein wirtschaftliche Interessen keinen vernünftigen Grund für die Tötung männlicher Küken darstellen.⁵

II. Exportverbot lebender sog. Nutztiere in Tierschutz-Hochrisikostaaten⁶ (§ 12a neu TierSchG)

Trotz der Tatsache, dass im Bereich der Exporte sogenannter Nutztiere in Tierschutz-Hochrisikostaaten seit 30 Jahren schwere Missstände bekannt sind und auch Gerichte der Auffassung sind, der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber muss hier tätig werden, bleiben Gesetzgeber und Verordnungsgeber seit Jahren untätig.

Es wird vorgeschlagen, im Anschluss an § 12 folgenden neuen § 12a in das Tierschutzgesetz einzufügen (und zugleich die Überschrift des achten Abschnitts wie folgt neu zu fassen: „Achter Abschnitt. Ausfuhr-, Verbringungs-, Verkehrs- und Haltungsverbot“)

„§ 12a Verbot der Ausfuhr von lebenden Rindern, Schafen, Ziegen, Geflügeltieren und Kaninchen in Tierschutz-Hochrisikostaaten

(1) Es ist verboten, lebende Rinder, Schafe, Ziegen, Geflügeltiere und Kaninchen in folgende Staaten auszuführen:

⁵ BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2019, 3 C 28/16, BeckRS 2019, 20548. Zu weiterer Rechtsprechung vgl. *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG Kommentar, 4. Aufl. 2023, § 1 TierSchG Rn. 62a, 62b.

⁶ Tierschutz-Hochrisikostaaten sind Staaten, in denen landwirtschaftlich genutzte Tiere ohne Einhaltung tierschützender Vorgaben gehalten, behandelt und/oder geschächtet werden, wobei Tierschutzvorschriften entweder nicht existieren oder deren Existenz ignoriert wird bzw. einer Nichteinhaltung keine Sanktionierung folgt. Dazu zählen jedenfalls Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Irak, Iran, Jemen, Jordanien, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan und Usbekistan.

1. Ägypten,
2. Algerien,
3. Aserbaidtschan,
4. Irak,
5. Iran,
6. Jemen,
7. Jordanien,
8. Kasachstan,
9. Kirgistan,
10. Libanon,
11. Libyen,
12. Marokko,
13. Russland,
14. Syrien,
15. Tadschikistan,
16. Türkei,
17. Tunesien,
18. Turkmenistan und
19. Usbekistan.

(2) Das Verbot gilt auch für die Ausfuhr lebender Rinder, Schafe, Ziegen, Geflügeltiere und Kaninchen in andere Staaten, wenn bekannt ist oder damit gerechnet werden kann, dass die Tiere von dort aus in einen in Absatz 1 genannten Staat weitertransportiert werden.

(3) Über die in Absatz 1 genannten Staaten hinaus sind Beförderungen in andere Drittstaaten, die nicht der Europäischen Union angehören, vor der Genehmigung durch die Behörde am Versandort nach Art. 2 Buchst. r) der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport darauf zu überprüfen, ob in dem jeweiligen Drittstaat, in dem der Bestimmungsort nach Art. 2 Buchst. s) der Verordnung (EG) Nr.

1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport liegt, in der Regel die tierschutzrechtlichen Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport, der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 zur Festlegung gemeinschaftlicher Kriterien für Aufenthaltsorte und der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung eingehalten werden oder dass Vorschriften eingehalten werden, die den Vorgaben der genannten Verordnungen gleichwertig sind. Ist dies nicht der Fall oder kann dies wegen Fehlens konkreter Anhaltspunkte nicht bewertet werden, darf eine Beförderung in den entsprechenden Drittstaat nicht genehmigt werden. Erkenntnisse von Nicht-Regierungs-Organisationen sind zu berücksichtigen.

(4) Die nach Landesrecht zuständigen Behörden unterrichten das Bundesministerium über die Ergebnisse der Prüfungen nach Absatz 3 und teilen dem Bundesministerium die verwendeten Erkenntnisse und Quellen mit. Bei dem Bundesministerium wird eine Datenbank mit Erkenntnisquellen zu der Einhaltung der in Absatz 3 genannten tierschutzrechtlichen Vorgaben in Drittstaaten eingerichtet und geführt. Diese Erkenntnisquellen werden den nach Landesrecht zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt. Erkenntnisse von Nicht-Regierungs-Organisationen sind zu berücksichtigen.

(5) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, über das in Absatz 1 und 2 geregelte Verbot hinaus das Verbringen oder die Ausfuhr bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat zu verbieten.“

Begründung: Seit nunmehr über 30 Jahren werden Tiere, insbesondere Rinder und Schafe, unter schweren Verstößen gegen das geltende europäische und deutsche Tierschutzrecht in Drittländer exportiert und dort in aller Regel ohne Betäubung geschlachtet (geschächtet), wie es in diesen Ländern üblich ist.

Das EU-Parlament weist in Nummer 81 seiner Entschließung vom 14. Februar 2019⁷ ausdrücklich darauf hin, „dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern, in die Tiere von der EU aus transportiert werden, mit extremem und langdauerndem Leiden und Ängsten und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen“.

Tiere, die als angebliche Zuchttiere in diese Länder exportiert werden, werden auch – meist schon nach kurzer Zeit – geschlachtet; die Fleischproduktion z. B. in Marokko wird aus der Milchviehhaltung – und damit aus den „Zuchttieren“ gespeist.⁸ Ein Aufbau von Herden, für den die als Zuchttiere deklarierten Tiere in die oben genannten Länder transportiert werden, lässt sich nicht feststellen. Im Übrigen fehlt eine geeignete und eine ausreichende Futtergrundlage für die Vielzahl der transportierten Tiere.⁹

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)), abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0132_DE.html.

⁸ Agentur für Wirtschaft und Entwicklung, Länderanalyse Marokko, S. 9 f., abrufbar unter https://wirtschaft-entwicklung.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Studie_Milch-und_Fleischwirtschaft/Laenderanalyse_Marokko.pdf.

⁹ Vgl. u. a. Wirths, DTBI. 2020, 973 ff.; Deutscher Tierschutzbund, Export von Hochleistungsrindern zum Aufbau einer Milchproduktion in Drittstaaten, Stand: 7/2018; Animals`Angels, Export of live animals to non-EU countries without animal welfare guarantees – time to take responsibility according to Article 13 TFEU, 2023, abrufbar unter <https://www.animals-angels.de/en/publications/documentations.html>; Deutscher Tierschutzbund, Drei Wochen auf Fähre vor Marokko eingepfercht, abrufbar unter <https://www.tierschutzbund.de/ueber-uns/aktuelles/presse/meldung/drei-wochen-auf-faehre-vor-marokko-eingepfercht-unzumutbares-leid-fuer-rinder>; Animals`Angels, Das qualvolle Schicksal deutscher Kühe in Marokko: Animals`Angels fordert Landwirtschaftsminister Özdemir zum Handeln auf!, abrufbar unter <https://www.animals-angels.de/neuigkeiten/beitrag/das-qualvolle-schicksal-deutscher-kuehe-in-marokko-animals-angels-fordert-landwirtschaftsminister-oezdemir-zum-handeln-auf.html>; Animals`Angels, Tiermärkte in Marokko, abrufbar unter <https://www.animals-angels.de/projekte/tiermaerkte/marokko.html>; Animals`Angels, ‚Milch`kühe aus der EU in Marokko – auf lokalen Märkten gehandelt und geschlachtet. Eine Fallstudie von Animals`Angels, 2019/2020; Animals`Angels, „Farm“Animal Welfare in Morocco, 2014, abrufbar unter https://www.animals-angels.de/fileadmin/user_upload/03_Publikationen/Dokumentationen/Animals_Angels_Farm_Animal_Welfare_in_Morocco.pdf; Deutscher Tierschutzbund, Stellungnahme zu: Rinderexporte aus Bayern in

Zuletzt haben das OVG Lüneburg mit Beschluss 15.12.2023 – 11 ME 506/23 –¹⁰ sowie das OVG Münster in einem Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20 – ein bundesdeutsches Verbot der Tiertransporte angeregt, indem sie ausgeführt haben: „(...) vermitteln die vorliegenden Erkenntnisse allenfalls ein generelles Bild von in Marokko auch üblichen Methoden des Umgangs mit Rindern. (...) Eine solche Erkenntnislage mag zum Erlass abstrakt-genereller Regelungen in der Art etwa von verordnungsrechtlichen Verbringungsverboten nach § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 TierSchG ermächtigen.“¹¹ Das OVG Lüneburg hat – insbesondere mit dem Satz „Warum von dieser Regelungsmöglichkeit [gemeint: der Möglichkeit zum Erlass einer Rechtsverordnung, mit der, gestützt auf § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG, der Transport lebender Tiere in Staaten, in denen das Schlachten üblicherweise durch Schächten erfolgt, verboten wird] bisher kein Gebrauch gemacht worden ist, erschließt sich dem Senat nicht“ – deutlich zu erkennen gegeben, dass es für eine Rechtsverordnung, mit der solche Transporte verboten werden, nach seiner Einschätzung keine rechtlichen Hindernisse gibt.

Ein entsprechendes Verbot wird hier für das Tierschutzgesetz empfohlen. Alles, was per Rechtsverordnung geregelt werden kann, kann auch durch den Gesetzgeber selbst – durch Gesetz – geregelt werden.

Ein gesetzliches Verbot des Exports lebender sogenannter Nutztiere wäre mit Art. 207 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) vereinbar. Ein Exportverbot in Drittstaaten berührt zwar nicht das Verbot mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen in Art. 35 AEUV, da

Drittstaaten, Oktober 2019, abrufbar unter https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Hintergrundinformationen/Landwirtschaft/Stellungnahme_Rinderexporte_aus_Bayern_in_Drittstaaten_Oktober_2019.pdf; Deutscher Tierschutzbund: Eignen sich deutsche Zuchtrinder zur Milcherzeugung in Drittstaaten? Analyse der Importländer, Stand: 5/2020, abrufbar unter https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Hintergrundinformationen/Landwirtschaft/Hintergrund_Export_Zuchtrinder_und_Milchproduktion_in_Drittstaaten.pdf).

¹⁰ OVG Lüneburg, 15. Dezember 2023 – 11 ME 506/23 –, BeckRS 2023, 38581.

¹¹ OVG Münster, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20 –, BeckRS 2020, 35258 Rn. 10.

sich dessen Anwendungsbereich auf Ausfuhrbeschränkungen im Binnenmarkt zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt. Gem. Art. 207 Abs. 1 AEUV wird aber eine ausschließliche Zuständigkeit der EU für die Gestaltung von Exportvorschriften angenommen.¹² Trotzdem können Mitgliedstaaten eine Beschränkung des Außenhandels hinsichtlich bestimmter Waren mit Bezug auf bestimmte Drittstaaten beschließen, soweit sie hierzu durch eine sog. Öffnungsklausel ermächtigt sind. Eine solche Öffnungsklausel bildet Art. 10 der Verordnung (EU) 2015/479.¹³ Nach Art. 10 Verordnung (EU) 2015/479 ist die Einführung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen u. a. zulässig, wenn sie zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gerechtfertigt ist. Unter den Begriff „Leben von Tieren“ fällt, wie der rechtssystematische Zusammenhang mit Art. 13 AEUV (Tierschutz-Artikel) zeigt, auch das Wohlergehen und Wohlbefinden von Tieren.¹⁴ Das Ziel einer Rechtsverordnung, die einen Export von lebenden Rindern, Schafen, Ziegen, Geflügeltieren und Kaninchen in Staaten, in denen das Schlachten von Tieren üblicherweise durch Schächten erfolgt, verbietet, ist es, tierquälerische Schlachtungen, Haltungen und Behandlungen und damit Vorgänge, die für aus der Union stammende, dort geborene und aufgezogene Tiere mit (erheblichen) und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden verbunden sind, zu verhindern. Damit aber handelt

¹² Vgl. *Pechstein/Nowak/Häde*, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV/*Bungenberg* AEUV Art. 207 Rn. 4.

¹³ Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung, ABl. L 83/32. Für die Zulässigkeit eines nationalen Exportverbots auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung vom 9. Juni 2022, Einschränkung von Lebendtiertransporten in bestimmte Drittländer aus Tierschutzgründen, Az.: PE 6 – 3000 – 031/22, WD 5 – 3000 – 075/22, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/903326/d5170bdf1e400062dfd638c380e7d63c/WD-5-075-22-PE-6-031-22-pdf-data.pdf>; so auch *Dresenkamp/Ebel*, Gutachten zur Möglichkeit eines Verbots von Lebendtiertransporten in Drittstaaten, 8.2.2021, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI17-298.pdf>; ebenso Cirsovius, Begegnet ein tierschützerisch motiviertes Verbot, Nutztiere von Deutschland in tierschutzrechtliche Hochrisikoststaaten zu exportieren, rechtlichen Bedenken?, 12. April 2021, abrufbar unter https://media.4-paws.org/7/8/a/b/78ab83eed5646e9496d851cb1fa249013556e6b5/VIERPOTEN_Rechtsgutachten_Tiertransporte_in_Drittstaaten_2021.pdf.

¹⁴ Vgl. in diesem Sinn *Schwarze/Becker/Becker* AEUV Art. 36 Rn. 18.

es sich bei einer solchen Rechtsverordnung um eine Regelung, die zum Schutz des Wohlergehens von in der EU gezüchteten und aufgewachsenen Tieren erforderlich ist und die auch der Durchsetzung europäischer Zielvorstellungen dient. Diese Zielvorstellung der Union zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit auch an Art. 12 Abs. 2 EU-Tierschlacht-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1099/2009)¹⁵. Nach dieser Vorschrift muss bei der Einfuhr von Fleisch aus einem Drittland als Begleitpapier eine Bescheinigung vorgelegt werden, die belegt, dass bei der Schlachtung Vorschriften eingehalten worden sind, die denen in den Kapiteln II und III der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 entsprechen. Zu Kapitel II dieser Verordnung gehört u. a. Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, wonach „bei der Tötung und damit zusammenhängenden Tätigkeiten die Tiere von jedem vermeidbarem Schmerz, Stress und Leiden verschont werden“ müssen. Daraus folgt, dass es zu den Zielen der EU gehört, Tierschlachtungen, die in Drittländern unter Zufügung vermeidbarer Schmerzen und Leiden – insbesondere durch Schächten – durchgeführt werden, nicht zu unterstützen, weder unmittelbar noch mittelbar und noch nicht einmal dadurch, dass Fleisch, das durch eine solche Schlachtung bereits erzeugt worden ist, danach in das Unionsgebiet eingeführt wird; die Einfuhr von Fleisch, das durch eine tierquälerisch durchgeführte Schlachtung erzeugt wurde, in die Union ist durch Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 verboten (denn die Bescheinigung fehlt in diesem Fall entweder völlig oder sie ist inhaltlich falsch und damit kein „Beleg“ i.S.v. Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009). Wenn es damit aber ein Unionsziel ist, tierquälerische Schlachtungen – insbesondere Schächungen – in Drittländern nicht einmal mittelbar und ex post dadurch zu unterstützen, dass das so erzeugte Fleisch nach der Schlachtung in das Unionsgebiet eingeführt wird, dann stellt es erst recht ein Unionsziel dar, solche tierquälerischen Schlachtungen nicht dadurch ex ante erst zu ermöglichen, dass in der Union geborene und aufgezogene Tiere mit der Folge einer am Nutzungsende des Tieres jedenfalls eintretenden Schlachtung in ein Drittland transportiert werden. Wenn man

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. L 303 S. 1 vom 18. November 2009.

etwas, was bereits geschehen ist, nicht einmal ex post und nachträglich unterstützen will, dann will man es erst recht nicht ex ante erst möglich machen.¹⁶

„Gerechtfertigt“ i. S. v. Art. 10 der VO (EU) 2015/479 ist das Verbot, weil nicht ersichtlich ist, dass es ein milderes, d. h. weniger stark in die Freiheit des Handelsverkehrs und in die Berufsausübungsfreiheit der beteiligten Personen eingreifendes Mittel geben könnte, mit dem die tierquälerischen Schlachtungen der in einen dieser Staaten exportierten Tiere mit gleicher Wirksamkeit verhindert werden könnten. Dass das Verbot „gerechtfertigt“ ist, folgt auch daraus, dass man nach den vorliegenden Informationen die Gefahr, dass lebende Tiere, wenn sie in eines dieser Länder exportiert werden, dort früher oder später unter Verstoß gegen Vorschriften, die denen in Kap. II und III der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 entsprechen, und unter Zufügung erheblicher, vermeidbarer Schmerzen und Leiden geschächtet werden, als sehr groß, ja sogar als mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintretend, einschätzen muss.

Ein Verbot des Transports lebender Rinder, Schafe, Ziegen, Geflügeltiere und Kaninchen in Staaten, in denen das Schlachten von Tieren durch Schächten erfolgt, ist auch mit den Vorgaben des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) vereinbar. Die Vereinbarkeit eines solchen Exportverbots mit den Grundprinzipien des GATT folgt aus Art. 20 lit. b GATT, wonach keine Bestimmung dieses Abkommens so ausgelegt werden darf, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen („necessary to protect public morals and necessary to protect human, animal or plant life or health“) zu beschließen. Auch hier müssen das Wohlergehen und das Wohlbefinden von Tieren als Bestandteil des Rechtsgutes „Leben von Tieren“ angesehen und folglich diesem Begriff zugeordnet werden. Da sich das hier vorgeschlagene

¹⁶ Vgl. in diesem Sinne auch Erlass des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV) v. 12. März 2019, Az. 19a 8.9.48: In Art. 12 VO (EG) 1099/2009 „kommt der Wille des Unionsgesetzgebers deutlich zum Ausdruck, an Schlachtungen außerhalb der EU, bei denen nicht die Grundsätze der Kapitel II und III der VO eingehalten werden, weder unmittelbar noch mittelbar mitzuwirken“.

Verbot auf solche Länder beschränkt, in denen mit Bezug auf die Schlachtung von Tieren gleichartige Verhältnisse herrschen (insbesondere die Tierschlachtung ohne Betäubung durch Schächten und mit extrem tierquälerischen Begleitmaßnahmen durchgeführt wird), kann das Verbot auch nicht als willkürliche Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des internationalen Handels angesehen werden. Es ist vielmehr aus denselben Gründen, die für eine Vereinbarkeit mit Art. 10 Verordnung (EU) 2015/479 sprechen, gerechtfertigt.

III. Brandschutz in Tierhaltungen (§ 2c neu TierSchG)

Es wird vorgeschlagen, folgenden § 2c neu in das Tierschutzgesetz einzufügen:

„§ 2c Brandschutz und Frischluftversorgung in Tierhaltungen

(1) Werden Tiere in geschlossenen Gebäuden gehalten, die an eine Zwangsbelüftung angeschlossen sind, so muss eine geeignete und funktionsfähige Ersatzlüftungsanlage oder ein anderes geeignetes und funktionsfähiges System, welches bei einem Ausfall der Belüftung für ausreichend Frischluftzufuhr im Gebäude sorgt, vorgesehen sein sowie ein Alarmsystem, welches einen Ausfall der Lüftungsanlage sowie Feuer- oder Rauchentwicklung im Stallgebäude an den Betriebsinhaber meldet. Die Meldung von Feuer- und Rauchentwicklung muss ebenfalls an die örtliche Feuerwehr erfolgen. Es muss ein funktionsfähiges Notstromaggregat vorgehalten werden, welches bei einem Ausfall der Lüftungsanlage automatisch in Betrieb genommen wird. Ersatzlüftungsanlage, Alarmsystem und Notstromaggregat sind zweimal im Kalenderjahr auf ihre Funktionsfähigkeit durch einen Sachkundigen nach Absatz 3 überprüfen zu lassen und die Überprüfung durch einen Prüfbericht nach Absatz 3 Satz 3 und 4 bestätigen zu lassen. Die Prüfberichte nach Satz 4 sind zehn Jahre lang aufzubewahren und auf Verlangen der für die Überwachung der Tierhaltung zuständigen Behörde vorzulegen. Die in den Sätzen 1 bis 5 in Bezug auf das Alarmsystem über die Meldung von Feuer- und Rauchentwicklung genannten Pflichten gelten auch für Tierhaltungsanlagen mit mehr als einhundert Tieren, die nicht an eine Zwangsbelüftung angeschlossen sind. Zum

Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits bestehende Gebäude nach Satz 1 und Satz 6 müssen bis zum [einsetzen: letzter Tag des Jahres, das auf das Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes folgt] entsprechend den Vorgaben der Sätze 1 bis 3 nachgerüstet werden.

(2) Elektrische Anlagen und Photovoltaikanlagen in und auf Tierhaltungsbetrieben nach Absatz 1 Satz 1 und Satz 6 müssen durch Sachkundige gemäß Absatz 3 auf ihre Wirksamkeit und Betriebstauglichkeit geprüft werden, und zwar:

- 1. bei der Inbetriebnahme der elektrischen Anlage oder der Photovoltaikanlage,*
- 2. nach Inbetriebnahme der elektrischen Anlage oder der Photovoltaikanlage alle zwei Jahre als wiederkehrende Prüfung.*

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits bestehende elektrische Anlagen und Photovoltaikanlagen in und auf Tierhaltungsanlagen nach Absatz 1 Satz 1 und Satz 6 müssen bis zum [einsetzen: letzter Tag des Jahres, das auf das Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes folgt] erstmals nach Satz 1 Nummer 2 überprüft werden. Die Überprüfung ist durch einen Prüfbericht nach Absatz 3 Satz 3 und 4 bestätigen zu lassen. Die Prüfberichte nach Satz 3 sind zehn Jahre lang aufzubewahren und auf Verlangen der für die Überwachung der Tierhaltung zuständigen Behörde vorzulegen.

(3) Sachkundige gemäß Absatz 1 und 2 sind

- 1. Personen mit einem berufsqualifizierenden Hochschulabschluss der Fachrichtung Elektrotechnik mit mindestens fünfjähriger Berufserfahrung und*
- 2. Personen mit abgeschlossener handwerklicher Ausbildung im Fach Elektrotechnik oder mit gleichwertiger Ausbildung und mindestens fünfjähriger Berufserfahrung in der Fachrichtung Elektrotechnik.*

Eine gleichwertige Ausbildung, die in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem nach dem Recht der Europäischen Union gleichgestellten Staat erworben worden ist und durch einen Ausbildungsnachweis belegt werden kann, ist den in Satz 1 genannten Ausbildungen gleichgestellt. Die Prüfberichte der Sachkundigen müssen neben einer Beschreibung der durchgeführten Prüfungen insbesondere die Feststellung enthalten, dass die geprüften Anlagen einschließlich der dafür getroffenen Brandschutzmaßnahmen betriebssicher und wirksam sind. Kann dies wegen der Feststellung von Mängeln nicht bestätigt werden, müssen die Prüfberichte die Mängel beschreiben, eine angemessene Frist zur Mängelbeseitigung angeben und eindeutig

aussagen, ob die Anlagen oder Einrichtungen bis zum Ablauf der Frist weiter betrieben werden dürfen.“

Begründung: Durch diese Regelungen wird Artikel 4 in Verbindung mit Nummer 13 des Anhangs der EU-Richtlinie Nummer 98/58 – EU-Nutztierhaltungsrichtlinie – umgesetzt.

Eine Regelung zur Vorhaltung bestimmter Anlagen, die eine Havarie der Lüftungsanlage und Feuer- oder Rauchentwicklung im Stallgebäude, welches an eine Zwangsbelüftung angeschlossen ist, melden bzw. eine havarierte Lüftungsanlage ersetzen, scheint angesichts der Zahlen bei solchen Unfällen getöteter Tiere dringend erforderlich. In den Jahren 2019 bis 2023 sind, nach Recherchen der Initiative Stallbrände, ca. eine halbe Million Wirbeltiere durch knapp 11.000 solcher Ereignisse allein in Deutschland getötet worden. Nicht berücksichtigt wurden dabei Insekten (mehrere hundert Bienenvölker). Ebenso sind Fische und andere Wasserlebewesen nicht in diesen Zahlen enthalten, die in unmittelbarer Folge von Bränden durch z. B. den Eintrag von Löschwasser und anderen Wasserverunreinigungen getötet werden. Die (finanzielle) Schadenshöhe durch Brandereignisse betrug im gleichen Zeitraum insgesamt mehr als zwei Milliarden Euro.¹⁷ Im April 2018 forderte die Landwirtschaftsministerin des Landes Sachsen-Anhalt den Bund in der Agrarministerkonferenz (AMK) auf, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um Tierverluste in Nutztierhaltungen im Falle technischer Störungen oder im Brandfall zu vermeiden.¹⁸ Im DLG-Merkblatt Nummer 422¹⁹ wird deutlich darauf hingewiesen, dass bei geschlossenen Stallanlagen bei einem Stromausfall die Versorgung der Tiere mit Luft essentiell ist (S. 7). Auch das Erfordernis eines

¹⁷ Stand: 31. Dezember 2023, Stefan Stein – <https://www.facebook.com/stallbraende>.

¹⁸ Vgl. AMK vom 27. April 2018, Münster: TOP 34: Sicherheitsvorkehrungen zur Vermeidung von Tierverlusten in Nutztierhaltungen im Falle technischer Störungen oder im Brandfall, abrufbar unter https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/amk_ergebnisprotokoll_to-ohne_1531313136.pdf.

¹⁹ Alarmierungs- und Sicherungseinrichtungen in Stallanlagen, abrufbar unter www.DLG.org/Merkblaetter.

Notstromaggregats wird dort hervorgehoben (S. 8 und 9). Zum Teil ist die vorliegend empfohlene Vorschrift angelehnt an die nordrhein-westfälische Verordnung über die Prüfung elektrischer Anlagen in Tierhaltungsanlagen vom 11. August 2020, Gesetz- und Verordnungsblatt (GV.NRW) Ausgabe 2020 Nummer 40 vom 9. September 2020, Seite 817 bis 824.

Die empfohlene Vorschrift ist zum Schutz der Tiere erforderlich und muss ins Gesetz aufgenommen werden, weil der Verordnungsgeber in § 3 Abs. 6 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung bislang nicht ausreichend tätig geworden ist (u. a. keine Vorgabe zum Notstromaggregat; keine Vorgabe zur Meldung von Feuer- und Rauchentwicklung an die örtliche Feuerwehr; keine Vorgaben zur regelmäßigen Überprüfung von Ersatzanlage, Alarmanlage und Notstromaggregat und zur Sachkunde der prüfenden Personen).

IV. Beschränkung des rituellen Schlachtens auf Schlachtungen unter zwingender Anwendung einer Elektrokurzzeitbetäubung

Mit Urteil vom 17. Dezember 2020²⁰ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) klargestellt, dass das Schächten unter Anwendung einer Elektrokurzzeitbetäubung die konkurrierenden Interessen der Religionsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bzw. Art. 4 Abs. 2 GG) und des Tierschutzes (Art. 13 EU-Arbeitsweisevertrag – AEUV – bzw. Art. 20a GG) zu einem angemessenen Ausgleich bringt, dass also ein Mitgliedstaat nicht gegen die Religionsfreiheit verstößt, wenn er das Schächten nur unter Anwendung einer Elektrokurzzeitbetäubung zulässt. Mit Urteil vom 13. Februar 2024²¹ hat auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) Anfechtungen eines belgischen (in der flämischen

²⁰ EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19.

²¹ EGMR, Urteil vom 13. Februar 2024, Beschwerde Nr. 16760/22 und 10 weitere, Executief-Fall van de Moslims van België und andere ./ Belgien.

und wallonischen Region geltenden Schächtverbotes zurückgewiesen und dieses Verbot zum Schutz der Tiere für zulässig erklärt. Der EGMR hat entschieden, dass solch ein Verbot nicht gegen das Recht auf Religionsfreiheit verstößt und dass auch keine Verletzung des Diskriminierungsverbots vorliegt. Eine entsprechende Regelung könnte durch Neugestaltung des § 4a TierSchG erreicht werden:

„§ 4a

(1) Ein Wirbeltier darf nur geschlachtet werden, wenn es vor Beginn des Blutentzugs irreversibel betäubt worden ist.

(2) Abweichend von Absatz 1 ist eine umkehrbare Elektrokurzzeitbetäubung mit einer Mindeststromflusszeit von zwei Sekunden (reversible Betäubung) bei Schafen und Ziegen zulässig, wenn die zuständige Behörde eine Ausnahmegenehmigung für eine reversible Betäubung im Rahmen von religiösen Schlachtungen erteilt hat; sie darf die Ausnahmegenehmigung nur erteilen, wenn der Antragsteller nachgewiesen hat, dass

- 1. sie nach Art und Umfang erforderlich ist, um den Bedürfnissen von Angehörigen bestimmter Religionsgemeinschaften im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu entsprechen, denen zwingende Vorschriften ihrer Religionsgemeinschaft den Verzehr von Fleisch unter irreversibler Betäubung geschlachteter Tiere untersagen, und*
- 2. dass vor, während und nach dem Schlachtschnitt bei dem Tier im Vergleich zu dem Schlachten mit der nach Abs. 1 vorgeschriebenen irreversiblen Betäubung keine zusätzlichen Schmerzen, Leiden oder Ängste auftreten.*

(3) Rinder sind weiterhin auch bei einer rituellen Schlachtung vorher mit einem Bolzenschussgerät mit für die Gewichtskategorie ausreichendem Kaliber zu betäuben.“

Begründung: Die Erweiterung des Schutzes des Abs. 1 von (bisher) warmblütigen Tieren auf alle Wirbeltiere ist zwingend geboten, da das Tierschutzgesetz bei allen Wirbeltieren von einem Schmerzempfinden ausgeht.²²

Mit dem Erfordernis, dass die Betäubung irreversibel sein muss, wird der Gefahr begegnet, dass reversibel betäubte Tiere vor dem Entblutungsschnitt oder vor dem Abschluss des Ausblutens wiedererwachen und dann schweren Schmerzen und Leiden ausgesetzt sind.

Die Neufassung von Abs. 2 stellt einen verfassungskonformen Ausgleich zwischen dem Grundrecht der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 2 GG) und dem Staatsziel Tierschutz (Art. 20a GG) her und betrifft Schafe und Ziegen; Rinder müssen weiterhin irreversibel betäubt werden (vgl. Abs. 3). Durch die Elektrokurzzeitbetäubung wird das Tier weder verletzt noch in seiner Ausblutung beeinträchtigt, vielmehr schlägt das Herz der so betäubten Tiere unbeeinflusst weiter, so dass sie ebenso gut ausbluten wie betäubungslos geschlachtete Tiere. Es findet auch keine nachhaltige Schädigung statt, vielmehr erholen sich elektrokurzzeitbetäubte Tiere, wenn sie nicht geschlachtet werden, schon nach 10-15 Minuten wieder vollständig und leben anschließend normal und unversehrt weiter. Die Tiere sind also im Zeitpunkt ihrer Schlachtung unversehrt und sterben ausschließlich durch den Blutentzug, was ggf. auch durch bei der Schlachtung anwesende Geistliche überprüft werden kann.

Mit Urteil vom 17. Dezember 2020²³ hat der EuGH entschieden, dass die Mitgliedstaaten der EU zur Förderung des Tierwohls im Rahmen der rituellen Schlachtung – ohne damit gegen die in der Charta der Grundrechte der EU verankerte Religionsfreiheit zu verstoßen – ein Verfahren der Betäubung vorschreiben können, die umkehrbar und nicht geeignet ist, den Tod des Tieres herbeizuführen. Ausdrücklich verweist der EuGH auf wissenschaftliche Untersuchungen, wonach „die Befürchtung, dass die Betäubung die Entblutung negativ

²² Vgl. *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, Nomos 2022 S. 431-437; vgl. auch aml. Begr. zum TierSchG 1972, BT-Drs. VI/2559 S. 10: ausdrückliche Anerkennung des Schmerzempfindens aller Wirbeltiere.

²³ EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19.

beeinflussen würde, unbegründet ist [und] die Elektronarkose eine nicht tödliche und umkehrbare Betäubungsmethode ist, so dass der Tod des Tieres, wenn ihm unmittelbar nach der Betäubung die Kehle durchtrennt wird, allein auf das Entbluten zurückzuführen ist“.²⁴ Auch können elektrokurzzeitbetäubte Tiere nicht als versehrt oder verletzt angesehen werden, da sie – wenn ihnen nicht nach der Betäubung die Kehle durchtrennt würde - nach kurzer Zeit das Bewusstsein wiedererlangen und danach ohne negative Auswirkungen der Betäubung unversehrt weiterleben. Deshalb ist nach Ansicht des EuGH die Einführung einer Pflicht zu einer solchen umkehrbaren, nicht zum Tod führenden Betäubung nicht unverhältnismäßig, sondern gewährleistet ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Bedeutung des Tierschutzes und der Freiheit der Religionsausübung. Der EGMR hat dies mit Urteil vom 13. Februar 2024 auch so gesehen.²⁵

In Deutschland gilt nichts Anderes. Zwar ist das Grundrecht auf Religionsfreiheit in Art. 4 Abs. 2 GG im Gegensatz zu Art. 10 der Grundrechte-Charta der EU vorbehaltlos gewährleistet; nachdem aber der Tierschutz 2002 zum verfassungsrechtlich verbürgten Staatsziel in Art. 20a GG aufgestuft worden ist, sind auch die durch Art. 20a GG geschützten Belange geeignet, Einschränkungen der Religionsfreiheit nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu rechtfertigen.

V. Keine Stückprämien oder Akkordlöhne an Schlachthof-Arbeitskräfte für die Arbeitsvorgänge des Treibens, der Ruhigstellung, der Betäubung und der Tötung

Es besteht ein unbestreitbarer Zusammenhang zwischen Zeitdruck beim Schlachten einerseits und Fehlbetäubungen, die bei Schlachttieren auftreten, auf der anderen Seite. Um

²⁴ EuGH, Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19, juris Rn. 75.

²⁵ EGMR, Urteil vom 13. Februar 2024, Beschwerde Nr. 16760/22 und 10 weitere, Executief-Fall van de Moslims van België und andere ./.. Belgien.

das Risiko von Fehlbetäubungen zu minimieren, dürfen Arbeitsvorgänge, die am noch lebenden Tier stattfinden, nicht so entlohnt werden, dass durch die Art der Entlohnung Zeitdruck hervorgerufen wird.

Es wird vorgeschlagen, mit einem neuen § 4 Absatz 5 Ref-E TierSchG Akkordlöhne und Stückprämien zu verbieten und nicht nur Wirbeltiere zu erfassen, sondern in Anbetracht des neu vorgeschlagenen § 4 Abs. 4 Ref-E TierSchG (Geltung bestimmter Vorschriften auch für Kopffüßer und Zehnfußkrebse) auch Wirbellose, weswegen im Wortlaut der vorgeschlagenen Vorschrift eines neuen § 4 Abs. 5 TierSchG dem folgend „Tiere“ genannt werden.

„§ 4

(5) Werden an Personen, die mit dem Schlachten oder sonstigen Töten von Tieren beschäftigt sind, Stückprämien oder Akkordlöhne bezahlt, so müssen die Arbeitsvorgänge des Treibens, der Ruhigstellung, der Betäubung und der Tötung hiervon ausgenommen bleiben.“

Begründung: Fehlbetäubungen stellen ein großes Problem im Zusammenhang mit der Tötung und dem Schlachten von Tieren dar. Bei der Betäubung mit elektrischem Strom liegt die Fehlbetäubungsrate in Deutschland nach offiziellen Zahlen bei Schweinen zwischen 3,3 und 12,5 % (das sind bis zu 7,5 Mio. Schweine jährlich); bei den mittels Bolzenschuss betäubten Rindern sind 4-9 % (also über 300.000 Rinder jährlich) bei dem Entblutungsschnitt durch ihre Kehle nicht ausreichend betäubt.²⁶ Eine im Landkreis Darmstadt erstellte Studie spricht mit Bezug auf kleine Schlachthöfe sogar von einer Fehlbetäubungsrate von bis zu 44 %.²⁷

²⁶ Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage vom 15. Juni 2012, BT-Drs. 17/10021.

²⁷ Vgl. <https://albert-schweitzer-stiftung.de/aktuell/kleine-schlachthoefe-fehlbetaeubungen>.

Es besteht ein nicht zu bestreitender Zusammenhang zwischen Zeitdruck und fehlerhafter oder unzureichender Betäubung sowie auch zwischen Zeitdruck und einem erhöhten Risiko für Schmerzen und Leiden, die Tieren vor ihrer Tötung zugefügt werden. Die Entlohnung der Schlachthofarbeitskräfte im Akkord verursacht sowohl beim Zutrieb der Tiere zur Betäubungsanlage als auch bei der Ruhigstellung und der Betäubung einen erheblichen Zeitdruck, der zu Fehlbetäubungen führt oder diese zumindest begünstigt. Dasselbe gilt für die Zufügung vermeidbarer Schmerzen und Leiden gegenüber den Tieren.

Die vorgeschlagene Vorschrift soll sicherstellen, dass der Zutrieb zur Betäubungsanlage, die Ruhigstellung, die Betäubung und die Tötung so weit wie möglich ohne Schmerzen, Leiden, Ängste und Aufregungen durchgeführt werden. Weil die Entlohnung der Schlachthofarbeitskräfte im Akkord oder nach Stückzahlen einen erheblichen Zeitdruck verursacht, durch den Fehlbetäubungen verursacht werden können und außerdem der Einsatz von schmerzhaften Elektrotreibern und anderen missbräuchlich verwendeten Treibhilfen begünstigt wird, soll diese Art der Entlohnung für Arbeitsvorgänge, die am noch lebenden Tier stattfinden, verboten werden.²⁸ Das Verbot entspricht sowohl Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 – also dem Gebot, den Schlachtprozess so zu organisieren, dass die Tiere bei der Tötung und den damit zusammenhängenden Tätigkeiten von jedem vermeidbaren Schmerz, Stress und Leiden verschont werden – als auch § 3 TierSchIV – d. h. dem Gebot, Tiere so zu betreuen, ruhigzustellen, zu betäuben, zu schlachten und zu töten, dass bei ihnen nicht mehr als unvermeidbare Aufregung oder Schäden verursacht werden.

Wegen des Zusammenhangs zwischen Zeitdruck einerseits und fehlerhafter oder unzureichender Betäubung sowie der Zufügung von Schmerzen, Leiden, Ängsten und Aufregungen auf der anderen Seite ist es notwendig, Absatz 5 – berücksichtigt ist an dieser Stelle schon § 4 Abs. 4 Ref-E TierSchG (Geltung bestimmter Vorgaben auch für Kopffüßer

²⁸ Vgl. dazu bereits die Begründung der Bundesregierung zum Änderungsgesetz vom 1998, BT-Drs. 13/7015 S. 24 und Stellungnahme des Bundesrats hierzu, S. 29.

und Zehnfußkrebse) – in das Gesetz aufzunehmen und insoweit auch – durch eine Ergänzung in § 4 Abs. 4 Ref-E TierSchG – dessen Geltung für Kopffüßer und Zehnfußkrebse anzuordnen.

VI. Tierversuchsrecht immer noch nicht richtlinienkonform umgesetzt (§§ 7-9 TierSchG)

In dem bestehenden Fünften Abschnitt des Tierschutzgesetzes sind keinerlei Änderungen geplant, obwohl diese Vorschriften zum Teil immer noch nicht im Einklang mit der Richtlinie 2010/63/EU stehen.

Es wird dringend empfohlen, zur Herstellung der Vereinbarkeit mit Unionsrecht folgende Änderungen vorzunehmen:

1. Änderung von § 5 Abs. 3 Nr. 7 lit. f TierSchG

Es wird vorgeschlagen, § 5 Abs. 3 Nr. 7 lit. f ersatzlos zu streichen.

Begründung: Die Schmerzen und Leiden, die einem Nagetier zugefügt werden, das ohne Betäubung durch eine Ohrtätowierung, die Einziehung einer Ohrmarke oder eine Ohrlochung oder Ohrkerbung gekennzeichnet wird, lassen sich vermeiden, indem z. B. vor dem Eingriff auf die vorgesehene Körperstelle eine Salbe mit lokal betäubender Wirkung (z. B. Lidocainsalbe) aufgetragen wird oder eine lokal betäubende Substanz injiziert wird.

§ 5 Abs. 3 Nr. 7 lit. f dient allein dazu, den mit der Haltung von Versuchstieren und/oder der Durchführung von Tierversuchen befassten Personen den geringen Arbeits-, Zeit- und ggf. auch Kostenaufwand zu ersparen, der mit der Anwendung der oben beschriebenen Betäubungsverfahren verbunden ist. Dass den Verantwortlichen nicht einmal diese wenig zeit- und kostenintensive Schutzmaßnahme zugemutet werden soll, stellt einen Verstoß gegen das in § 7a Abs. 2 Nr. 4 TierSchG zum Ausdruck kommende allgemeine Prinzip dar, dass Tieren

keine Schmerzen, Leiden oder Schäden aus Gründen der Arbeits-, Zeit- oder Kostenersparnis zugefügt werden dürfen. Dieses Prinzip ist zugleich eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Verbots in Art. 20a GG, Tieren vermeidbare Leiden zuzufügen, und steht deshalb nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Schmerzen oder Leiden, die sich mit höherem Arbeits-, Zeit- oder Kostenaufwand vermeiden lassen, sind nicht im Rechtssinne unvermeidbar.

Die Bundesratsausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und für Kulturfragen haben sich im Gesetzgebungsverfahren zu dem Änderungsgesetz von 2021 ebenfalls für die ersatzlose Streichung des damals noch geplanten § 5 Abs. 3 Nr. 7 lit. f ausgesprochen und zur Begründung ausgeführt (BR-Drucks. 47/1/21 S. 2):

„Die genannten Eingriffe erfolgen bei Nagern ausschließlich zu Versuchszwecken, so dass diese Kennzeichnungsmethoden auch bereits vor 2013 dem nationalen Tierversuchsrecht unterlagen.

In Artikel 32 Absatz 1 [der Richtlinie 2010/63/EU – EU-Tierversuchsrichtlinie] wird zur Kennzeichnung von drei Arten von Versuchstieren die Anwendung „der am wenigsten schmerzhaften Methode, die möglich ist“ vorgeschrieben. Die Regelung in Artikel 32 Absatz 1 macht deutlich, dass die Kennzeichnung von Versuchstieren entgegen der Annahme der Bundesregierung, die sich zur Begründung für ihren Entwurf auf Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe e der Richtlinie beruft, sehr wohl in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt; sonst hätte hier nicht die Kennzeichnung von Hunden, Katzen und nichtmenschlichen Primaten geregelt und dafür die „Verwendung der am wenigsten schmerzhaften Methode, die möglich ist“ vorgeschrieben werden können. Als Erklärung kann dienen, dass es bei der Kennzeichnung von Versuchstieren nicht allein um Identifizierung im Sinne von Artikel 1 Absatz 5 Buchstabe e geht, sondern auch um eine Erleichterung zur Erreichung der wissenschaftlichen Zwecke, die mit den später stattfindenden Eingriffen und Behandlungen angestrebt werden. Damit aber ist diese Kennzeichnung Bestandteil des späteren Tierversuchs und fällt in den

Anwendungsbereich der Richtlinie. Der neue § 5 Absatz 3 Nummer 7 Buchstabe f enthält also eine Regelung, aufgrund derer Tieren Schmerzen und Leiden zugefügt werden dürfen und die so in der Richtlinie nicht vorgesehen ist. Das ist nicht zulässig.

Die Änderung verstößt darüber hinaus gegen Artikel 20a GG, Staatsziel Tierschutz. Zu den Teilzielen dieser Staatszielbestimmung gehört der Schutz der Tiere vor vermeidbaren Leiden (vgl. amtll. Begr., BT-Drucks. 14/8860 S. 1, 3: „Daraus folgt die Verpflichtung, Tiere in ihrer Mitgeschöpflichkeit zu achten und ihnen vermeidbare Leiden zu ersparen. Diese Verpflichtung ... umfasst drei Elemente, nämlich: den Schutz der Tiere vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden sowie der Zerstörung ihrer Lebensräume.“ Die Schmerzen und Leiden, die einem Nagetier, z. B. durch das grobe Einziehen einer kostengünstigen, aber schweren und großen Metall-Ohrmarke zugefügt werden, lassen sich vermeiden, indem z. B. eine kleine, leichte, aber etwas teurere Aluminiumohrmarke verwendet wird, die zudem nur einen Bruchteil des Ohrs verletzt.

Dabei sieht § 7a Absatz 2 Nummer 4 TierSchG vor, dass Tieren im Tierversuch keine Schmerzen, Leiden oder Schäden aus Gründen der Arbeits-, Zeit- oder Kostenersparnis zugefügt werden dürfen. Dieses Prinzip stellt zugleich eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Verbots der Zufügung vermeidbarer Leiden dar und steht deshalb nicht zur Disposition des Gesetzgebers. Schmerzen oder Leiden, die sich mit höherem Arbeits-, Zeit- oder Kostenaufwand vermeiden lassen, müssen vermieden werden und sind nicht im Rechtssinne unvermeidbar.“

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der

Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Streichung ausgesprochen.

2. Änderung von § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 lit. a, § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3, § 7a Abs. 2 Nr. 3 und 4 und Abs. 6, § 8 Abs. 1 Nr. 7 lit. e und f und § 8 Abs. 6 Nr. 2 TierSchG

Es wird vorgeschlagen, in diesen Bestimmungen den bisherigen Wortlaut „Schmerzen, Leiden oder Schäden“ um den Zusatz „Ängste“ auf „Schmerzen, Leiden, Ängste oder Schäden“ zu ergänzen.

Begründung: Die Bundesratsausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und für Kulturfragen haben sich im Gesetzgebungsverfahren zu dem Änderungsgesetz von 2021 für diese Änderungen ausgesprochen und zur Begründung ausgeführt (BR-Drucks. 47/1/21 S. 3, 4):

„Die Begrifflichkeit „Angst“ bei Versuchstieren wird weder im deutschen Tierschutzgesetz noch in der Tierschutz-Versuchstierverordnung erwähnt, obwohl die EU-Richtlinie an zahlreichen Stellen als Belastungen der Versuchstiere „Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden“ beschreibt und damit auch die Einbeziehung der Angst in die Schaden-Nutzen-Analyse nach Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe d fordert. Im Zuge der Anpassung des deutschen Tierversuchsrechts an die Vorgaben der Richtlinie und aus Gründen der Rechtssicherheit müssen Ängste ausdrücklich als eigenständige Belastungsform in den Katalog der relevanten Beeinträchtigungen aufgenommen werden. Damit wird klargestellt, dass die zulässige Verursachung von Ängsten denselben rechtlichen Voraussetzungen unterliegt wie jene von Schmerzen, Leiden oder Schäden. Dieses Versäumnis in der Umsetzung der Richtlinie 2010/63/EU führt dazu, dass von den Genehmigungsbehörden die Ängste der Versuchstiere weder gesondert ermittelt noch bei der Schaden-Nutzen-Analyse berücksichtigt werden.

Entgegen den Vorgaben der Richtlinie findet die Belastung „Angst“ weder bei der Beantragung noch bei der Durchführung der Tierversuche Berücksichtigung. So werden in den Antragsformularen nach Anlage 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Tierschutzgesetz keinerlei Angaben zur Angst abgefragt. Der Antragsteller muss nicht angeben, welche Ängste den Tieren bei der Vorbereitung und Durchführung des beantragten Tierversuchs und der Nachbehandlung voraussichtlich zugefügt werden. Die Begrifflichkeit „Angst“ ist sowohl in § 5 Absatz 1 des österreichischen Tierschutzgesetzes (ein Tier „in schwere Angst zu versetzen“ ist verboten) als auch in Artikel 3 Buchstabe a des schweizerischen Tierschutzgesetzes (Belastung des Tieres, wenn es „in Angst versetzt“ wird) aufgenommen worden.“

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Gesetzesänderung ausgesprochen.

Es kann insbesondere nicht davon ausgegangen werden, dass alle Antragsteller und Antragstellerinnen in Genehmigungsanträgen die zu erwartenden Ängste unter dem Begriff „Leiden“ subsumieren. Zudem wird die Angst bei der Belastungseinschätzung von Tieren häufig unterschätzt. Die Juristin und Kommentatorin des österreichischen Tierschutzgesetzes Dr. Dr. Regina Binder führt dazu aus, man müsse grundsätzlich davon ausgehen, dass Angst für Tiere eine größere Belastung darstelle als für den (erwachsenen) Menschen. Dieser sei aufgrund seiner intellektuellen Fähigkeiten im Regelfall in der Lage, Rationalisierungsstrategien und Sinnfindungsmechanismen zu entwickeln.²⁹

²⁹ Binder: „Die `Schadenseite´: Zur Erfassung der Belastungen von Versuchstieren“ in *Borchers/Luy*, Der ethisch vertretbare Tierversuch – Kriterien und Grenzen, Paderborn 2009, S. 244.

Um die Kategorie „Angst“ deutlicher ins Bewusstsein aller an der Planung, Evaluierung, Durchführung und Überwachung von Tierversuchen beteiligten Personen zu bringen, muss „Angst“ als alleinige Komponente adressiert und anhand objektiver Kriterien in ihrer Ausprägung messbar oder zumindest abschätzbar gemacht werden.

3. Änderung von § 7 Abs. 2a TierSchG

Es wird vorgeschlagen, den geplanten § 7 Abs. 2a wie folgt zu fassen:

„Zur Vermeidung vom Doppel- oder Wiederholungsversuchen sind Daten aus Tierversuchen, die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Mitgliedstaaten) gewonnen wurden, anzuerkennen. Bei Tierversuchen, die unionsrechtlich vorgeschrieben sind, gilt dies nur, wenn nach Unionsrecht anerkannte Verfahren angewendet worden sind. Satz 1 gilt nicht, wenn zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit oder Umwelt in Bezug auf die genannten Daten weitere Tierversuche durchgeführt werden müssen.“

Begründung: Der Bundesrat hat in seiner am 5. März 2021 beschlossenen Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren“ (Änderungsgesetz von 2021) diese Fassung von § 7 Abs. 2a gefordert (BR-Drucks. 47/21 Beschluss, S. 2).

Zur Begründung hat er ausgeführt:

„Nach Unionsrecht anerkannte Verfahren gibt es nur bei Tierversuchen, die unionsrechtlich vorgeschrieben sind. Bei Tierversuchen, die nicht vorgeschrieben sind – dies gilt insbesondere für die Grundlagenforschung, aber auch für weite Bereich der angewandten Forschung – macht das Erfordernis „nach Unionsrecht anerkannt“

keinen Sinn, da es dafür auch an unionsrechtlichen Vorschriften zur Art und Weise der Durchführung eines solchen Tierversuchs fehlt.

Doppel- und Wiederholungsversuche sind bereits nach dem bisher geltenden Recht grds. verboten, § 8 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1b Tierschutzgesetz. Daraus, dass dieses Verbot jetzt auf unionsrechtlich vorgeschriebene Tierversuche beschränkt wird – weil es bei nicht vorgeschriebenen Tierversuchen auch keine nach Unionsrecht anerkannten Verfahren gibt – kommt es im Ergebnis zu einer erheblichen Verschlechterung des bisher bestehenden Tierschutzstandards.“

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Gesetzesänderung ausgesprochen.

4. Änderung von § 7a Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 TierSchG

Es wird vorgeschlagen, in § 7a Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 nach den Wörtern „auskommt und die“ die Wörter „im Falle unionsrechtlich vorgeschriebener Prüfverfahren“ einzufügen.

Die Fassung von § 7a Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 lautet dann:

„Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob zur Erreichung des mit dem Tierversuch angestrebten Ergebnisses eine andere Methode oder Versuchsstrategie, die ohne Verwendung eines lebenden Tieres auskommt und die im Falle unionsrechtlich vorgeschriebener Prüfverfahren nach dem Unionsrecht anerkannt ist, zur Verfügung steht.“

Begründung: Der Bundesrat hat in seiner am 5. März 2021 beschlossenen Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren“ (Änderungsgesetz von 2021) diese Fassung von § 7a Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 gefordert (BR-Drucks. 47/21 Beschluss, S. 3).

Zur Begründung hat er ausgeführt:

„Eine ausdrückliche Anerkennung alternativer Prüfverfahren durch das Unionsrecht ist nur dort erforderlich, wo es um den Ersatz von gesetzlich vorgeschriebenen Tierversuchen geht, wo also nach Unionsrecht vorgeschriebene Tierversuche (= Tierversuche zur Einhaltung regulatorischer Anforderungen) durch Alternativmethoden ersetzt werden sollen. Dort, wo das Unionsrecht einen Tierversuch nicht vorschreibt – insbesondere im Bereich der Grundlagenforschung, aber auch in weiten Bereichen der angewandten Forschung und bei der Ausbildung und Lehre – wird es in der Regel auch keine Vorschriften zu alternativen Prüfverfahren geben, in denen man eine Anerkennung solcher Verfahren sehen kann.

Bei einem unveränderten Inkrafttreten des geplanten § 7a Absatz 2 Nummer 2 Satz 2 würden somit weite Bereiche der Forschung und der gesamte Bereich der Ausbildung und Lehre von der Pflicht, vorrangig wissenschaftlich anerkannte Ersatzmethoden anzuwenden, herausgenommen, was sich mit dem in § 7a Absatz 1 Satz 1 verankerten Prinzip der Unerlässlichkeit (das zugleich auch Bestandteil des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG ist, („Schutz vor vermeidbaren Leiden“) nicht vereinbaren lässt.“

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Gesetzesänderung ausgesprochen.

5. Änderung von § 8 Abs. 1 Satz 2 Satzteil vor Nr. 1 und Nr. 1 TierSchG

Es wird vorgeschlagen, § 8 Abs. 1 Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Die Genehmigung eines Versuchsvorhabens ist nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde zu erteilen, wenn

1. aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht zur Überzeugung der Behörde feststeht, dass

a) die Voraussetzungen des § 7a Absatz 1 und 2 Nummer 1 bis 3 vorliegen, ...“

Begründung: Die Bundesratsausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und für Kulturfragen haben sich im Gesetzgebungsverfahren zu dem Änderungsgesetz von 2021 für diese Änderungen in § 8 Abs. 1 Satz 2 Satzteil vor Nr. 1 und Nr. 1 ausgesprochen und zur Begründung ausgeführt (BR-Drucks. 47/1/21 S. 6, 7):

„Die EU-Kommission hat in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 26. Juli 2019 unmissverständlich deutlich gemacht, dass die in Deutschland bislang übliche Verwaltungspraxis, wonach sich die Behörde im Genehmigungsverfahren auf eine bloße Plausibilitätsprüfung der Angaben des antragstellenden Wissenschaftlers und der von diesem eingereichten Unterlagen beschränkt hat, mit Artikel 36 Absatz 2 und Artikel 38 Absatz 1, 2 und 3 der Richtlinie 2010/63/EU unvereinbar ist. Anstelle einer Beschränkung auf eine „qualifizierte Plausibilitätsprüfung der wissenschaftlichen Argumente“ des Antragstellers müsse die Behörde alle Genehmigungsvoraussetzungen – insbesondere auch die Unerlässlichkeit und die ethische Vertretbarkeit des beantragten Tierversuchs – „aktiv“, „umfassend“ und

„selbständig“ prüfen und dürfe eine Genehmigung nur erteilen, wenn diese Genehmigungsvoraussetzungen zu ihrer Überzeugung feststehen.

Deshalb muss gefordert werden, dass die Genehmigung nur erteilt werden darf, wenn nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht zur Überzeugung der Behörde feststeht, dass der Tierversuch unerlässlich und ethisch vertretbar ist. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Formulierung [...] wenn [...] aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht gerechtfertigt ist, dass [...]“ schafft im Gegensatz dazu die Gefahr, dass sich deutsche Behörden und Gerichte unter Verletzung von Artikel 36 Absatz 2 und Artikel 38 Absatz 1 bis 3 der Richtlinie auf die bloße Plausibilitätsprüfung der Angaben des Antragstellers und der von diesem eingereichten Unterlagen beschränken könnten. Zum einen ist die gewählte Formulierung sprachlich falsch, denn die Voraussetzungen der Unerlässlichkeit und der ethischen Vertretbarkeit liegen nur entweder objektiv vor oder sie liegen nicht vor. Wenn sie vorliegen, ist es völlig sinnlos, zu formulieren, dass ihr Vorliegen „gerechtfertigt“ sei. Zum anderen lässt die Formulierung „gerechtfertigt“ weiterhin den Fehlschluss zu, es könne ausreichen, dass der Antragsteller mit seinen Darlegungen den Tierversuch gerechtfertigt habe und dass diese Darlegungen nicht von der Behörde auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit (s. o.: aktiv, umfassend und selbständig) geprüft und gegebenenfalls auch korrigiert werden dürfen.“

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die EU-Kommission zur Auslegung von Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1, 2 und 3 der Richtlinie 2010/63/EU (EU-Tierversuchsrichtlinie) in ihrer – im Rahmen des gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens abgegebenen – mit Gründen versehene Stellungnahme in Nr. 23 und 24 ausgeführt hat,

- dass die nationalen Umsetzungsbestimmungen sicherstellen müssten, dass ein Projekt nur nach einer positiven Projektbeurteilung durch die zuständige Behörde gem. Art. 38 durchgeführt wird,
- dass sich aus den nationalen Umsetzungsbestimmungen „eindeutig“ ergeben müsse, „dass die gesamte Projektbeurteilung von der zuständigen Behörde durchgeführt werden muss“ (statt, wie in Deutschland bislang üblich, einen Teil dieser Beurteilung dem Antragsteller zu überlassen); (deshalb die vorgeschlagene Formulierung „zur Überzeugung der Behörde feststeht“),
- dass die Behörde die Anträge auf eine Tierversuchsgenehmigung aktiv, umfassend und selbständig prüfen müsse, statt die eigentliche Beurteilung dem Antragsteller zu überlassen; deshalb vorgeschlagene Formulierung „nach umfassender und selbständiger Prüfung“,
- dass die Behörde in Ansehung der relevanten Genehmigungsvoraussetzungen – also auch zur Unerlässlichkeit und zur ethischen Vertretbarkeit des Tierversuchs – eine „selbständige Beurteilung“ durchführen müsse (was das Gegenteil der von den deutschen Verwaltungsgerichten in der Vergangenheit angenommenen Bindung der Behörde an die Darlegungen des antragstellenden Wissenschaftlers darstellt); deshalb die vorgeschlagene Formulierung „nach ... selbständiger Prüfung“,
- dass die Behörde alle Genehmigungsvoraussetzungen – auch die, die einen spezifischen Wissenschaftsbezug aufweisen (vgl. dazu OVG Bremen Ur. v. 11. 12. 2012, 1 A 180/10) – „umfassend prüfen“ und „selbständig“ beurteilen müsse,
- dass sie zur Überprüfung, „ob das Projekt tatsächlich wissenschaftlich gerechtfertigt ist“, relevante Experten hinzuziehen können müsse (s. dazu unten: vorgeschlagene entsprechende Ergänzung von § 8 Abs. 1 durch einen neuen Satz 3),
- dass die Behörde sich nicht „auf eine qualifizierte Plausibilitätsprüfung der wissenschaftlichen Argumente“, die ihr von dem Antragsteller vorgetragen werden, beschränken dürfe, sondern eine „eigene aktive Kontrolle im Bewertungsprozess“

- durchzuführen habe; deshalb die vorgeschlagene Formulierung „nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde“,
- dass es im Widerspruch zu den Anforderungen nach Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie stehe, wenn deutsche Gerichte die zuständigen Behörden auf eine reine Plausibilitätsbewertung beschränkten, während die eigentliche wissenschaftliche Beurteilung dem Antragsteller überlassen bleibe,
 - dass die Behörde über die Darlegungen des Antragstellers hinaus weitere eigene Untersuchungen vornehmen müsse (deshalb die vorgeschlagene Formulierung „nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde“), und
 - dass die Behörde in der Tiefe und dem Inhalt der von ihr durchzuführenden Projektbewertung nicht unangemessen eingeschränkt werden dürfe (wie dies durch die Gesetzesfassung des § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG a. F. und die dazu ergangene Rechtsprechung deutscher Verwaltungsgerichte, wonach sich die Behörde in Ansehung solcher Genehmigungsvoraussetzungen, die einen „spezifischen Wissenschaftsbezug“ aufweisen, auf eine „qualifizierte Plausibilitätskontrolle“ der Angaben des Antragstellers zu beschränken habe, der Fall gewesen ist; (deshalb die vorgeschlagene Formulierung „zur Überzeugung der Behörde feststeht“).

Die durch das Änderungsgesetz von 2021 Gesetz gewordene Formulierung „gerechtfertigt ist“ lässt weiterhin den Fehlschluss zu, es könne ausreichen, dass der Antragsteller mit seinen Darlegungen den Tierversuch gerechtfertigt habe, und dass diese Darlegungen nicht von der Behörde auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit (s. o.: aktiv, umfassend und selbständig) geprüft und gegebenenfalls auch korrigiert werden dürfen – dass also die Behörden z. B. weiterhin nicht berechtigt sind, zu der Frage, ob es entgegen dem Vortrag des Antragstellers zu dem Tierversuch geeignete Ersatz- oder Ergänzungsmethoden gibt, eigenständige Ermittlungen anzustellen und relevante Experten hinzuzuziehen; oder dass die Behörden weiterhin nicht eigenständig und unabhängig von den Angaben des Antragstellers prüfen

dürfen, ob der Nutzen des angestrebten Erkenntnisgewinns nach Art, Ausmaß, Wahrscheinlichkeit, Zahl der davon profitierenden Personen und Zeitschiene tatsächlich so hoch ist, dass er die Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden der Versuchstiere überwiegt und den Tierversuch daher ethisch vertretbar macht.

Dazu passt, dass die in Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, dass die Behörde im Genehmigungsverfahren zur Beurteilung der einzelnen Genehmigungsvoraussetzungen oder auch zu Fragen der Tierhaltung relevante Experten hinzuzieht – also Sachverständigengutachten von Wissenschaftlern, die sie selbst auswählt, anfordert –, um sich vom Vorliegen dieser und anderer Genehmigungsvoraussetzungen eine eigenständige Überzeugung zu bilden, in den bislang vorgelegten Entwürfen der Bundesregierung nicht umgesetzt wird (zu der deswegen vorgeschlagenen Ergänzung von § 8 Abs. 1 Satz 3 s. u.).

Durch die anstelle der Gesetzesfassung, die § 8 Abs. 1 Satz 2 durch das Änderungsgesetz von 2021 erfahren hat, vorgeschlagene Formulierung („... ist nach umfassender und selbständiger Prüfung durch die zuständige Behörde zu erteilen, wenn 1. aus wissenschaftlicher oder pädagogischer Sicht zur Überzeugung der Behörde feststeht, dass ...“) wären alle diese Zweifel und Unsicherheiten behoben und damit Art. 36 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1, 2 und 3 in Deutschland endlich (fast 15 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie) vollständig umgesetzt.

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Gesetzesänderung ausgesprochen.

6. Erweiterung von § 8 Abs. 1 S. 2 Nr. 7a TierSchG

Es wird vorgeschlagen, dass in § 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 7a am Ende das Wort „und“ durch die Wörter „ohne dass hierdurch die Einhaltung der Vorgaben der Nummern 1 bis 7 beeinträchtigt wird und“ ersetzt wird.

Begründung: Der Bundesrat hat in seiner am 5. März 2021 beschlossenen Stellungnahme zu dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Schutz von Versuchstieren“ (Änderungsgesetz von 2021) diese Fassung von § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7a gefordert (BR-Drucks. 47/21 Beschluss, S. 3, 4).

Zur Begründung hat er ausgeführt:

„Die vorgeschlagene Fassung entspricht dem Gesetzentwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 20. Februar 2020. Sie entspricht auch der Staatszielbestimmung in Artikel 20a Grundgesetz. Danach besitzen die Staatsziele „Umweltschutz“ und „Tierschutz“ gleiches Gewicht und ist es nicht erlaubt, den Umweltschutz in irgendeiner Form gegen den Tierschutz auszuspielen. Das Ziel, den Tierversuch so umweltverträglich wie möglich durchzuführen, darf deshalb nicht auf Kosten einer der in § 8 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 bis 7 genannten und dem Tierschutz dienenden Genehmigungsvoraussetzungen verwirklicht werden. In dem Gesetzentwurf vom 20. Februar 2020 war dies treffend formuliert worden.“

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Erweiterung des Gesetzes ausgesprochen.

7. Einfügung eines neuen Satzes 3 nach § 8 Abs. 1 Satz 2 TierSchG; der bisherige Satz 3 wird neu zu Satz 4

In § 8 Abs. 1 wird im Anschluss an Satz 2 Nr. 8 folgender Satz 3 neu in das Gesetz eingefügt:

„Die Behörde kann zur Aufklärung einzelner Genehmigungsvoraussetzungen und zu Fragen der Tierhaltung und -pflege Sachverständigengutachten einholen, sowohl von dafür geeigneten Mitgliedern der Kommission nach § 15 Abs. 1 Satz 2 des Tierschutzgesetzes als auch von anderen fachkundigen Personen.“

Begründung: Die EU-Kommission bemängelt in Nr. 24 ihrer im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2018/2207 abgegebenen, mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 25. Juli 2019, dass das geltende deutsche Tierschutzgesetz den Behörden im Genehmigungsverfahren weiterhin nicht die Möglichkeit gebe, das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen (insbesondere also der Unerlässlichkeit und der Schaden-Nutzen-Relation im Rahmen der ethischen Vertretbarkeit) durch die Hinzuziehung relevanter Experten zu überprüfen („Dies beinhaltet nicht die Überprüfung durch die Behörde, z. B. durch die Hinzuziehung relevanter Experten, ob das Projekt tatsächlich wissenschaftlich gerechtfertigt ist“). In Nr. 26 beanstandet sie mit Bezug auf die in Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie beschriebenen, für die Projektbewertung relevanten Bereiche, „dass nicht durch die Umsetzungsvorschriften gewährleistet ist, dass die zuständigen Behörden in den in der Richtlinie genannten Fällen auf Fachwissen zugreifen“.

Daraus folgt, dass die Behörden im Genehmigungsverfahren die Möglichkeit haben müssen, zur Projektbeurteilung (d. h. insbesondere zur Frage der Unerlässlichkeit eines Tierversuchs; zur Frage, ob der von dem Erkenntnisgewinn zu erwartende Nutzen so hoch ist, dass er die Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden der Versuchstiere überwiegt; zur Frage, ob die Voraussetzungen für die ausnahmsweise Zulässigkeit eines Doppel- oder

Wiederholungsversuchs vorliegen) auf das Fachwissen von Sachverständigen, die sie zu diesem Zweck auswählen und mit gutachterlichen Äußerungen oder der Erstellung von Gutachten beauftragen können, zurückzugreifen.

Die korrekte Umsetzung der Richtlinie 2010/63/EU (EU-Tierversuchsrichtlinie) erfordert es deshalb, die Behörden zu ermächtigen, zur Aufklärung einzelner Genehmigungsvoraussetzungen und zu Fragen der Tierhaltung und -pflege Sachverständigengutachten einholen, sowohl von dafür geeigneten Mitgliedern der Kommission nach § 15 Abs. 1 Satz 2 des Tierschutzgesetzes als auch von anderen fachkundigen Personen.

Der gegen eine solche Regelung im Gesetzgebungsverfahren zum Änderungsgesetz 2021 von der Bundesregierung erhobene Einwand – den Behörden stehe die notwendige Sachkunde durch die § 15-Kommissionen zur Verfügung – verkennt, dass

- es fachwissenschaftliche Fragen geben kann, für die innerhalb der der Behörde angegliederten § 15-Kommission keine geeigneten, unbefangenen Experten zur Verfügung stehen, sowie dass
- in § 15 Abs. 1 Satz 2 vorgesehen ist, dass die Kommission als Kollektiv arbeitet, wohingegen nach Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie die Möglichkeit bestehen muss, dass die Behörde auf das Fachwissen einzelner relevanter Experten zurückgreift, also von einzelnen Sachverständigen gutachterliche Äußerungen oder Gutachten zur Klärung relevanter Genehmigungsvoraussetzungen oder zu Fragen der Tierhaltung und Tierpflege einholt.

Deshalb ändert der mit dem Änderungsgesetz 2021 in § 15 Abs. 1 neu eingefügte Satz 3 an der unzureichenden Umsetzung der Richtlinie, insbesondere von deren Art. 38 Abs. 3, nichts.

Durch den vorgeschlagenen neuen Satz 3 könnte der durch die fortdauernden Defizite bei der Umsetzung der Richtlinie begründete Verdacht, dass die Bundesregierung weiterhin die richtlinienwidrige Beschränkung der behördlichen Prüftätigkeit im Genehmigungsverfahren

auf eine bloße Plausibilitätskontrolle der Angaben der antragstellenden Wissenschaftler anstrebt, ausgeräumt werden.

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Gesetzesänderung ausgesprochen.

8. Streichung von § 8a Abs. 1 Sätze 2 und 3 (d. h.: keine fiktive Genehmigung durch behördliches Schweigen)

Es wird vorgeschlagen, in § 8a Abs. 1 die Sätze 2 und 3 zu streichen.

Begründung: Die Bundsratsausschüsse für Agrarpolitik und Verbraucherschutz und für Kulturfragen haben sich im Gesetzgebungsverfahren zu dem Änderungsgesetz von 2021 dafür ausgesprochen, in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 das Komma am Ende durch das Wort „und“ zu ersetzen und die bisher anschließende Nummer 3 – also die Genehmigungsfiktion durch behördliches Schweigen – zu streichen (BR-Drucks. 47/1/21 S. 10).

Zur Begründung haben sie ausgeführt:

„Die Einführung der Genehmigungspflicht für bislang anzeigepflichtige Tierversuche soll eine ausreichende Projektbeurteilung gewährleisten und den Schutz der Versuchstiere sicherstellen. Die vorgesehene Einführung einer Genehmigungsfiktion nach Ablauf einer bestimmten Bearbeitungsfrist untergräbt den mit der Genehmigungserteilung durch die Behörde verbundenen Prüfanspruch. Im Fall ungeklärter Sachverhalte muss gewährleistet sein, dass die Behörde die Prüfung sorgfältig beenden kann, bevor eine Genehmigung als erteilt gilt.“

Ergänzend wird auf Folgendes hingewiesen:

Das Institut einer fiktiven Genehmigung, die dadurch zustande kommen soll, dass die Behörde über einen an sie gerichteten Genehmigungsantrag nicht innerhalb einer dafür in der Tierschutz-Versuchstierverordnung vorgesehenen Bearbeitungsfrist entschieden hat, ist der Richtlinie 2010/63/EU (EU-Tierversuchsrichtlinie) unbekannt. Im deutschen Tierschutzgesetz hat es mit § 8 Abs. 5a früher eine solche Genehmigungsfiktion gegeben. Diese musste aber nach dem Inkrafttreten der Richtlinie 2010/63/EU aufgehoben werden, was durch das 3. Änderungsgesetz zum Tierschutzgesetz vom 4. Juli 2013 (BGBl. I S. 2182) dann auch geschehen ist. Dass nunmehr – ohne dass an der Richtlinie seit ihrem Inkrafttreten entsprechende Änderungen vorgenommen worden wären – wieder eine fiktive Genehmigung in das Gesetz eingefügt werden soll, stellt einen Verstoß gegen die Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie dar.

Der Verstoß wird zwar gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf vom 20. Februar 2020 dadurch etwas abgemildert, dass die Projektbeurteilung, die nach Art. 42 auch im vereinfachten Verwaltungsverfahren durchgeführt werden muss (vgl. Art. 42 Abs. 2 lit. b) nunmehr in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 4 des Gesetzes vorgesehen ist, indem die zuständige Behörde nach § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 insbesondere den Tierversuch auf seine Unerlässlichkeit und seine ethische Vertretbarkeit sowie ggf. auf das Vorliegen der besonderen Voraussetzungen für einen Doppel- und Wiederholungsversuch prüfen und nach § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 das Ergebnis dieser Prüfung dem Antragsteller mitteilen muss. Das ändert aber nichts daran, dass die Richtlinie auch für das vereinfachte Verwaltungsverfahren eine Genehmigung verlangt (vgl. die nach Art. 42 Abs. 4 im vereinfachten Verwaltungsverfahren entsprechend geltenden Art. 40 Abs. 3 und 4, Art. 41 Abs. 3 und Art. 44 Absätze 3, 4 und 5 der Richtlinie, wo jeweils von „Genehmigung“ oder „Projektgenehmigung“ gesprochen wird). Weder das behördliche Schweigen innerhalb einer festgelegten Bearbeitungsfrist noch die formlose Mitteilung, dass ein Teil der gesetzlich vorgesehenen

Genehmigungsvoraussetzungen mit einem positiven Ergebnis geprüft worden sei, stellt eine „Genehmigung“ oder „Projektgenehmigung“ im Sinne dieser Vorschriften dar.

Eine „Genehmigung“ oder „Projektgenehmigung“ erfordert die Erklärung des zuständigen Amtsträgers – also ein positives Tun – dass er den Tierversuch erlauben und damit auch die Verantwortung für seine Rechtmäßigkeit mit übernehmen will. Das liegt weder in der bloßen Mitteilung, einen Teil der gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen geprüft zu haben und dabei zu einem positiven Ergebnis gelangt zu sein, noch in einem bloßen Schweigen. Die erforderliche Genehmigungserklärung ist in § 8a Abs. 1 Sätze 2 und 3 nicht vorgesehen. Darin liegt ein Verstoß gegen Art. 42 Abs. 4 i. V. mit Art. 40 Abs. 3 und 4, Art. 41 Abs. 3 und Art. 44 Absätze 3, 4 und 5 der Richtlinie.

Vollkommen unverständlich und mit Art. 23 der Richtlinie evident unvereinbar ist, dass nach dem Gesetz in dem vereinfachten Genehmigungsverfahren die obligatorische Prüfung der Sachkunde und der Zuverlässigkeit des Leiters und des stellvertretenden Leiters des Versuchsvorhabens sowie der Sachkunde des übrigen an der Durchführung des Tierversuchs beteiligten Personals unterbleiben soll (vgl. in diesem Sinne die Nicht-Erwähnung der entsprechenden Genehmigungsvoraussetzungen nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Nr. 4 und Nr. 7a in dem neuen § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG). Dass eine Tierversuchsgenehmigung fiktiv durch Schweigen erteilt wird, obwohl dem Leiter oder stellvertretenden Leiter des Versuchsvorhabens möglicherweise die erforderliche Sachkunde fehlt oder Bedenken gegen seine Zuverlässigkeit bestehen, ist – in Anbetracht der Bedeutung, die diese Genehmigungsvoraussetzungen für das Wohlergehen der Tiere haben – mit den Zielen der Richtlinie, wie sie u. a. in Erwägungsgrund Nr. 28 zum Ausdruck kommen, evident unvereinbar. Dasselbe gilt für die Teilnahme von möglicherweise nicht sachkundigen Personen an der Durchführung des Tierversuchs. Noch unverständlicher ist, dass nach § 8a Abs. 1 Satz 3 „die Einhaltung der weiteren über Satz 2 Nr. 1 hinausgehenden Anforderungen“ – also dass der Leiter und der stellvertretende Leiter des Tierversuchs die erforderliche Sachkunde besitzen und zuverlässig sind und dass auch das übrige an der Versuchsdurchführung beteiligte

Personal über die für seine Aufgaben erforderliche Sachkunde verfügt – dem Antragsteller überlassen bleibt, der „die Einhaltung dieser Anforderungen sicherzustellen“ hat. Das läuft in den (nicht wenigen) Fällen, in denen der Antragsteller und der Leiter des Versuchsvorhabens identisch sind, darauf hinaus, dass der Versuchsleiter seine eigene Zuverlässigkeit prüfen und beurteilen soll.

Den Zwecken des vereinfachten Verwaltungsverfahrens entspricht es nicht, die Sachkunde und Zuverlässigkeit der an der Durchführung eines Tierversuchs beteiligten Personen von der Prüfung durch die zuständige Behörde auszunehmen. Das hat auch mit der Frage, ob ein Tierversuch regulatorisch vorgeschrieben ist (und deshalb in einem vereinfachten Verfahren genehmigt werden soll) nichts zu tun.

Zudem bleibt völlig un geregelt, wann die Behörde im vereinfachten Verwaltungsverfahren „abschließend“ (s. § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3) über den Genehmigungsantrag entscheiden soll. Es müsste – im Minimum – geregelt werden, dass die Behörde die Prüfung der in § 8a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 nicht genannten Genehmigungsvoraussetzungen (also insbesondere der Sachkunde und der Zuverlässigkeit) alsbald nachholt und dass die fiktive Genehmigung zurückgenommen wird, wenn sich herausstellt, dass insoweit nicht behebbare Zweifel bleiben. Auch von einer solchen nachgeholtten Prüfung mit anschließender Rücknahme der fiktiven Genehmigung ist in § 8a Abs. 1 Sätze 2 und 3 nicht die Rede.

Im Ergebnis führen die Sätze 2 und 3 in dem neuen § 8a Abs. 1 dazu, dass das Interesse des Antragstellers, mit dem beantragten Tierversuch nach Ablauf der behördlichen Bearbeitungsfrist sofort beginnen zu können, höher bewertet wird als das Wohlbefindensinteresse der Tiere, nicht einem Tierversuch ausgesetzt zu werden, der von möglicherweise nicht sachkundigen oder nicht zuverlässigen Personen geleitet wird und/oder an dessen Durchführung nicht ausreichend sachkundiges Personal beteiligt ist. Ein solches Abwägungsergebnis ist mit Art. 20a GG und mit der Richtlinie gleichermaßen unvereinbar.

Die Sätze 2 und 3 sind deshalb ersatzlos zu streichen (vgl. auch § 26 Abs. 3 österreichisches Tierversuchsgesetz und § 22 österreichische Tierversuchsverordnung: im vereinfachten Verwaltungsverfahren keine fiktive Genehmigung, sondern lediglich Verzicht auf die Vorlage von nichttechnischen Projektzusammenfassungen).

Die Landestierschutzbeauftragten der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben sich in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23. Januar 2021 für ein Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes mit im Wesentlichen gleicher Begründung für die vorgeschlagene Gesetzesänderung, also die Streichung der Sätze 2 und 3 in § 8a Abs. 1, ausgesprochen.

9. Erweiterung von § 15 Abs. 1 durch einen neuen Satz 4

In § 15 Abs. 1 werden in Satz 3 vor den Wörtern „in den in Artikel 38 Absatz 3 der Richtlinie 2010/63 genannten Bereichen“ das Wort „insbesondere“ und im Anschluss an Satz 3 die folgenden Sätze 4 und 5 neu eingefügt:

„In die Kommissionen sind auch Mitglieder zu berufen, die auf Grund von Vorschlägen der Tierschutzorganisationen ausgewählt worden sind und die auf Grund ihrer Erfahrungen zur Beurteilung von Tierschutzfragen geeignet sind, ohne selbst an der Genehmigung, Durchführung oder Überwachung (auch als Tierschutzbeauftragte) von Tierversuchen beteiligt oder beteiligt gewesen zu sein; die Zahl dieser Mitglieder soll die Hälfte, muss aber mindestens ein Drittel der Kommissionsmitglieder betragen. In die Kommission soll nicht berufen werden, wer selbst an der Durchführung von Tierversuchen, auch als Tierschutzbeauftragter, beteiligt ist oder war oder Tierversuche genehmigt hat.“

Begründung: Die Regelung über die personelle Zusammensetzung der § 15-Kommissionen ist für die Rechtmäßigkeit der nach § 8 ausgesprochenen Genehmigungen von so großer Bedeutung, dass sie ins Gesetz aufgenommen werden und nicht länger nur in der Tierschutz-Versuchstierverordnung enthalten sein soll.

Durch die Einfügung von „insbesondere“ in Satz 3 soll im Einklang mit Art. 38 Abs. 3 der Richtlinie – wo die beschriebenen Bereiche ebenfalls mit dem Wort „insbesondere“ gekennzeichnet worden sind – deutlich gemacht werden, dass die genannten Bereich beispielhaft zu verstehen sind, dass also das Fachwissen, auf das die Behörden im Genehmigungsverfahren zurückzugreifen haben und dass ihnen mit den Kommissionen nach § 15 zur Verfügung gestellt werden soll, auch weitere, nicht ausdrücklich genannte Bereiche, z. B. den der Bioethik, umfassen soll.

Die Möglichkeit, die Hälfte der Kommissionsmitglieder aus Vorschlagslisten der Tierschutzorganisationen auszuwählen, bestand schon bisher, vgl. § 42 Abs. 2 TierSchVersV zweiter Halbsatz: Die bisherige Formulierung „mindestens ein Drittel“ ließ bereits bisher auch eine hälftige Besetzung zu. Eine hälftige Besetzung mit Mitgliedern aus Vorschlagslisten der Tierschutzorganisationen ist bislang in den Erlassen mehrerer Bundesländer (u. a. Baden-Württemberg) vorgesehen. Durch den neuen Halbsatz 2 zu § 15 Abs. 1 Satz 4 wird sie für das gesamte Bundesgebiet vereinheitlicht.

Bei Personen, die selbst an der Durchführung von Tierversuchen – auch als Tierschutzbeauftragte – oder an deren Genehmigung beteiligt oder beteiligt gewesen sind, besteht die Besorgnis der Befangenheit; sie sollen deshalb nicht in die Kommission berufen werden; insbesondere darf eine solche Person an der Entscheidung der Kommission jedenfalls auf Tierschutzseite nicht beteiligt sein. Befangenheit ist gegeben, wenn mit Bezug auf eine Person ein Sachverhalt vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen eine unparteiliche Amtsausübung zu rechtfertigen, der also für einen vernünftigen Menschen einen Grund bilden kann, an der Fähigkeit und/oder dem Willen der Person, eine von eigenen Interessen und

Handlungen unbeeinflusste Entscheidung zu treffen, zu zweifeln.³⁰ Wer selbst an der Durchführung von Tierversuchen beteiligt ist oder war (auch wenn er sie nur als Tierschutzbeauftragter begleitet oder dadurch, dass er sie genehmigt hat, Verantwortung dafür übernommen hat), befindet sich in der Gefahr, dass er – wenn er als Kommissionsmitglied über einen Tierversuch entscheiden soll, der in einzelnen Merkmalen mit einem derjenigen Versuche, an dessen Durchführung oder Genehmigung er beteiligt war oder ist, vergleichbar ist – z. B. hinsichtlich des Grades der tierlichen Belastung, hinsichtlich ungenutzt gebliebener Möglichkeiten zu tierverbrauchsfreien Alternativen, hinsichtlich möglicher Zweifel am Grad des mit dem angestrebten Erkenntnisgewinn verbundenen Nutzens oder hinsichtlich von Problemen, die im Zusammenhang mit der Tierhaltung oder dem Verbleib von nicht mehr benötigten Versuchstieren stehen – dem zur Entscheidung anstehenden Tierversuch auch deswegen seine Zustimmung erteilen wird, weil er anderenfalls sich selbst der Teilnahme oder Mitwirkung an einem rechtswidrigen Tierversuch bezichtigen bzw. sich dies vorwerfen müsste. Dies wäre dann aber eine an den eigenen Interessen orientierte, nicht mehr unvoreingenommene Entscheidung. Weil es darum gehen muss, bereits die Besorgnis der Befangenheit auszuschließen, darf eine solche Person an der Entscheidung der § 15-Kommission nicht beteiligt sein. Die Befangenheit stattdessen nur auf die gegenwärtige oder vergangene Beteiligung an schwer belastenden oder an im Hinblick auf den möglichen Nutzen besonders problematischen Tierversuchen zu beschränken, würde zu einem hohen Maß an Unsicherheit bei der Berufung der Kommissionsmitglieder führen und wäre deshalb mit der Rechtssicherheit nicht vereinbar.

³⁰ Vgl. *Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, § 21 Rn 5: Besorgnis der Befangenheit, „wenn auf Grund objektiv feststellbarer Tatsachen die subjektiv vernünftigerweise mögliche Besorgnis nicht auszuschließen ist, ein bestimmter Amtsträger werde in der Sache nicht unparteiisch, unvoreingenommen oder unbefangen entscheiden“.

VII. Verbot, trächtigen Tieren, besonders Pferdestuten, Blut abzunehmen, um hieraus das Hormon Pregnant Mare Serum Gonadotropin (PMSG) für den Einsatz zur Synchronisation der Zucht landwirtschaftlicher Nutztiere zu gewinnen und Verbot der Einfuhr bzw. Verwendung derartiger Präparate

PMSG (Pregnant Mare Serum Gonadotropin) – auch equines Choriongonadotropin (eCG) genannt – ist ein Hormon, welches von Stuten während der frühen Phase der Trächtigkeit (40. bis 140. Tag) gebildet wird. Die Menge des gebildeten PMSG fällt während der weiteren Trächtigkeit bis unter die Nachweisgrenze im Serum ab. Um PMSG aus dem Serum zu isolieren, wird innerhalb des genannten Zeitfensters von tragenden Stuten regelmäßig Blut in möglichst großen Mengen entnommen. Der Wirkstoff PMSG in den in Deutschland zugelassenen Tierarzneimitteln stammt aus Island, Argentinien und Uruguay.³¹ In den Jahren 2015, 2018 und 2021 wurden dort regelmäßig beim Handling der halbwilden Stuten massive Tierquälereien aufgedeckt. Hierbei werden nicht nur körperliche Schmerzen, Leiden und Schäden provoziert, sondern durch den brutalen Umgang durch z. T. unqualifiziertes Personal werden Stress und psychische Schäden hervorgerufen. Diese Tiere, die den Umgang mit Menschen nicht gewöhnt sind oder durch Negativerlebnisse mit dem Menschen geprägt sind, gehen nicht freiwillig in die Entnahmeboxen, sie haben einen hohen Stresslevel und wehren sich gegen den brutalen Umgang mit ihnen.

Zu den üblichen Umgangsmethoden gehören z. B. Schläge auf Kopf und Körper sowie Stechen mit Eisenhaken in die Genitalien. Erhöhte Verletzungsgefahr besteht in den

³¹ Vgl. BT-Drs. 19/11226 vom 27. Juni 2019 und 18/12251 vom 5. Mai 2017.

Fixierboxen, Blutentnahmen durch großvolumige Kanülen führen zu Thrombophlebitiden und weiteren Infektionen. Durch den hohen Blutverlust (über zwei Monate wöchentlich 15-20 % des gesamten Blutvolumens) sind die Tiere insgesamt anämisch, abgemagert, schwach und z. T. krank. Einige verenden sogar. Es handelt sich hierbei eindeutig um das Zufügen von langandauernden Schmerzen, Leiden und Schäden. Tiermedizinische Versorgung/Kontrollen gibt es nicht. Feten werden systematisch z. T. unter Anwendung von Gewalt abgetrieben (Einritzen des Uterus mit den Fingern), um eine weitere Trächtigkeit einleiten zu können und so eine erneute Blutgewinnung und damit Gewinnsteigerung pro Tier und Zeiteinheit zu sichern. Die größte Menge des in Deutschland verwendeten Serums stammt aus Island.

Das aus dem Serum entwickelte Präparat wird zur Steuerung des Zyklusgeschehens bei weiblichen Tieren eingesetzt. Seine einfache einmalige Anwendung als Injektion macht es zur Auslösung der Deckbereitschaft sehr beliebt. Es kann bei fast allen Säugetierarten eingesetzt werden, vorzugsweise findet es in der Schweinezucht Anwendung. Die Tiere können so exakt besamt werden, dass sich der Geburtszeitpunkt auch und gerade großer Tiergruppen genau vorausplanen lässt. Weitere Vorteile sieht die Ferkel produzierende Branche in der Reduktion des Absatz-/Brunst-Intervalls und die durchschnittliche Erhöhung der Ferkelzahl pro Geburt. Ca. 30 % der Sauen haltenden Betriebe setzen in Deutschland PMSG (eCG) ein. Nachteile für die hormonbehandelten Sauen sind Superovulationen, gesteigerte Wurfgrößen, die gar nicht wünschenswert sind, weil sie zu geringeren Geburtsgewichten und damit zu unterentwickelten Ferkeln führen kann (IUGR, Intrauterine Growth Restriction), die letztlich während der Aufzuchtphase verenden oder getötet und „entsorgt“ werden. Verlängerte Geburten und schlechtere Milchaufnahme werden ebenfalls beobachtet. Die Mortalitätsrate steigt mit der Wurfgröße an. Die hormonelle Zyklussteuerung zielt auf eine maximale Leistungssteigerung der Sau ab und führt durch die verkürzten Abstände zwischen den Trächtigkeiten häufig zu Problemen wie Gebärmuttererkrankungen und Abmagerung sowie Fruchtbarkeitsstörungen und dadurch zu einer Verkürzung der Lebens-/ bzw. Nutzungsdauer der Sau.

Im Rahmen der Schweinezucht wurden bei deutschen Sauen im Zeitraum vom 1. Februar 2016 bis 31. Januar 2019 etwa 6,4 Millionen Einzeldosen PMSG zur Brunststimulation und zur Zyklussteuerung eingesetzt, obwohl sich der Zyklus auch anders (durch Licht- und Fütterungszyklen, Eberkontakt und/oder synthetisch hergestellte Wirkstoffe) beeinflussen lässt. Die PMSG-Dosen wurden in Südamerika, aber auch in Deutschland, den Niederlanden und Island gewonnen.³²

Es wird vorgeschlagen, ein Verbot einzuführen, trächtigen Stuten Blut zur PMSG-Herstellung abzunehmen, im Tierschutzgesetz aufzunehmen, ggfs. in § 3 TierSchG. Dies könnte wie folgt lauten:

„<Es ist verboten,> trächtigen Tieren, insbesondere Pferdestuten, Blut abzunehmen, um hieraus das Hormon Pregnant Mare Serum Gonadotropin (PMSG) für den Einsatz zur Synchronisation der Zucht landwirtschaftlicher Tiere zu gewinnen, soweit bei den trächtigen Tieren oder ihren Embryonen oder Föten hierdurch Schmerzen, Leiden, Ängste oder Schäden entstehen.“

Zusätzlich wird vorgeschlagen, ein Importverbot von PMSG aus dem Ausland und/oder ein Anwendungsverbot zu normieren. Ein solches könnte wie folgt lauten:

„Es ist verboten, das Blut trächtiger Tiere, insbesondere Pferdestuten, oder das hieraus gewonnene Hormon Pregnant Mare Serum Gonadotropin für den Einsatz zur Synchronisation der Zucht landwirtschaftlicher Tiere in den Geltungsbereich dieses Gesetzes zu verbringen, soweit das Blut oder das Hormon Pregnant Mare Serum

³² BT-Drs. 19/11226 und 18/12251.

*Gonadotropin durch und unter Vornahme tierschutzwidriger Handlungen erlangt wurde.*³³

Begründung: Die Gewinnung von PMSG ist wegen der genannten Zustände, sowohl in Südamerika wie auch in Europa bzw. in Deutschland, ethisch nicht zu vertreten und daher zwingend abzulehnen. Insbesondere ist der Einsatz von PMSG auch deshalb abzulehnen, weil es sich um eine Hormonbehandlung ohne medizinische Indikation (nicht kurative Maßnahme) handelt. Dieser dient lediglich der Taktung der Arbeitsabläufe und damit der Effizienzsteigerung. Die Umweltschädigung durch den Eintrag von Hormonen z. B. in den Boden bzw. in das Grundwasser ist anzunehmen und muss wissenschaftlich überprüft werden.

PMSG wird in Island, Argentinien und Uruguay produziert.³⁴ Obgleich die PMSG Produktion ein nicht genehmigungsfähiger Tierversuch ist,³⁵ ist die Produktion in Deutschland in mindestens einem den Verfassern bekannten Fall bis 2025 weiterhin möglich. Ein Fall in Deutschland hatte das Thema vor wenigen Jahren in die Öffentlichkeit gebracht.³⁶

Nach Nr. 2.1.2 der Leitlinien des BVL zur Gewinnung, Lagerung, Transport und Verabreichung von Blut und Blutprodukten³⁷ darf ein Pferd, das als Blutspender dient, nicht trächtig sein. Obwohl diese Vorschrift auf die Gewinnung von PMSG nicht angewendet wird, bringt sie zum Ausdruck, dass trächtige Stuten durch die Abnahme gewisser Blutmengen einen Schaden

³³ Felde/Gregori/Maisack, Staatsziel Tierschutz endlich wirksam umsetzen, in: *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts, S. 358.

³⁴ Vgl. BT-Drs. 19/11226 vom 27. Juni 2019 und 18/12251 vom 5. Mai 2017.

³⁵ So richtigerweise Ogorek, DÖV 2022, S. 532-538.

³⁶ WELT, „Pferdeblut aus Thüringen wird für Schweinezucht verwendet“, 19. Dezember 2019, <https://www.welt.de/regionales/thueringen/article204462018/Pferdeblut-aus-Thueringen-wird-fuer-Schweinezucht-verwendet.html>.

³⁷

https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/05_Tierarzneimittel/Leitlinien_blutprodukte.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

erleiden können. Wenn diesem Gesichtspunkt bei der Gewinnung von Spenderblut, das zu gesundheitlichen Zwecken eingesetzt werden soll, Rechnung getragen wird, muss er auch bei Blutentnahmen für landwirtschaftliche Zwecke Beachtung finden.

Der Einsatz von PMSG in der Zucht landwirtschaftlicher Tiere ist nicht erforderlich. In Bio-Betrieben (dort ist der Einsatz von PMSG untersagt) wird der Zyklus durch Licht- und Fütterungszyklen und Eberkontakt beeinflusst. Zudem kann auf synthetisch hergestellte Wirkstoffe zurückgegriffen werden. Es gibt 36 Arzneimittel, die alternativ zu PMSG-haltigen Präparaten verwendet werden können.³⁸

VIII. Bundesgesetzliches Mitwirkungs- und Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutz-Organisationen

Mitwirkungs- und Klagemöglichkeiten für anerkannte Tierschutzvereinigungen gibt es bislang nur auf Landesebene, und diese auch nicht in allen 16, sondern lediglich in acht Bundesländern.

Durch die Staatszielbestimmung des Artikel 20a GG ist der ethische Tierschutz vom bloßen Gemeinwohlbelang zum Rechtsgut mit Verfassungsrang erhoben worden. Zweck der Verfassungsänderung war es u. a., „die Verwirklichung eines wirksamen Tierschutzes zu verbessern“.³⁹ Dieser verfassungsrechtlich gebotenen Schutzverstärkung entspricht es, ein möglichst effektives und praktisch wirksames Schutzkonzept zu entwickeln. Dabei legt der ausdrückliche Hinweis in Artikel 20a GG, dass dieser Schutz auch „durch (...) die Rechtsprechung“ gewährt werden solle, die Einführung von Klagebefugnissen für anerkannte Tierschutzvereinigungen besonders nahe.

³⁸ BT-Drs. 18/12251 vom 5. Mai 2017 S. 4, Anlage.

³⁹ So die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Staatsziel Tierschutz), BT-Drs. 14/8860 vom 23. April 2002, S. 1.

Verbandsklagerechte gibt es u. a. bereits im Naturschutzrecht (§§ 58 ff. Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG – bzw. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG –), im Wettbewerbsrecht (§§ 8, 10 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb – UWG –), im Recht des Verbraucherschutzes (§ 3 Unterlassungsklagengesetz – UKlaG –) und in § 13 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). Die Einführung und Weiterentwicklung von Verbandsklagerechten entspricht der allgemeinen Tendenz, privates Engagement und privaten Sachverstand, wie sie sich in Vereinen finden, zur Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen zu nutzen.

Die aktuell geltende Rechtslage im Tierschutzrecht ist durch ein Ungleichgewicht der Kräfte im Verhältnis zwischen Tiernutzern und Tieren gekennzeichnet, da in den allermeisten Fällen nur der Tiernutzer gegen ein „Zu viel“ an Tierschutz, aber weder das Tier noch sonst eine Person gegen ein Zu Wenig an Tierschutz klagen können. Die in aktuell acht Bundesländern geltenden Verbandsklagerechte im Tierschutzrecht sind äußerst restriktiv gehalten und entsprechen nicht dem, was die VwGO an Rechtsbehelfen vorgibt, da viele Klagearten durch die Landesgesetze ausgeschlossen werden. Auch kann per se nicht gegen jede Erlaubnis, Genehmigung oder gegen ein Unterlassen geklagt werden, was die Möglichkeiten des Rechtsschutzes zu Gunsten von Tieren noch weiter einschränkt und damit fast vollständig unmöglich macht.

Zu den Textvorschlägen zum Vorschlag einer bundesweiten Tierschutzverbandsklage verweisen wir auf das Gutachten Felde/Gregori/Maisack §§ 134 bis 141. Darin wird bestimmten anerkannten Tierschutzvereinigungen die Mitwirkung an tierschutzrelevanten Rechtsetzungs- und Verwaltungsverfahren des Bundes und der Länder ermöglicht. Zugleich wird ihnen gegen bestimmte Verwaltungsakte, die von Bundes-, vor allem aber von Landesbehörden erlassen werden, neben einem Akteneinsichtsrecht in bestimmte Vorgänge des Verwaltungsverfahrens auch ein Verbandsklagerecht eingeräumt, damit sie die Interessen der Tiere als deren Treuhänder vor Gericht einklagen können. Damit wird das Ungleichgewicht zwischen Tiernutzern und Tieren abgebaut; denn es ist nicht länger hinnehmbar, dass nur

durch die Tiernutzer gegen ein vermeintliches „Zu viel“ an Tierschutz geklagt werden kann, nicht aber auch gegen ein „Zu wenig“ durch Tierschutzverbände. Es bedarf nach Artikel 20a GG eines gerechten Ausgleichs zwischen den Belangen des ethischen Tierschutzes und den Grundrechten der Tiernutzer. Die grundsätzliche formale Gleichrangigkeit zwischen Staatszielbestimmung und Grundrechten muss sich auch in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren widerspiegeln. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Einführung der tierschutzrechtlichen Verbandsklage ergibt sich aus seiner Zuständigkeit zur konkurrierenden Gesetzgebung auf den Gebieten des Artikels 74 Absatz 1 Nummer 1 GG („das gerichtliche Verfahren“). Die Wahrnehmung dieses Gesetzgebungsrechts ist nach Artikel 72 Absatz 2 GG sowohl zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als auch zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Die Kompetenz zur Regelung der Mitwirkungsbefugnisse anerkannter Vereinigungen und Stiftungen in Verwaltungsverfahren folgt für die Verfahren vor Bundesbehörden aus Artikel 86 GG und im Übrigen aus Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 GG. Befürchtungen, dass die tierschutzrechtliche Verbandsklage zu einem erheblichen Anstieg verwaltungsgerichtlicher Verfahren und damit zu einer zusätzlichen Belastung der Gerichte führen könnte, sind unbegründet. Anhaltspunkte dafür, dass anerkannte Tierschutzvereinigungen und Stiftungen das Verbandsklagerecht weniger verantwortungsvoll handhaben könnten als z. B. die Naturschutzorganisationen, gibt es nicht. Durch im Tierschutzgesetz vorgesehene Mitwirkungsbefugnisse könnten anerkannte Vereinigungen und Stiftungen sogar zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte beitragen, indem sie ihren Sachverstand frühzeitig in das Verwaltungsverfahren einbringen und so „gleichsam als Verwaltungshelfer“ an der vollständigen Berücksichtigung der entscheidungserheblichen Gemeinwohlbelange mitwirken.⁴⁰ Unberechtigt ist die etwaige Befürchtung, die Mitwirkungsbefugnisse und das Verbandsklagerecht von anerkannten Vereinigungen und

⁴⁰ So für den Naturschutz das Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 12. Dezember 1996 – 4 C 19/95 –, BVerwGE 102, S. 358 ff., S. 361.

Stiftungen könnten zu wesentlichen Verzögerungen in Genehmigungsverfahren führen. Behörden, Widerspruchsbehörden und Gerichte besitzen durch das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Verwaltungsgerichtsordnung, – insbesondere durch § 80 Absatz 2 Nummer 4, Absatz 5 und § 80a Absatz 1 und 2 VwGO – ein effektives und auf anderen Rechtsgebieten bewährtes Instrumentarium, um unberechtigten Verzögerungen entgegenzuwirken.⁴¹ Die erweiterte gerichtliche Überprüfung tierschutzrelevanter Sachverhalte wird überdies dazu führen, dass unbestimmte Rechtsbegriffe des Tierschutzgesetzes und der darauf beruhenden Rechtsverordnungen eine Konkretisierung erfahren werden, die die Rechtssicherheit in diesem Bereich stärkt und damit auch den berechtigten Interessen der Tiernutzer dienlich ist.

IX. Gesetzlicher Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen bestimmte tierschutzrechtliche Maßnahmen nach § 16a TierSchG

Zur Entlastung der Veterinärbehörden regen wir an, den gesetzlichen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung für bestimmte Maßnahmen nach § 16a TierSchG zu normieren. Grundsätzlich haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine verwaltungsbehördliche Anordnung aufschiebende Wirkung, § 80 Abs. 1 VwGO. Aufgrund der hierdurch bewirkten Vollzugshemmung ist der Status quo des von einer belastenden Anordnung Betroffenen (einstweilen) sichergestellt,⁴² das heißt, mit der Einlegung des Widerspruchs oder der Erhebung der Anfechtungsklage darf die Anordnung grundsätzlich bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung nicht vollzogen werden.

⁴¹ Vgl. nur *Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V.*, Stellungnahme zur Einführung eines Verbandsklagerechts für anerkannte Tierschutzverbände im Land Baden-Württemberg vom 25. Januar 2013, S. 5 f.

⁴² *Gersdorf* in *Posser/Wolff/Decker*, BeckOK VwGO, 67. Edition, Stand: 1. Oktober 2023, § 80 VwGO, Einleitung.

Nach § 80 Abs. 2 S. 1 VwGO entfällt die aufschiebende Wirkung – bzw. kann erst gar nicht erst herbeigeführt werden – nur in den in § 80 Abs. 2 VwGO genannten Fällen. In den Fällen des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 VwGO ist der gesetzliche Ausschluss der aufschiebenden Wirkung direkt angeordnet. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 und 3a VwGO verweisen u. a. auf spezialgesetzliche Vorschriften des Bundes, die einen Ausschluss der aufschiebenden Wirkung anordnen können. Im Gegensatz zu der behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO, die jeweils im Einzelfall nach einer zum Teil komplexen Prüfung und Abwägung der gegenläufigen Interessen durch die Behörde erfolgt, erachtet der Gesetzgeber in den Fällen des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1–3a und Abs. 2 S. 2 VwGO das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsakts generell und pauschal als höherrangiger als das private Aufschubinteresse.⁴³

In einigen Rechtsgebieten hat die Anfechtung (durch Widerspruch bzw. Klage) bestimmter behördlicher Anordnungen und Entscheidungen aufgrund gesetzlicher Anordnung i. S. v. § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Fallbeispiele sind z. B. Anordnungen im Tiergesundheitsrecht (z. B. auf Absonderung, Einsperrung oder Bewachung kranker oder verdächtiger Tiere u. ä., vgl. § 37 Tiergesundheitsgesetz) oder im Asylrecht (vgl. § 75 AsylG, wonach Klagen gegen Entscheidungen nach dem AsylG bis auf wenige, dort genannte, Ausnahmen keine aufschiebende Wirkung haben). Zweck dieser Regelungen sind beabsichtigte Beschleunigungen der Verfahren⁴⁴ angesichts der zum Teil sehr langen Zeit, bis der Verwaltungsakt nach Widerspruchsverfahren und ggfs. langwierigen Klageverfahren durch mehrere Instanzen vollziehbar würde. Die Wichtigkeit der schnellen Durchsetzbarkeit der Anordnungen aus den jeweiligen Rechtsgebieten und die pauschale Höhergewichtung des Vollzugsinteresses gegenüber dem Aussetzungsinteresse durch den Gesetzgeber ist somit

⁴³ Gersdorf in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 67. Edition, Stand: 1. Oktober 2023, § 80 VwGO Rn. 42.

⁴⁴ Vgl. z. B. Seeger in Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 39. Edition, Stand: 1. Oktober 2023, § 75 AsylG Rn. 3.

der Grund für die gesetzliche Anordnung, dass eine Anfechtung von bestimmten behördlichen Anordnungen keine aufschiebende Wirkung hat.

Dagegen ist bei fehlender gesetzlicher Anordnung des Entfalls der aufschiebenden Wirkung die Behörde im Einzelfall durch § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO ermächtigt, für den vorliegenden – und jeweils immer nur für den gerade vorliegenden konkreten – Einzelfall zu prüfen, ob es das besondere öffentliche Interesse es rechtfertigt, in diesem Einzelfall die sofortige Vollziehung der Anordnung anzuordnen. Die für den Sofortvollzug sprechenden Interessen der Allgemeinheit und das Aufschubinteresse des Rechtsbehelfsführers müssen in einer nicht besonders scharf konturierten und damit z. T. schwierigen Prüfung einander gegenübergestellt und gegeneinander abgewogen werden.⁴⁵ Die Behörde ist daher, wenn sie eine Anordnung erlassen will, die nicht per gesetzlicher Anordnung sofort vollziehbar ist, stets mit der umfassenden und komplexen Prüfung der Frage, ob zu der Anordnung deren sofortige Vollziehung angeordnet werden soll. Sollen mehrere Anordnungen nach § 16a TierSchG getroffen werden, so ist diese Prüfung für jede einzelne Maßnahme durchzuführen. Eine Anordnung der sofortigen Vollziehung ist sodann einzelfallbezogen schriftlich zu begründen, § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO. Mit der Prüfung der Frage, ob zu einer Anordnung zusätzlich die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgen kann oder sogar muss, und der im Fall der Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlichen schriftlichen Begründung im jeweiligen Einzelfall ist somit ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden.

Im Rahmen von tierschutzrechtlichen Anordnungen nach § 16a TierSchG muss die Behörde – um ein Verfahren wegen des öffentlichen und verfassungsrechtlich durch Art. 20a GG geschützten, hochrangigen Interesses des Tierschutzes zu beschleunigen und den Tieren sofort helfen zu können – sehr oft die sofortige Vollziehung der Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO anordnen und das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung für jede einzelne Anordnung sorgfältig prüfen, für gewichtiger als das Aussetzungsinteresse

⁴⁵ Zu den Schwierigkeiten *Schoch* in *Schoch/Schneider*, Verwaltungsrecht, 44. Ergänzungslieferung, Stand: März 2023, § 80 VwGO Rn. 202.

befinden und diesen Befund schriftlich begründen (§ 80 Abs. 3 VwGO). In vielen Fällen folgen auf für sofort vollziehbar angeordnete Anordnungen von Veterinärbehörden verwaltungsgerichtliche Eilverfahren, die nicht selten wegen des formalisierten Verfahrens zur Anordnung der sofortigen Vollziehung zu Lasten der Behörde und damit auch zu Lasten des zu schützenden Rechtsguts ausgehen: Denn in der Praxis besteht für viele Veterinärbehörden die Schwierigkeit, dass sie durch die obergerichtliche Rechtsprechung in einigen Ländern dazu gezwungen werden, die schriftliche Begründung nach § 80 Abs. 3 VwGO grundsätzlich vor Ort im Rahmen der – oft gefährlichen⁴⁶ – Bestandskontrolle und sofort in schriftlicher Form fertigen müssen, andernfalls die Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Verwaltungsgerichte kassiert wird. So haben das OVG Schleswig und andere Obergerichte⁴⁷ entschieden, die schriftliche Begründung der sofortigen Vollziehung der Anordnung müsse bereits zum Zeitpunkt der Anordnung der sofortigen Vollziehung vorliegen und könne nicht nachgeschoben werden.⁴⁸ In Folge sind bereits Anordnungen der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO in verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren aufgehoben worden. Das kann zur Folge haben, dass der Adressat der tierschutzrechtlichen Anordnung bis zum rechtskräftigen Abschluss eines gerichtlichen Verfahrens z. B. weiterhin Tiere halten darf oder

⁴⁶ Zur Situation von Amtstierärztinnen und Amtstierärzten bei Kontrollen in Tierhaltungen vgl. z. B. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drs. 17/5009 vom 5. Februar 2019, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 1861 vom 19. Dezember 2018 des Abgeordneten Norwich Rütze, Drs. 17/4652, Was tut die Landesregierung um unsere Amtsveterinäre zu schützen?

⁴⁷ OVG Schleswig, Beschluss vom 6. Oktober 2023 – 4 MB 30/23 –, BeckRS 2023, 27029; VGH Mannheim NJW 1977, S. 165; VGH München BayVBl. 1989, S. 117, 118; OVG Hamburg InfAusIR 1984, S. 72, 74; OVG Lüneburg RdL 1987, S. 335.

⁴⁸ Anders – nämlich für eine Nachschiebbarkeit der schriftlich erstellten Begründung des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts – folgende Obergerichte: OVG Koblenz NVwZ 1985, S. 919 = BeckRS 1985, 630; OVG Saarlouis, 11. März 1983, 2 W 46/83, AS 18, S. 187, 192; OVG Berlin NJW 1966, S. 798; LKV 1992, S. 333 und Beschluss vom 16. April 2008, 3 S 106/07, NVwZ-RR 2008, 727; OVG Bremen, Beschluss vom 28. Februar 1968, IV V 1/68, II B 6/68, NJW 1968, S. 1539 f.; VGH Kassel DÖV 1985, S. 75; OVG Münster NJW 1986, S. 1894; OVG Greifswald, Beschluss vom 20. November 1998, 3 M 67-98, NVwZ-RR 1999, 409. Die Frage, ob die schriftliche Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehbarkeit der Anordnung nachgeschoben werden kann, ist für die Behörde also angesichts der gegenläufigen Rechtsprechung der Obergerichte äußerst schwer zu beantworten.

dass Tiere in der Obhut desjenigen verbleiben, der die Tiere mit verwaltungsrechtlicher Grundverfügung zu Recht fortgenommen bekommen soll, aber die aufschiebende Wirkung seines Rechtsbehelfs aus rein formalen Gründen – z. B. wegen einer nachgeschobenen schriftlichen Begründung des öffentlichen Interesses an der Anordnung der sofortigen Vollziehung und in Folge deren Aufhebung durch das Verwaltungsgericht – wiederhergestellt wurde.

Der Beschleunigung tierschutzrechtlicher Verfahren im Sinne einer effektiven Durchsetzung des Tierschutzrechts – der Tierschutz ist seit 2002 Rechtsgut von Verfassungsrang – und der Vermeidung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch die o. g. praktischen Unsicherheiten und auch der Schwierigkeiten, vor Ort im Tierbestand eine schriftliche Begründung fertigen zu können, nicht zuletzt aber auch der Entlastung der Veterinärbehörden, die die komplexen Interessenabwägungen nicht mehr durchzuführen hätten, würde die gesetzliche Anordnung im Sinne von § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO des Entfalls der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen bzw. Anfechtungsklagen gegen bestimmte Anordnungen nach § 16a TierSchG dienen. Es ist legitim, ein mit Verfassungsrang ausgestattetes Rechtsgut wie den Tierschutz als generell höhergewichtiger zu qualifizieren als das Aussetzungsinteresse der Adressaten von tierschutzrechtlichen Verfügungen. Hinzu kommt, dass Tiere Lebewesen sind und in den meisten Fällen ein Zuwarten der Behörde zu Lasten von Gesundheit, Wohlbefinden und ggfs. sogar dem Leben der betroffenen Tiere geht.

Folgende Anordnungen in § 16a TierSchG dienen dem Schutz der Tiere und damit einem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut, jeweils muss eine konkrete Gefahr vorliegen:

- Die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhinderung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen (§ 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG),
- die Anordnungen zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 TierSchG (§ 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG),
- die Fortnahme von Tieren und deren anderweitige pflegliche Unterbringung aufgrund § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchG,

- die Veräußerung der fortgenommenen Tiere durch die Behörde gem. § 16 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchG,
- die Untersagung des Haltens und/oder Betreuens von Tieren einer bestimmten oder jeden Art nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG,
- die Anordnung der Einstellung von Tierversuchen, die ohne die erforderliche Genehmigung oder entgegen einem tierschutzrechtlichen Verbot durchgeführt werden nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 TierSchG,
- die Untersagung der Durchführung eines Versuchsvorhabens oder die Vornahme einer Änderung eines Versuchsvorhabens nach § 16 Abs. 2 TierSchG,
- erforderliche Anordnungen nach § 16a Abs. 3 TierSchG zur Sicherstellung des Wohlergehens der dort genannten Tiere.

Da der Tierschutz als Rechtsgut von Verfassungsrang ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut ist, ist es angezeigt, eine generelle Verfahrensbeschleunigung durch die gesetzliche Anordnung des Entfalls der aufschiebenden Wirkung von Widersprüchen bzw. Anfechtungsklagen gegen die Durchsetzung des Tierschutzes zum Gegenstand habende Anordnungen herbeizuführen.

Einzig die Tötungsanordnung von Tieren, zu der § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 a. E. TierSchG ermächtigt, sollte von der gesetzlich angeordneten sofortigen Vollziehbarkeit ausgenommen werden. Denn mit einer Tötung wird einem Tier der größtmögliche Schaden zugefügt.⁴⁹ Für eine Tötungsanordnung, mit deren Durchführung irreversible Zustände geschaffen werden, sollte es keine (automatische) Beschleunigungswirkung durch gesetzlichen Entfall der aufschiebenden Wirkung geben. Hier erscheint es weiterhin angezeigt, dass die sofortige Vollziehung solch einer Anordnung eigens durch die Behörde, die dadurch noch einmal ihrer großen Verantwortung für den Tierschutz bewusst werden soll, gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet werden muss.

⁴⁹ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG Kommentar, 4. Aufl. 2023, § 1 TierSchG Rn. 28, *Lorz/Metzger*, TierSchG Kommentar, 7. Aufl. 2019, § 1 TierSchG Rn. 54.

Es wird daher vorgeschlagen, einen neuen § 16a Abs. 4 TierSchG hinter § 16a Abs. 3 TierSchG anzuhängen:

„(4) Die Anfechtung einer Anordnung nach dieser Vorschrift hat keine aufschiebende Wirkung. Satz 1 gilt nicht für Anordnungen nach Abs. 2 Satz 2 Nr. 2, soweit die Anordnung darauf gerichtet ist, ein Tier zu töten oder töten zu lassen.“

B) Stellungnahme zu den geplanten Änderungen des Tierschutzgesetzes sowie des Tiererzeugnisse-Handels- Verbotsgesetzes

I. Bislang kein ernsthaftes Verbot der Anbindehaltung von Tieren, insbes. von Rindern

§ 2b Abs. 1 Ref-E TierSchG sieht ein grundsätzliches Verbot der Anbindehaltung von Tieren vor. Ausnahmen bestehen bei tierärztlicher Indikation (Nr. 1) und für vor- und nachbereitende Tätigkeiten, für die das Tier ausgebildet wurde oder wird (Nr. 2), jeweils nur im Einzelfall. Im Übrigen bleibt die Anbindung im Rahmen von Tierversuchen zulässig (Nr. 3).

§ 2b Abs. 2, 3 Ref-E TierSchG enthält Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, die weitergehende Ausnahmen vom Verbot der Anbindehaltung zulassen können (Abs. 2) sowie die genaue Art und Weise der Anbindung regeln dürfen (Abs. 3).

§ 21 Abs. 1, 1a Ref-E TierSchG sieht Übergangsregelungen verbunden mit einer Sonderregelung für die Rinderhaltung vor: § 21 Abs. 1 Ref-E TierSchG sieht vor, dass in den tierschutzrechtlich wenig problematischen Ausnahmefällen des § 2b Abs. 1 Nummer 1 und 2 bis zum Erlass von Rechtsverordnungen gemäß § 2b Abs. 2, 3 die bislang bestehenden Regelungen fortwirken.

§ 21 Abs. 1a Ref-E TierSchG sieht vor, dass in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes die Anbindehaltung von über sechs Monate alten Rindern zulässig bleibt, sofern die Haltung insbesondere den Anforderungen von § 2 TierSchG entspricht. Nach Ablauf der fünf Jahre dürfen über sechs Monate alte Rinder bis zum Erlass von Rechtsverordnungen in landwirtschaftlichen Betrieben mit höchstens 50 Rindern angebunden gehalten werden, wenn die Gruppenhaltung nicht möglich ist und „sofern die Tiere während der Weidezeit Zugang zu Weideland und mindestens zweimal in der Woche Zugang zu Freigelände haben,

wenn das Weiden nicht möglich ist“ (Nr. 1). Im Übrigen muss die Anbindehaltung in der jeweiligen Haltungseinrichtung durch den jeweiligen Betriebsinhaber vor dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes bereits betrieben worden sein (Nr. 2).

In Deutschland leben rund 10 Prozent der Rinder in Anbindehaltung. Das sind aktuell mehr als 1 Millionen Tiere. Etwas mehr als die Hälfte der Betriebe mit Anbindehaltung halten die Rinder in der sogenannten Kombinationshaltung. Die übrigen Betriebe halten die Tiere in einer ganzjährigen Anbindehaltung. Besonders in Bayern und Baden-Württemberg ist die ganzjährige Anbindehaltung stark verbreitet.⁵⁰

Die (vollständige oder weitgehende) Anbindehaltung führt bei den Rindern zu mannigfaltigen Problemen: Zu nennen sind insbesondere Erkrankungen des Atmungsapparates, Eutererkrankungen, Bein- und Klauenprobleme, Erkrankungen des Verdauungsapparats, Hautverletzungen.⁵¹ Neben diesen erheblichen gesundheitlichen Belastungen können die Rinder nicht ihre natürlichen Verhaltensbedürfnisse (aus-)leben, z. B. Fortbewegung, Fortpflanzung, Eigenkörperpflege, Ruhen und Schlafen; die Anbindehaltung macht auch ihr natürliches Sozialverhalten unmöglich.⁵²

Die dauernde Anbindehaltung verstößt damit gegen das Tierschutzgesetz, da sie mit der Generalklausel des § 2 TierSchG nicht vereinbar ist.⁵³ Folgerichtig wurde diese Haltungsform auch verwaltungsgerichtlich schon für unzulässig erklärt.⁵⁴

⁵⁰ *Expertise for Animals*, Die Ketten lösen: Eine umfassende Untersuchung der Anbindehaltung von Rindern, 2023, S. 12 f. m. w. N., abrufbar unter www.expertiseforanimals.com/blog-artikel/jetzt-online-unser-report-zum-ausstieg-aus-der-anbindehaltung.

⁵¹ *Expertise for Animals*, a. a. O., S. 14 ff.

⁵² *Expertise for Animals*, a. a. O., S. 18 ff.

⁵³ *Bülte/Hahn/Troxler*, Anbindehaltung – Keine rechtliche Grauzone, sondern illegale Routine, abrufbar unter <https://verfassungsblog.de/anbindehaltung-keine-rechtliche-grauzone-sondern-illegale-routine/>.

⁵⁴ VG Münster, Beschluss vom 20. Dezember 2019 – 11 L 843/19 –; VG Münster, Urteil vom 3. Februar 2022 – 4 K 2151/19 –.

Vor diesem Hintergrund ist die Übergangsregelung in § 21 Abs. 1a Satz 1 Ref-E TierSchG, wonach (auch) die dauerhafte Anbindehaltung noch für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes erlaubt sein soll, „sofern die Haltung den Anforderungen des § 2 (...) entspricht“, rechtlich nicht vertretbar. Die dauerhafte Anbindehaltung ist und bleibt aufgrund der erwähnten tiermedizinischen und tierverhaltenswissenschaftlichen Erkenntnisse nicht mit § 2 TierSchG vereinbar. Der Gesetzgeber ist vor diesem Hintergrund gehalten, diese Haltungsform nur noch für eine knapp bemessene Übergangsfrist – nach unserer Auffassung maximal für 2 Jahre – zu gestatten. Dieser Zeitraum genügt, um einen Um- oder Ausbau der vorhandenen Ställe zu ermöglichen bzw. die Tierbestände an eine zumindest saisonale Anbindehaltung anzupassen.

Auch § 21 Abs. 1a Satz 2 Ref-E TierSchG ist nicht mit tierschutzrechtlichen Grundgedanken vereinbar. Die Regelung bedeutet einen fast vollständigen und weit in die Zukunft reichenden Bestandsschutz für diejenigen Betriebe, die Anbindehaltung noch praktizieren. Das folgt zum einen daraus, dass die überwiegende Zahl der Betriebe, die Rinder noch anbindet, ohnehin weniger als 50 Tiere hält. Zum anderen ist die Grundvoraussetzung für den Weiterbetrieb in dieser Haltungsform nicht praktikabel und zu unbestimmt: Ob eine Gruppenhaltung tatsächlich nicht möglich ist, lässt sich abstrakt nicht beantworten. Insoweit können z.B. im Einzelfall nur Vermutungen angestellt werden, ob im Falle baulicher Veränderungen hin zu einem Laufstall die Gruppenhaltung der Rinder möglich wäre. Im Zweifel müssten die Tierbestände auch nur geringfügig reduziert werden, um eine Gruppenhaltung zu gewährleisten. Gar nicht berücksichtigt wird, ob und mit welchem Aufwand ein Um- bzw. Erweiterungsbau aufgrund der örtlichen Verhältnisse möglich bzw. inwieweit eine Reduzierung der Tierzahl zumutbar wäre. Die Regelung berücksichtigt nicht einmal die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort (z.B. Dorf- oder Hanglage). Der jeweilige Betriebsinhaber wird sich daher fast immer darauf berufen können, dass eine Gruppenhaltung in dem bestehenden Anbindestall (so) nicht möglich sein wird. Die Umstellung hin zu einem Laufstall wird regelmäßig (wenn vielleicht auch nur geringfügige) bauliche Veränderungen erforderlich machen.

Zu kritisieren ist auch, dass im Rahmen der Voraussetzung für die Kombinationshaltung die Weidezeit nicht näher definiert wird. Ebenso ist nicht klar, für wie lange der zweimal wöchentlich notwendige Zugang zu Freigelände, wenn das Weiden nicht möglich ist, erfolgen muss (30 Minuten oder 8 Stunden?). Ebenso stellt sich die Frage, wie diese ohnehin schwammigen Vorgaben überprüft werden können. Denkbar wäre, den Betriebsinhabern eine wöchentliche Dokumentationspflicht über die Weidezeit bzw. den Zugang zum Freigelände aufzuerlegen. Außerdem müssten regelmäßige Kontrollen stattfinden. Gerade in den von Anbindehaltungen stark betroffenen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg finden diese aber nur äußerst selten statt.

Die zusätzliche Begrenzung auf den jeweiligen Betriebsinhaber zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Änderungsgesetzes bedarf ebenfalls noch der Konkretisierung. Insoweit sollte ausdrücklich – wenn nicht im Wortlaut der Vorschrift, dann in der Gesetzesbegründung – festgehalten werden, dass Rechtsnachfolger nicht unter die Bestandsschutzregelung fallen. Selbst in diesem Fall könnte sich der Bestandschutz dieser tierschutzrechtlich nicht vertretbaren Haltungsform gleichwohl noch über Jahrzehnte fortsetzen. Zu denken ist dabei an Familienkonstellationen, in denen z.B. die Rinderhaltung betreibenden Eltern nur pro forma noch als Betriebsinhaber fungieren, der Betrieb tatsächlich aber bereits von den erwachsenen Kindern fortgeführt wird.

Die „Übergangsregelung“ in § 21 Abs. 1a Satz 2 Ref-E TierSchG ist daher kein tauglicher Ansatz, um diesen seit vielen Jahren zu Recht kritisierten Umgang mit den Rindern absehbar zu beenden. Wir fordern daher, dass alle Betriebe spätestens innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes die Anbindehaltung vollständig (auch die Kombinations- oder saisonale Anbindehaltung) aufgeben müssen. Eine solche gesetzliche Regelung sollte durch eine deutliche Aufstockung und Präzisierung der bereits bestehenden Stallumbauprämien flankiert werden. Betriebe, die im Einzelfall darlegen können, dass entsprechende bauliche Veränderungen aufgrund der örtlichen Verhältnisse – z. B. aufgrund einer extremen Hanglage – nicht möglich sind, wären angemessen zu entschädigen.

II. Betäubungspflicht vor der Tötung von Kopffüßern und Zehnfußkrebse

Nach dem Ref-E TierSchG soll nunmehr auch eine Betäubungspflicht für Kopffüßer (Cephalopoden) und Zehnfußkrebse (Dekapoden) vor deren Tötung im Tierschutzgesetz verankert werden.

Zu den Kopffüßern zählen z. B. Kalmare, Sepien und Tintenfische. Zu den Zehnfußkrebsen gehören Krabben, Garnelen, Langusten und Hummer.

Auch diese Tiere werden regelmäßig für den menschlichen Verzehr getötet. Bislang dürfen Krebstiere, Schnecken und Muscheln – ohne sie zuvor zu betäuben – durch lebendiges Hineinwerfen in kochendes Wasser getötet werden, vgl. § 12 Abs. 1 Tierschutz-Schlachtverordnung (TierSchIV)⁵⁵. § 12 Abs. 11 TierSchIV regelt insoweit das WIE der Tötung von Krebstieren, Schnecken und Muscheln, nicht jedoch die Frage der vorherigen Betäubung. Die Tötung großer Krebse wie Hummer oder Krabben durch Einwerfen in kochendes Wasser wird seit Jahrzehnten nicht nur von Tierschutzorganisationen, sondern auch von Wissenschaftlern kritisiert als ein Verfahren, das den Tieren mehr als notwendig Schmerzen zufüge und damit sowohl gegen § 3 Abs. 1 TierSchIV verstoße, wonach Tiere so zu betreuen, ruhigzustellen, zu betäuben und zu töten sind, dass bei ihnen nicht mehr als unvermeidbare Aufregung oder Schäden verursacht werden. Das Töten in heißem Wasser ohne vorherige Betäubung dauert mehrere Minuten und ist mit sichtbaren Qualen verbunden, so dass auch ein Verstoß gegen § 18 Abs. 2 TierSchG naheliegt.⁵⁶ Auch der Bundesrat hat bereits festgestellt, dass das Töten von Krebstieren durch kochendes Wasser tierschutzwidrig ist.⁵⁷

⁵⁵ Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates (Tierschutz-Schlachtverordnung – TierSchIV) vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2982).

⁵⁶ Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Kommentar, 4. Auflage 2023, § 12 TierSchIV Rn. 15.

⁵⁷ BR-Drs. 672/12 (Beschluss) vom 14. Dezember 2012, S. 21. Folgerichtig wird bereits in einigen Vorgaben wie z.B. des „Animal Welfare Advisory Council“ in der Abteilung für Landwirtschaft des Bundesstaats New South Wales (Australien) durch Richtlinien die Tötung von Krebsen in kochendem Wasser als unakzeptabel bezeichnet. Empfohlen wird, die Tiere vor dem Abkochen in einem Eis-

Es ist auch wissenschaftlich belegt, dass eine Betäubung dieser Tiere durchaus möglich ist.⁵⁸ In der Schweiz ist folgerichtig seit 2018 gem. Art. 178 Schweizer Tierschutzverordnung (TSchV) vorgeschrieben, Panzerkrebse wie Hummer nur noch nach vorheriger Betäubung zu töten. Als Betäubungsmethoden kommen nach Art. 179a TSchV die elektrische Durchströmung oder die mechanische Zerstörung des Gehirns/der Hauptnervenzentren in Betracht; letztere Methode erfordert je nach Art und Größe des Krebses die vorherige Sedierung, entweder durch Herunterkühlen im Eiswasserbad (für marine Arten: Salzwasser-Eiswasserbad) oder an der Luft.⁵⁹

Geplant ist mit dem Ref-E TierSchG ein neuer § 4 Abs. 4 im Dritten Abschnitt („Töten von Tieren“), wonach die Absätze 1, 1a Satz 1, 3 und 4 sowie Absatz 3 Satz 1 für Kopffüßer und Zehnfußkrebse entsprechend gelten.

Die Absätze 1, 1a Satz 1, 3 und 4 sowie Absatz 3 Satz 1 des § 4 TierSchG regeln Folgendes:

- Tötung nur unter wirksamer Schmerzausschaltung (Betäubung) in einem Zustand der Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit oder sonst, soweit nach den gegebenen Umständen zumutbar, nur unter Vermeidung von Schmerzen;
- bei Zulässigkeit der Tötung ohne Betäubung im Rahmen weidgerechter Ausübung der Jagd oder auf Grund anderer Rechtsvorschriften oder im Rahmen zulässiger

Salzwasser-Gemisch oder, wo dies nicht praktikabel ist, durch mechanische Zerstörung der Nervenzentren zu töten. Nach neueren experimentellen Befunden gibt es auch die Möglichkeit, Hummer in mit Kochsalz gesättigtem Wasser innerhalb von 2-3 Minuten so zu betäuben, dass sie anschließend in heißem Wasser nicht mehr die oben genannten aversiven Reaktionen zeigen. Neuere Untersuchungen zeigen auch, dass bei Hummern eine elektrische Betäubung erfolgreich durchgeführt werden kann; entsprechende Geräte („crustastun“) sind jedenfalls in Großbritannien auf dem Markt; vgl. *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG Kommentar, 4. Auflage 2023, § 12 TierSchIV Rn. 15.

⁵⁸ Vgl. nur *Bickmeyer/Fregin*, Vergleichende Untersuchungen zur tiergerechten Betäubung oder Tötung von Krustentieren, 28. Februar 2015; *Wahli/von Siebenthal*, Testung eines Elektrobetäubungsgerätes für Panzerkrebse, Dezember 2018.

⁵⁹ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG Kommentar, 4. Auflage 2023, § 12 TierSchIV Rn. 15.

Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen Tötung nur, wenn hierbei nicht mehr als unvermeidbare Schmerzen entstehen;

- Töten darf nur, wer die dazu notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten hat;
- Personen, die berufs- oder gewerbsmäßig regelmäßig zum Zweck des Tötens betäuben oder töten, haben gegenüber der zuständigen Behörde einen Sachkundenachweis zu erbringen;
- im Rahmen einer berufs- oder gewerbsmäßig regelmäßigen Betäubung oder Tötung an Bord eines Fischereifahrzeugs unmittelbar nach dem Fang in Anwesenheit einer Aufsichtsperson muss nur diese Aufsichtsperson Sachkundenachweis erbringen;
- Sachkundeerfordernisse gelten nicht für das Betäuben zum Zweck des Tötens und das Töten für die Verwendung in Tierversuchen oder zur Organ-/Gewebsentnahme zu wissenschaftlichen Zwecken;
- für Töten ausschließlich zur Verwendung v. Organen oder Geweben zu wissenschaftlichen Zwecken gilt § 7a Absatz 2 Nummer 1 entsprechend.

Diese Vorgaben gelten bislang nur für Wirbeltiere bzw. die Vorgabe in § 4 Abs. 1a S. 3 TierSchG für Fische.

Durch den geplanten § 4 Abs. 4 Ref-E TierSchG sollen diese Vorgaben auf Kopffüßer und Zehnfußkrebse erweitert werden.

Begründet wird dies wie folgt:

„§ 4 Absatz 4 regelt, dass die Vorschriften des § 4 künftig auch im Fall von Kopffüßern und Zehnfußkrebsen Anwendung finden. Hierdurch werden die Tiergruppen der Kopffüßer (...) sowie der Zehnfußkrebse (...) mit den Wirbeltieren in Bezug auf die Anforderungen an die Betäubung und Tötung sowie die diesbezüglich erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten (Sachkunde) gleichgestellt. Zwischenzeitlich existieren ausreichend wissenschaftliche Belege

*dafür, dass von einer Wahrnehmungs- und Empfindungsfähigkeit dieser wirbellosen Tiere auszugehen ist, welche der bisherigen Ungleichbehandlung entgegensteht.*⁶⁰

Folglich müssen danach auch Kopffüßer und Zehnfußkrebse vor deren Tötung betäubt werden.

Bislang ist eine vor der Tötung erfolgende Betäubung von Kopffüßern und Zehnfußkrebsen rechtlich nicht erforderlich.

Regelungen über die Tötung von Kopffüßern und Zehnfußkrebsen finden sich nicht in der EU-Tierschlachtverordnung (VO (EG) 1099/2009), die gem. ihrem Art. 1 Abs. 1 zwar für das Töten von Tieren gilt; „Tiere“ werden aber durch Art. 2 Buchst. c VO (EG) Nr. 1099/2009 aber als „Wirbeltier mit Ausnahme von Reptilien und Amphibien“ definiert.

Regelungen zur Tötung von Kopffüßern und Zehnfußkrebsen finden sich demnach allein im nationalen Recht, der Tierschutz-Schlachtverordnung (TierSchIV).⁶¹

In der TierSchIV findet sich keine Verpflichtung, Kopffüßer und Zehnfußkrebse vor der Tötung zu betäuben, und auch keine ausdrückliche Erlaubnis, diese Tiere ohne vorherige Betäubung zu töten. Auch im Tierschutzgesetz ist bislang keine diesbezügliche Vorgabe vorhanden.

Daher ist die Anwendung des § 4 Abs. 1 TierSchG, wonach nunmehr auch Kopffüßer und Zehnfußkrebse nur unter wirksamer Schmerzausschaltung (Betäubung) in einem Zustand der Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit oder sonst, soweit nach den gegebenen Umständen zumutbar, nur unter Vermeidung von Schmerzen getötet werden dürfen, nunmehr obligatorisch.

Positiv ist auch zu bewerten, dass die für die Betäubung und Tötung erforderlichen Sachkundanforderungen in § 4 Abs. 1a TierSchG auf die Betäubung und Tötung von

⁶⁰ Ref-E TierSchG, Begründung S. 49.

⁶¹ Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates (Tierschutz-Schlachtverordnung – TierSchIV).

Kopffüßern und Zehnfußkrebsen erstreckt werden. Auch die mit § 4 Abs. 1a S. 3 Ref-E TierSchG vorgesehene Änderung, dass nunmehr auch bei der Betäubung und Tötung von Fischen grundsätzlich die Erbringung eines Sachkundenachweises erforderlich ist, ist zu begrüßen. Angesichts der Einschränkung in Satz 3, dass es bei der Betäubung und Tötung von Fischen an Bord eines Fischereifahrzeuges unmittelbar nach dem Fang weiterhin ausreichen soll, dass allein die Aufsichtsperson den Sachkundenachweis erbracht hat, ist die vorgesehene Regelung nicht weitreichend genug. Insbesondere ist die Forderung eines Sachkundenachweises für die Betäubung und Tötung von Fischen unmittelbar an Bord eines Fischereifahrzeugs 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 in Einzelfällen erforderlich. Auf Fischereifahrzeugen ist die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen schwieriger zu überprüfen. Daher sollte auch dort ein verpflichtender Sachkundenachweis für alle Personen, die Fische betäuben und/oder töten, eingeführt werden.

Im Ergebnis ist der geplante § 4 Abs. 4 TierSchG grundsätzlich zu begrüßen und kann zu einer wesentlichen Verbesserung im Tierschutz führen, die durch den Bundesrat bereits im Jahr 2012 gefordert wurde.⁶² Aufgrund der Tatsache, dass bei einer weiteren Perpetuierung einer Rechtslage, nach der keine vorherige Betäubung von Kopffüßern und Zehnfußkrebsen erfolgen müsste, bevor diese Tiere getötet werden, gegen § 3 Abs. 1 TierSchIV sowie gegen § 18 Abs. 2 TierSchG verstoßen würde, muss diese Vorgabe unbedingt in dem Ref-E TierSchG erhalten bleiben.

Jedoch wird ein klarstellender Satz in der Gesetzesbegründung für dringend erforderlich gehalten, mit dem klargestellt wird, dass es dem Willen des Gesetzgebers entspricht, dass alle in § 12 Abs. 1 TierSchIV vorgesehenen

⁶² BR-Drs. 672/12 (Beschluss) vom 14. Dezember 2012, S. 19, 21.

Tötungsmethoden nur nach vorheriger Betäubung angewendet werden dürfen. Mit einem entsprechenden Satz könnten Rechtsunsicherheiten vermieden werden, die daraus resultieren könnten, dass in § 12 Abs. 11 TierSchIV eine Rechtsvorschrift gesehen werden könnte, nach der die dort genannten Tiere weiterhin – ohne vorherige Betäubung – mittels der dort beschriebenen Methoden getötet werden dürfen. Ein solcher Satz könnte wie folgt lauten:

„Mit der Anwendbarkeit des § 4 Abs. 1 auf Kopffüßer und Zehnfußkrebse soll deren verpflichtende Betäubung vor einer Tötung eingeführt werden. Die in § 12 Abs. 11 TierSchIV aufgeführten Tötungsverfahren dürfen damit erst angewendet werden, wenn eine durch eine Betäubung erfolgte wirksame Schmerzausschaltung erfolgt ist.“

Wir weisen darauf hin, dass nach den nunmehr auch für Kopffüßer und Zehnfußkrebse geltenden Vorgaben in Restaurants und Gaststätten, die lebende Kopffüßer und Zehnfußkrebse erwerben,

- erstens Personal vorhanden sein muss, welches die erforderliche Sachkunde für die Betäubung und Tötung der Tiere hat

sowie

- zweitens Betäubungsvorrichtungen in diesen Restaurants und Gaststätten vorgehalten werden müssen, um der Betäubungspflicht nachkommen zu können.

Die zuständige Behörde hat die Einhaltung dieser Pflichten im Rahmen der Kontrolltätigkeit nach der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 zu kontrollieren.

III. Videoüberwachung im Schlachthof

Die Aufnahme einer verpflichtenden Videoüberwachung in Schlachtbetrieben ist zu begrüßen. Mit dem Ausschluss von Betrieben einer bestimmten Größe geht sie aber nicht weit genug. Auch an anderen Stellen ist die neu geplante Vorschrift eines § 4d TierSchG verbesserungsbedürftig:

1. Ausnahme für Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009⁶³ ist nicht gerechtfertigt, § 4d Abs. 2 Ref-E TierSchG

Nach dem geplanten § 4d Abs. 2 gilt, dass die Pflicht zu Videoaufzeichnungen nach Abs. 1 nicht für Einrichtungen gilt, die nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 (EU-Tierschlachtverordnung) keinen Tierschutzbeauftragten benennen müssen, die zuständige Behörde die Videoüberwachung aber für diese Betriebe im Einzelfall anordnen kann, soweit tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften vorliegen. Nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 muss kein Tierschutzbeauftragter benannt werden in solchen Betrieben, in denen jährlich weniger als 1.000 Großvieheinheiten (GVE) Säugetiere oder 150.000 Stück Geflügel oder Kaninchen geschlachtet werden (im Folgenden: Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009). Diese werden mittlerweile umgangssprachlich „Kleinbetriebe“ genannt. Dieser Begriff ist jedoch verfehlt, denn angesichts der in Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 genannten Schlachtmengen trifft der Begriff „Kleinbetrieb“ auf sehr viele der Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 gerade nicht zu.

Diese in § 4 Abs. 2 Ref-E TierSchG vorgesehene Ausnahme für Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 – und auf der anderen Seite die zusätzliche Belastung für die

⁶³ Betriebe, in denen jährlich weniger als 1.000 Großvieheinheiten (GVE) Säugetiere oder 150.000 Stück Geflügel oder Kaninchen geschlachtet werden, vgl. Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

Behörde, für diese Betriebe im Einzelfall per Anordnung tätig werden zu müssen, um den Betreiber einer Einrichtung nach § 4d Abs. 2 Ref-E TierSchG zu entsprechenden Videoaufzeichnungen zu verpflichten – ist nicht gerechtfertigt.

Videoaufzeichnungen sind in Schlachthöfen bereits – verdeckt – durch Organisationen wie SOKO Tierschutz oder das Deutsche Tierschutzbüro vorgenommen worden. Viele Schlachthöfe sind seit den Veröffentlichungen dieser Videos geschlossen worden. Verdeckte Videoaufzeichnungen wurden beispielsweise in Schlachtbetrieben in Hürth,⁶⁴ Neuruppin,⁶⁵ Laatzen-Gleidingen,⁶⁶ Oldenburg,⁶⁷ Landshut, Dudenbüttel bei Stade,⁶⁸ Hakenberg,⁶⁹ Eschweiler,⁷⁰ Fürstfeldbruck, Bad Iburg,⁷¹ Aschaffenburg,⁷² Gärtringen,⁷³ Backnang, Tauberbischofsheim, Biberach, Flintbek⁷⁴ und Miltenberg aufgenommen und sodann veröffentlicht. In sechs Jahren hat allein SOKO Tierschutz 16 Schlachthofskandale mittels verdeckter Videoaufzeichnungen aufgedeckt.⁷⁵ Die Schlachtbetriebe in Hürth, Hakenberg und

⁶⁴ https://www.nw.de/nachrichten/zwischen_weser_und_rhein/23474972_Zustaende-gleichen-Horrorfilm-Videos-zeigen-Schaechtung-von-Tieren-in-NRW.html.

⁶⁵ <https://www.openpr.de/news/1212473/Nach-Skandal-Bildaufnahmen-Bio-Schlachthof-in-Neuruppin-schliesst.html>.

⁶⁶ <https://www.neuepresse.de/lokales/hannover/schlachthof-aus-gleidingen-gibt-verstoesse-zu-GFQGQVQNGZ2PLCGJ3MXG6SVATI.html>.

⁶⁷ https://www.nwzonline.de/wirtschaft/oldenburg-skandal-schlachthof-in-oldenburg-goldschmaus-gruppe-plant-millionen-investition_a_50,3,2275132679.html#.

⁶⁸ <https://www.haz.de/der-norden/das-system-der-rinderschaender-zwei-ex-mitarbeiter-eines-milchbauern-erzaehlen-VPNBDALIBCWDHVX4M2V3WV4A24.html>.

⁶⁹ <https://www.morgenpost.de/brandenburg/article215747169/Videos-zeigen-Tierquaelerei-auf-Brandenburger-Bio-Hof.html>.

⁷⁰ <https://www.animal-health-online.de/gross/2013/01/10/probleme-beim-bolzenschuss-schlachthof-eschweiler-darf-keine-rinder-mehr-geschlachtet/23670/>.

⁷¹ <https://www.haz.de/der-norden/schlachthof-heimliche-aufnahmen-zeigen-schockierende-qaelerei-14IPXOJABEDYFVLTVUOETATN3I.html>.

⁷² <https://www.agrarheute.com/tier/verstoesse-gegen-tierschutz-schlachthof-voruebergehend-geschlossen-609478>.

⁷³ <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/stuttgart/schlachthof-gaertringen-finanzierung-wiedereroeffnung-vorzeigebetrieb-100.html>.

⁷⁴ <https://taz.de/Schlachtereipfeift-auf-Tierschutz!/5868038/>.

⁷⁵ <https://www.soko-tierschutz.org/presse>.

Miltenberg⁷⁶ waren solche im Sinne von Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, also Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, in denen weniger als 1.000 GVE im Jahr geschlachtet werden.

In der Gesetzesbegründung heißt es zu dem geplanten § 4d TierSchG:

„Tiere sind so zu schlachten, dass sie ab der Betäubung bis zum Tod wahrnehmungs- und empfindungslos sind. Eine ausbleibende oder unzureichende Betäubung kann mit erheblichen Schmerzen und Leiden der Tiere einhergehen. Die Einhaltung dieser Anforderungen ist insbesondere durch geeignete Kontrollen der zuständigen Behörden zu überprüfen und sicherzustellen. Durch Videoaufzeichnungen in den Schlachteinrichtungen werden die Möglichkeiten der Überwachung durch die zuständigen Behörden deutlich verbessert. Betreiber von Schlachteinrichtungen werden daher zur Aufzeichnung tierschutzsensibler Vorgänge am Schlachthof verpflichtet.“⁷⁷

Und:

„Die Verpflichtung [der Aufzeichnung tierschutzsensibler Vorgänge am Schlachthof] ist erforderlich, um eine umfassendere und wirksamere Kontrolle durch die zuständige Behörde über Schlachteinrichtungen nach § 16 Absatz 1 Satz 2 zu ermöglichen. Bei der Kontrolle tierschutzsensibler Bereiche durch Personal der zuständigen Behörde in der Schlachteinrichtung können immer nur ausgewählte Bereiche und Zeiträume wahrgenommen werden. Insbesondere in größeren Schlachteinrichtungen laufen jedoch zahlreiche Vorgänge mit lebenden Tieren gleichzeitig ab. Dies erfordert die technische Unterstützung des Kontrollpersonals, die durch den neuen § 4d eingeführt wird. Insbesondere werden durch die Ergänzung der Kontrollen durch

⁷⁶ <https://www.sueddeutsche.de/bayern/tiere-miltenberg-betreiber-von-schlachthof-gibt-zulassung-zurueck-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-231017-99-596122>.

⁷⁷ Ref-E TierSchG Begründung S. 24.

Videoaufzeichnungen aus den Schlachteinrichtungen die Möglichkeiten der zuständigen Behörde verbessert, etwaige strukturelle Defizite in Schlachteinrichtungen zu identifizieren und die den Kontrollen zugrundeliegende Risikoanalyse zu optimieren. Zusätzlich kann die offene Einrichtung von Kameras das betriebliche Personal dazu anhalten, die tierschutzrechtlichen Vorgaben jederzeit einzuhalten.⁷⁸

(Hervorhebung durch Verfasser)

Insbesondere der letzte Satz, der angesichts der u. a. durch SOKO Tierschutz aufgedeckten Umgangsweisen mit Tieren – auch in „Kleinbetrieben“ bzw. Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 – noch sehr nett formuliert ist, ist Begründung dafür, dass gerade auch in Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 eine Verpflichtung zur Videoüberwachung nach § 4d Abs. 1 Satz 1 Ref-E TierSchG angezeigt ist und nicht erst durch die Behörde im Einzelfall bei tatsächlichen Anhaltspunkten für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften vorliegen, angeordnet werden kann. Denn auch das haben die Aufdeckungen von SOKO Tierschutz gezeigt – dass durchaus Schlachteinrichtungen durch die zuständige Behörde kontrolliert werden, sich aber keine tatsächlichen Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben. Die krassen, eklatanten und sehr schweren Verstöße in dieser Schlachteinrichtung – in Flintbek in Schleswig-Holstein – sind nicht während der Anwesenheit der kontrollierenden Behördenvertreter begangen worden; sie sind nur durch die verdeckten Kameras von SOKO Tierschutz aufgedeckt worden. Es kann damit in der Praxis und ohne eine nach § 4d Abs. 1 Ref-E TierSchG für diese Betriebe bestehende Verpflichtung, tierschutzsensible Vorgänge aufzuzeichnen, schlicht unmöglich sein, dass sich tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben.

In der weiteren Begründung stellt der Ref-E TierSchG sogar auf diese Aufdeckungen ab: „Zahlreiche vergangene Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften auf Schlachthöfen

⁷⁸ Ref-E TierSchG Begründung S. 49.

zeigen, dass im Umgang mit Tieren in einer Schlachteinrichtung eine gesteigerte abstrakte Gefahr für das Tierwohl besteht,...“.⁷⁹

In der Begründung wird auch dargelegt, dass es gerechtfertigt ist, auch die sogenannten „Kleinbetriebe“ (vgl. Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009) der Videoüberwachung nach § 4d Abs. 1 Ref-E TierSchG zu unterwerfen. Denn dass von den Aufdeckungen von SOKO Tierschutz und anderen auch Kleinbetriebe betroffen waren, hat die Begründung richtig erkannt: „Da in der Vergangenheit bekannt gewordene gravierende Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften auch auf vergleichsweise kleinen Schlachthöfen vorkamen, ...“.⁸⁰

Aus diesem Grund sind gerade auch Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 mit in die Verpflichtung zur Videoüberwachung aufzunehmen, der Wortlaut des Gesetzes ist an die Begründung anzupassen.

Im Ergebnis ist es gerade auch für eine wirksame Kontrolle von kleinen Betrieben unbedingt erforderlich, dass auch diese der Verpflichtung des § 4d Abs. 1 Ref-E TierSchG unterworfen werden.

Heutzutage gibt es auch erschwingliche und gute Kamerasysteme, so dass finanzielle Auswirkungen für die kleineren Betriebe, die ihre Investitionen ebenso abschreiben können wie ein großer Betrieb, keine Ausrede für die Verhinderung der dringend erforderlichen Videoüberwachungspflicht sein kann. Diese Ausrede wird aber in Begründung des § 4d Abs. 2 Ref-E-TierSchG versucht. Es heißt dort: „*Der mit der Videoüberwachung verbundene Erfüllungsaufwand belastet die Wirtschaftsbeteiligten mit zunehmender Betriebsgröße in der Regel weniger.*“⁸¹

⁷⁹ Ref-E TierSchG Begründung S. 50.

⁸⁰ Ref-E TierSchG Begründung S. 50.

⁸¹ Ref-E TierSchG Begründung S. 50.

Den einmaligen Erfüllungsaufwand⁸² bezeichnet der Ref-E TierSchG mit 4.000.000 Euro für geschätzte 4.000 Schlachtbetriebe in Deutschland,⁸³ das sind 1.000 Euro pro Betrieb. Dabei umfassen die 1.000 Euro die geschätzten Installationskosten eines Videoüberwachungssystems. Die Anschaffungskosten werden auf ca. 3.500 Euro je Betrieb geschätzt, wobei diese Kosten innerhalb von 7 Jahren nach der AfA-Tabelle abschreibbar sind.⁸⁴ Für kleine Betriebe – es wird an dieser Stelle noch einmal betont, dass Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 nicht unbedingt auch gleich kleine Betriebe sind – wird es auch schlicht nicht so viele Kameras brauchen wie für einen Großbetrieb, so dass die Zahl der Anschaffungskosten durchaus nach unten korrigiert werden darf. Laufende, jährliche Kosten je Betrieb, z. B. zur Wartung des Systems und zur Pflege werden mit 500 Euro angenommen.⁸⁵

Tatsächlich sind widerstandsfähige Kamerasysteme auch für „Kleinbetriebe“ durchaus erschwinglich. Eine einstündige Recherche hat gezeigt, dass es verschiedene, geeignete Modelle, z. T. speziell für landwirtschaftliche Tätigkeiten, gibt:

- Reolink Kameras für 120-240 € sind bei IP 65 (völlig Staubsicher und Schutz gegen Strahlwasser (Düse) aus beliebigem Winkel);⁸⁶

⁸² Der Erfüllungsaufwand bezeichnet den Zeitaufwand und die Kosten, die den Normadressaten Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung durch die Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe entstehen; vgl.

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/eruellungsaufwand.html>.

⁸³ Ref-E TierSchG Begründung S. 30; die Zahl 4.000 umfasst auch die unter die Ausnahmegvorschrift des § 4d Abs. 2 fallenden „Kleinbetriebe“, bzw.: Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

⁸⁴ Ref-E TierSchG Begründung S. 30.

⁸⁵ Ref-E TierSchG Begründung S. 30.

⁸⁶ <https://m.r.eolink.com/product/argus-3-pro/#specifications>.

- Abus für 340 €, IP 67 (staubsicher wie gehabt, zudem Schutz gegen zeitweiliges Untertauchen);⁸⁷
- agracom für 240 €, IP 69K (staubsicher wie gehabt, Schutz gegen Wasser bei Hochdruck-/Dampfstrahlreinigung, spezifisch für Straßenfahrzeuge) – extra Landwirtschaft.⁸⁸

Es gibt also erschwingliche, wasserfeste Kamerasysteme, sogar geeignet in Räumen mit regelmäßiger Hochdruckreinigung. Für kleine Betriebe fallen damit auch nicht so hohe Kosten an wie für einen Großbetrieb.

Es kann auch nicht darauf ankommen, wie viele Tiere die Tierquälereien des Personals erdulden müssen. Dieses Argument in der Begründung („*Von der Betriebsgröße hängt auch ab, wie viele Tiere von etwaigen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften mit systematischer Ursache betroffen sind.*“)⁸⁹ muss somit unberücksichtigt bleiben und kann nicht Grundlage einer gesetzlichen Vorschrift sein, die bestimmte Betriebe, weil diese weniger Tiere schlachten (und ggfs: quälen!) als andere Betriebe. Das Tierschutzgesetz schützt jedes einzelne Tier. Der Tierschutz wird nicht erst wirksam, wenn in einem Großbetrieb viele Tiere (wie viele?) den Tierquälereien zum Opfer fallen; unerheblich ist dabei auch, ob der Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften „systematische Ursachen“ hat, wie es in der Begründung heißt, oder aber einfach den Handlungen von verrohten und solchen Menschen zugrunde liegen, die keinerlei Respekt vor Tieren haben und die ihre Rohheit und ihren Hang zur Gewalt in einem Schlachthof ausleben.

⁸⁷ <https://www.amazon.de/ABUS-Analog-Kamera-%C3%9Cberwachungskamera-HDCC75550/dp/B0CLPF93CZ>.

⁸⁸ <https://agracom.de/de/Kamera-K-270-Digital-Fendt-One.html>.

⁸⁹ Ref-E TierSchG Begründung S. 50.

Es wird vorgeschlagen, die durch den Betreiber auf dessen Kosten durchzuführende Videoüberwachung ab dem ersten Tier, welches in dem Betrieb geschlachtet wird, vorzuschreiben.

Die Ausnahme des geplanten § 4d Abs. 2 Ref-E TierSchG ist ersatzlos zu streichen.

2. Zu kurze Speicherdauer, § 4 Abs. 4 Satz 1 Ref-E TierSchG

Die in § 4 Abs. 4 Satz 1 Ref-E TierSchG normierte Speicherdauer der Videoaufzeichnungen ist mit 30 Tagen zu kurz. Der Behörde muss die Möglichkeit gegeben werden, bis zu 60 Tage alte Videoaufzeichnungen zu sichten. Die Speicherdauer von 60 Tagen trägt der hohen Belastung der Behörde Rechnung, die ggfs. zeitlichen Spielraum benötigt, die Aufzeichnungen mit der erforderlichen Genauigkeit zu sichten.

Eine Speicherdauer von nur 30 Tagen ist zu kurz.

Es wird vorgeschlagen, § 4 Abs. 4 Satz 1 Ref-E TierSchG wie folgt zu fassen:

„(4) ¹Die jeweilige Videoaufzeichnung nach Absatz 1 Satz 1 ist durch die Schlachteinrichtung für die letzten 60 Tage, an denen Schlachtungen stattfanden, zuzüglich der Zeit der jeweiligen Anlieferung der Tiere, sofern sie nicht am Schlachttag erfolgte, zu speichern und der zuständigen Behörde arbeitstäglich zum Abruf bereitzustellen.“

3. Unschärfe Kontrollpflicht der Behörde in § 4 Abs. 4 Satz 6 Ref-E TierSchG

Die Kontrollen durch die zuständige Behörde sind zu unscharf und nicht konkret genug geregelt.

§ 4 Abs. 4 Satz 6 Ref-E TierSchG lautet: „Die Videoaufzeichnungen sind durch die zuständige Behörde stichprobenartig sowie anlassbezogen zu sichten.“

Positiv an diesem Gesetzestext fällt auf, dass der Behörde kein Ermessen eingeräumt wird über die Frage, ob sie die Videoaufzeichnungen überhaupt sichtet. Vielmehr sind die Videoaufnahmen zu sichten, die Behörde wird mithin zur Sichtung verpflichtet.

Jedoch ist der Gesetzestext zu unscharf, um eine wirksame Kontrolle durch die Behörde sicherstellen zu können. Denn das Wort „stichprobenartig“ erlaubt der Behörde, Stichproben von sehr kleinem Umfang zu sichten, ggfs. das Videomaterial „stichprobenartig“ in Form von zwei Sekunden von jeder Woche, in der geschlachtet wird, zu sichten.

Um die Videoüberwachung auch entsprechend ihrem Zweck zu nutzen, sollte die Behörde verpflichtet werden, das Videomaterial für jeden Schlachttag zu sichten und insbesondere die Teile der Aufzeichnungen, in denen aktiv mit Tieren umgegangen wird, umfassender als nur „stichprobenartig“ zu prüfen.

Es wird vorgeschlagen, den Wortlaut von § 4 Abs. 4 Satz 6 Ref-E TierSchG wie folgt zu ändern und um einen weiteren Satz 7 zu erweitern:

„(4) ⁶Die zuständige Behörde hat die Videoaufzeichnungen jeweils von dem Zeitpunkt der Anlieferung und der Entladung der Tiere sowie des Treibens in den Wartestall, sofern diese nicht am Schlachttag angeliefert werden, zu sichten, sowie von jedem Schlachttag die Videoaufzeichnungen der relevanten Bereiche nach Absatz 3 so zu sichten, dass mindestens drei mal 15 Minuten für verschiedene Zeiten eines Schlachttags, in denen aktiver Umgang mit Tieren stattfindet, zu sichten und zu überprüfen sind. ⁷Weiter hat die zuständige Behörde, wenn konkrete Anhaltspunkte für einen oder mehrere Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften vorliegen, anlassbezogen sämtliches Videomaterial, auf das sich die konkreten Anhaltspunkte, beispielsweise in Bezug auf eine Person, einen Ort, eine Zeit oder einen Zeitraum, beziehen, zu sichten und auf tierschutzrechtliche Verstöße zu überprüfen.“

Bei gesichteten Verstößen gegen das Tierschutz(straf)recht ist die Behörde verpflichtet, nach Art. 138 ff. Verordnung (EU) Nr. 2017/625 die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verstöße abzustellen. Die Behörde kann es folglich nicht bei der Sichtung des Videomaterials bewenden lassen und bei gesichteten Verstößen untätig bleiben.

4. Zu lange Übergangsfrist in § 21 Abs. 3 Ref-E TierSchG

Für die Planung und Installation der vorgegebenen Videoüberwachung sind 6 Monate Übergangsfrist ausreichend. Die Beschaffung und Installation der Videosysteme ist schnell und einfach zu realisieren.

Die Übergangsvorschrift des § 21 Abs. 3 Ref-E TierSchG ist folglich um 6 Monate zu kürzen, der Wortlaut muss wie folgt lauten:

„(3) § 4d ist ab dem [einsetzen: Datum des ersten Tages des siebten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] anzuwenden.“

IV. Keine Abschaffung der nicht-kurativen Eingriffe an Tieren, §§ 5 und 6 TierSchG

Die mit dem Ref-E TierSchG in den §§ 5-6 TierSchG zum Teil abgeschafften Ausnahmen von der grundsätzlichen Betäubungspflicht vor einem Eingriff an Tiere oder dem grundsätzlichen Amputationsverbot sind erfreulich, insgesamt gibt es aber noch zu viele Ausnahmen von dem Betäubungsgebot, dem Eingriffs- und Amputationsverbot. Die in §§ 5 und 6 TierSchG geregelten Ausnahmetatbestände sollen es vor allem ermöglichen, Tiere an die (landwirtschaftlichen) Haltungssysteme anzupassen. Statt die Regelungen weiterhin auf die Verstümmelung von Tieren zur Anpassung an möglichst wirtschaftlich zu betreibende und zum Teil tierquälereiche Haltungssysteme auszurichten, muss die Tierzahl insbesondere in landwirtschaftlichen Tierhaltungen ganz erheblich reduziert werden und die Tiere

bedürfnisgerecht beschäftigt werden. Dann sind auch keine sogenannten nicht-kurativen Eingriffe mehr nötig, die im Übrigen nicht mit dem Staatsziel Tierschutz im Einklang stehen, und zum Teil auch unionsrechtswidrig sind.

V. Verordnungsermächtigung für Bestandsbücher

Mit § 11 Abs. 2a Ref-E TierSchG ist eine Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung geplant, mit der gewerbsmäßig tätigen Personen im Sinne von § 11 Abs. 8a und b TierSchG das Führen von Bestandsbüchern oder ähnlichen Aufzeichnungen vorgeschrieben werden kann.

Wir begrüßen die Initiative zum verpflichtenden Führen von Tierbestandsbüchern sehr. Wie der Gesetzgeber in der Begründung hervorhebt, ermöglicht das Führen von Tierbestandsbüchern auch den Tierhaltern und Tierhalterinnen tierschutzrelevante Entwicklungen leichter zu erkennen, wie z. B. eine erhöhte Mortalität.⁹⁰ Die positiven Wirkungen von Tierbestandsbüchern entsprechend dem Präventionszweck gehen weit darüber hinaus. Mit Hilfe eines Verzeichnisses der gehaltenen Tiere ist ein genauer Überblick über den aktuellen Tierbestand, die Fluktuation und deren Gründe möglich, so dass Fehlentwicklungen zum Schaden aller gehaltenen Tiere vorgebeugt wird.⁹¹ Der Umstand, dass dadurch reflexhaft auch die Kontrolle durch die Veterinärämter erleichtert wird, schadet nicht, solange der Schutz der Tiere Hauptzweck ist.⁹²

§ 11 Abs. 2a S. 1 Ref-E TierSchG verweist beispielhaft auf notwendige Inhalte wie Identität, Herkunft und Verbleib der Tiere. Hier sollten die Vorgaben, die die Literatur und die Rechtsprechung zu Tatbestandsbüchern gemacht hat, mit einbezogen werden. Befürwortet wurden Auflagen mit tagfertigen Dokumentation in einem fälschungssicheren

⁹⁰ Ref-E TierSchG, Begründung S. 57.

⁹¹ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG, 4. Aufl., § 11 TierSchG Rn 38 m. w. N.

⁹² *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, § 11 Rn. 35; OVG Lüneburg, 12. Juli 2011 - 11 LA 540/09 Rn 10.

Tierbestandsbuch mit Nennung von Zugang, Abgang und Verbleib der Tiere unter jeweiliger Angabe des Namens, und der Anschrift des Empfängers sowie die Auflistung von Rasse, Geschlecht, Alter, Farbe, Züchtung, besonderer Kennzeichen sowie der Nummer des Mikrochips. Krankheitsfälle und -verläufe sowie Nachweise über durchgeführte prophylaktische und therapeutische Maßnahmen mit Datum, Art der Behandlung, Name und Anschrift des Tierarztes, verabreichte Medikamente, sowie Aufnahme- und Abgabeverträge, Fundtieranzeigen und Euthanasie.⁹³

Wichtig ist eine eindeutige Rechtsgrundlage, die unter Berücksichtigung ggfs. bestehender rechtlicher Grundlagen alle Tierbestände erfasst. Die aktuelle Rechtsgrundlage für die Erlaubnis mit der Auflage zur Führung eines Tierbestandsbuches ist § 11 Abs. 1 Nr. 8a bzw. 8b, § 21 Abs. 5 TierSchG i. V. m. § 11 Abs. 1 S. 2 und 3, Abs. 2a, 5 und 6 in der bis zum 13. Juli 2013 geltenden Fassung anzuwenden. Ein Urteil des VG Regensburg macht instruktiv deutlich, dass die Anwendung von altem und neuem Recht nebeneinander suboptimal sein kann.⁹⁴ Nicht unbedingt transparenter wird die Angelegenheit bei Einbeziehung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum TierSchG vom 9. Februar 2000, die in Ziffer 12.1.5 und 12.2.5.2 Vorgaben zu Tierbestandsbüchern in den Fällen von § 11 Abs. 1 S. 1 Nr.3 c oder d TierSchG a. F. (damals: Reit- oder Fahrbetriebe bzw. Tiere zur Schau stellen oder für solche Zwecke zur Verfügung stellen).

Alle Tierbestände sind in gleicher Weise schützenswert. Daher sollte die verpflichtende Führung von Tierbestandsbüchern nicht auf Halter oder Züchter von Wirbeltieren außer

⁹³ VG Cottbus, 6. September 2017 – 3 L 509.17 –; VG Saarlouis, 8. Februar 2012 – 5 L 48.12 Rn 24 –; *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, § 11 TierSchG Rn. 38 m. w. N.; TVT Merkblatt Nr. 190, Zur Haltung von Katzen in Tierheimen und tierheimähnlichen Einrichtungen, Stand 30. April 2021, S. 8; TVT Muster Erlaubnis für Zirkusunternehmen und andere Aussteller von Tieren nach § 11, Anlage 1 Bestandsregister.

⁹⁴ VG Regensburg, 21. Juli 2020 – RN 4 K 19.1105 –.

landwirtschaftlich genutzten Tieren (§ 11 Abs. 8a TierSchG) und den gewerbsmäßigen Handel mit Wirbeltieren (§ 11 Abs. 8b TierSchG) begrenzt werden.

Wir wünschen uns eine verpflichtende zeitnahe Vorgabe für alle Tierbestände.

Eine erneute Verordnungsermächtigung ohne eine konkrete verpflichtende zeitliche Vorgabe reicht nicht aus. Erforderlich ist eine verpflichtende Verordnungsermächtigung mit Fristsetzung, wie der Gesetzgeber sie beispielsweise in § 21 Abs. 1a TierSchG vorsah, um sicherzustellen, dass die Voraussetzungen für die beabsichtigte Regelungen geschaffen werden.⁹⁵ Der Gesetzgeber wollte mit § 21 Abs. 1a TierSchG „sicherstellen“, dass die Verordnung durch die zeitliche Vorgabe auch tatsächlich erlassen wird. Das ist auch hier notwendig. In § 11 Abs. 2a Nr. 1 TierSchG a. F. wurden Tierbestandsbücher als mögliche Anordnung hervorgehoben. Die Ermächtigung wurde bis heute nicht genutzt. Explizite Gründe für die zwischenzeitliche textliche Anpassung des § 11 Abs. 2 Nr. 1 TierSchG bestanden nicht.⁹⁶ Nunmehr wird in § 11 Abs. 2a Ref-E TierSchG eine neue Ermächtigungsgrundlage geschaffen zur Verpflichtung der Führung von Tierbestandsbüchern für bestimmte Bereiche des § 11 TierSchG – 27 Jahre, nachdem der Gesetzgeber diesen erforderlichen Schritt erstmalig in Betracht zog. Die Begründung des Gesetzgebers unter Hinweis auf die Ergebnisse wissenschaftlicher und praktischer Untersuchungen und die vielen Fälle nicht artgerechter Haltung von Tieren machen deutlich, dass verpflichtende Tierbestandsbücher für alle Tierbestände zum Schutz der Tiere jetzt erforderlich sind.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass § 11 Abs. 2 TierSchG bereits eine Verordnungsermächtigung in Bezug auf die Erteilung von Erlaubnissen enthält. Diese besteht seit 1998.⁹⁷ Wünschenswert ist aber, dass Erlaubnisse gesetzlich immer befristet erteilt werden, von der Verordnungsermächtigung nach § 11 Abs. 2 TierSchG Gebrauch gemacht

⁹⁵ BT-Drs. 19/5522 S. 6, vgl. auch *Bülte/Felde/Maisack*, Reform des Tierschutzrechts 2022, S. 155.

⁹⁶ Vgl. BT-Drs. 17/10572, S. 13, 29.

⁹⁷ BT-Drs. 13/7015 S. 9, 21.

wird und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum TierSchG überarbeitet werden. Fehlende und unterschiedliche Vorgaben bei der Erteilung der Erlaubnis bieten denen Vorschub, die bei Ärger mit dem Veterinäramt gerne mal umziehen (Stichwort: Register über Haltungsverbote). Klare aktuelle rechtssichere Regelungen fordern auch die Veterinäre.⁹⁸

VI. Ungenügende Regelungen zur Wildtierhaltung im Zirkus (§ 11 Abs. 4, § 21 Abs. 6b Ref-E TierSchG)

Der aktuelle Referentenentwurf beinhaltet in § 11 Abs. 4 ein Verbot, Giraffen, Elefanten, Nashörner, Flusspferde, Primaten, Großbären, Großkatzen sowie Robben an wechselnden Orten zu halten oder zur Schau zu stellen. § 21 Abs. 6b Ref-E TierSchG ergänzt die Norm um eine noch völlig offene Übergangsfrist.

Es wird vorgeschlagen, § 11 Abs. 4 Ref-E TierSchG wie folgt zu fassen:

„(4) Die Haltung, das Mitführen und das Zurschaustellen von Tieren wildlebender Arten an wechselnden Orten ist verboten. Tiere wildlebender Art dürfen zum Einsatz nach Satz 1 ab dem [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] weder eingekauft noch nachgezüchtet werden.“

Es wird vorgeschlagen, § 21 Abs. 6b Ref-E TierSchG wie folgt zu fassen:

„Tiere im Sinne von § 4 Absatz 4 Satz 1, die am [einsetzen: Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes] bereits in Zirkussen, Varietés und ähnlichen Einrichtungen gehalten oder mitgeführt werden, müssen bis zum [einsetzen: Datum des Tages, der zwei Jahre nach dem Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes liegt] in eine allen Anforderungen des § 2 entsprechende Haltungseinrichtung abgegeben oder in einer solchen

⁹⁸ Dierßen/Schaubmar/Krämer, Amtsärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle (ATD) 2023/III S. 134.

Haltungseinrichtung untergebracht werden. Der Nachweis der Unterbringung im Sinne von S. 1 ist unaufgefordert gegenüber der zuständigen Behörde am Sitz des Unternehmens zu führen.“

Auch eine Anpassung der Bußgeldvorschriften ist vorzunehmen.

Begründung: Wir begrüßen sehr, dass der Gesetzgeber ein Verbot von Wildtieren im Zirkus angeht. In der Vergangenheit beschränkten sich die Fortschritte auf eine Verordnung über die Registrierung von Erlaubnissen zur Zurschaustellung von Tieren an wechselnden Orten (Zirkusregisterverordnung – ZirkRegV) und ein Zirkusregister im Rahmen der HI-Tierdatenbank.⁹⁹

Deutschland ist das letzte Land in Europa, in dem Wildtiere im Zirkus ohne Einschränkungen erlaubt sind.¹⁰⁰ Eine artgerechte Haltung von wildlebenden Tieren ist im Zirkus nicht möglich.¹⁰¹ Die Zirkusleitlinie des BMEL schließt eine artgerechte Haltung von Menschenaffen, Tümmeler, Delfine, Greifvögel, Flamingos, Nashörnern und Wölfen aus.¹⁰²

Eine Übersicht im Bericht der Eurogroup for Animals aus dem Jahr 2021 zeigt die Vielzahl der in Zirkussen eingesetzten Tiere von Papageien, Piranhas, Füchsen, Mufflons, Bisons, Strauße, Pythons, Löwen, Tiger, Elefanten bis hin zu Giraffen.¹⁰³ Die Anzahl der in

⁹⁹ <https://www.verwaltungsdaten-informationsplattform.de/SharedDocs/Register/Zirkusregister.html>

¹⁰⁰ Vier Pfoten: <https://www.vier-pfoten.de/kampagnen-themen/themen/wildtiere/wildtiere-im-zirkus/laender-mit-wildtier-verboten-in-zirkussen> Abruf 23.02.24; Eurogroup for Animals Circus Report S. 16 Stand August 2021: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2021-08/E4A-Circus_Report-09-08-2021.pdf (Frankreich und Italien haben 2023 bzw. 2022 mit einem Verbot verabschiedet)

¹⁰¹ Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Anhang § 2 Rn. 150 ff. m. w. N.

¹⁰² Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Anhang § 2 Rn. 150

¹⁰³ Eurogroup for Animals S. 50: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2021-08/E4A-Circus_Report-09-08-2021.pdf.

Deutschland in 2021 gehaltenen Tiere macht deutlich, dass eine Unterbringung in vorhandenen Rettungszentren möglich ist.

Ein Verbot nur von einigen Arten wildlebender Tiere wird unweigerlich zum Ausweichen der Zirkusbetreiber auf andere Arten führen, wie die Vielzahl der in Zirkussen eingesetzten Tierarten zeigt.

Wildtiere zeichnen sich dadurch aus, dass sie gerade nicht domestiziert sind. Das Leben von Wildtieren im Zirkus unterscheidet sich massiv von dem seiner Artgenossen in freier Wildbahn. Die Haltung von Tieren wildlebender Arten muss sich daran orientieren, wie sich das Tier unter natürlichen Lebensbedingungen verhält; das Tier muss seine natürlichen Verhaltensmuster ausleben können.¹⁰⁴ Dazu gehört gerade nicht das Fahren von Bären auf Rollern, die Polonäse von Elefanten oder das Springen von Großkatzen durch brennende Reifen.

Auch wenn Wildtiere sich in bestimmten Grenzen in menschlicher Obhut an restriktive Haltungen adaptieren können, ist insbesondere der Forderung des § 2 TierSchG, indem u. a. eine verhaltensgerechte Unterbringung gefordert wird, vom Gesetzgeber hinreichend Rechnung zu tragen. Hierzu hat das Oberverwaltungsgericht Schleswig in einem Urteil¹⁰⁵ ausgeführt:

„Verhaltensgerecht ist eine Unterbringung nur dann, wenn sie sich [...] soweit wie möglich an die natürlichen Lebensverhältnisse und Lebensräume der jeweiligen Art annähert.“

Und im Umkehrschluss:

„Verhaltensgerecht ist eine Unterbringung [...] nicht, wenn das Tier zwar unter dem ihm angebotenen Bedingungen überleben kann und auch keinen Leiden, Schmerzen

¹⁰⁴ Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Anhang § 2 Rn. 150 m. w. N.

¹⁰⁵ OVG Schleswig 1994: Urteil vom 28. Juni 1994 – 4 K 152/92 –, zit. in: Natur und Recht, 1995, Heft 9, 480 ff.

oder Schäden davonträgt, dass Tier aber seine angeborenen Verhaltensmuster soweit ändern und an seine Haltungsbedingungen anpassen muss, dass es praktisch mit seinen wildlebenden Artgenossen nicht mehr viel gemeinsam hat.“

Dies bedeutet, dass bei der Bewertung einer Haltung von Tieren wildlebender Arten in menschlicher Obhut die Natur grundsätzlich als Referenzwert herangezogen werden muss. Neben erheblichen Einschränkungen ganz wesentlicher artspezifischer Verhaltensweisen (bspw. Sozial-, Sexual-, Mutter-Kind-, Bewegungs- und Territorialverhalten) kann eine tolerierbare Qualität der Haltung an wechselnden Orten nicht erreicht werden.

Der Gesetzgeber verweist richtigerweise daraufhin, dass das Verbot nur eine berufsregelnde Wirkung hat.

Wichtig ist neben einem umfassenden Wildtierverbot ein gesetzliches Nachstell- und Nachzuchtverbot. Erforderlich ist auch eine Regelung zur Abgabe der Tiere in artgerechte Unterbringung und der fälschungssichere Nachweis an die Behörden. Hierbei regen wir die Zusammenarbeit der Veterinärämter am Sitz vom Zirkus einerseits und von der Auffangstelle andererseits an.

Dieses Nachstellverbot in § 21 Abs. 6b Ref-E TierSchG ist zu Gunsten der von uns vorgeschlagenen Vorschrift für einen § 21 Abs. 6b (siehe oben) ersatzlos zu streichen, denn es zementiert für die Bestandtiere Zustände, die der Gesetzgeber offenbar nicht mehr für durch das Tierschutzgesetz legitimiert betrachtet und verleitet Zirkusse dazu, sich vor Inkrafttreten des geänderten TierSchG Tiere der in § 11 Abs. 4 Ref-E TierSchG genannten Arten anzuschaffen, damit sie unter das Nachstellverbot fallen und der Zirkusbetrieb mit diesen Tieren an wechselnden Orten noch so lange wie möglich aufrecht erhalten bleiben kann.

Letztlich regen wir an, eine Verordnungsermächtigung für das BMEL aufzunehmen, mit der dem BMEL die Möglichkeit eingeräumt wird, für Tiere wildlebender Arten auch die standortgebundene Zurschaustellung in Zirkussen, Varietés und ähnlichen Einrichtungen zu

verboten sowie weitere Tierarten in das Verbot der Haltung, des Mitführens und des Zurschaustellens an wechselnden Orten aufzunehmen.

VII. Unzureichende Regelungen zum Schutz qualgezüchteter Tiere (§ 11b Ref-E TierSchG)

1. Vorbemerkung

Nach § 11b TierSchG in der seit dem 13. Juli 2012 geltenden und im Referentenentwurf unveränderten Fassung kommt es darauf an, ob „im Falle der Züchtung züchterische Erkenntnisse oder im Falle der Veränderung Erkenntnisse, die Veränderungen durch biotechnische Maßnahmen betreffen, erwarten lassen, das als Folge der Zucht oder Veränderung“ Qualzuchtmerkmale insbesondere bei der Nachzucht auftreten. Mit der Einführung dieser Wortwahl durch den Gesetzgeber im Jahr 2012 sollte der Qualzuchtatbestand so definiert werden, dass das Verbot die intendierte Wirkung, Qualzucht umfassend zu verhindern, auch tatsächlich entfalten kann.¹⁰⁶ Von diesem Ziel ist man - wie in der Begründung des Referentenentwurfes auf Seite 59 unten ausgeführt – weit entfernt. Die Wirkungen der gegenwärtigen Regelungen zum Qualzuchtverbot sind unzureichend.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und werden durch den nun vorliegenden Referentenentwurf noch nicht hinreichend behoben:

Ein Hauptgrund für die unzureichende Wirkung des Qualzuchtverbots ist die Unklarheit und dadurch bedingte Rechtsunsicherheit, welcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab für das Tatbestandsmerkmal „erwarten lassen“ zugrunde zu legen ist. Hier sieht der Referentenentwurf bisher nicht die erforderliche Konkretisierung vor, die für eine effektive Rechtsdurchsetzung durch Behörden und Gerichte erforderlich wäre. Dringend erforderlich ist außerdem ein ausdrückliches Verbot von Hybridzuchten mit Wildtieren und Zuchten zwischen

¹⁰⁶ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 29. August 2012, Drs. 17/10572, S. 31.

unterschiedlichen Heimtierrassen, bei denen das weibliche Tier wesentlich kleiner ist als der männliche Zuchtpartner (s. u.).

Wir begrüßen grundsätzlich die Aufnahme eines Kataloges der Merkmale, die in der Regel einem Zuchtverbot unterfallen. Die Formulierung als Regelbeispiel begründet allerdings die Gefahr, dass andere, nicht genannte, aber ebenso verbotswürdige Merkmale zukünftig kein Zuchtverbot mehr begründen können. Daher sollten hier nicht abschließend oder als Regelbeispiel Merkmale aufgezählt werden, die ein Zuchtverbot begründen, sondern lediglich beispielhaft. Zudem müssen die derzeit im Referentenentwurf genannten Merkmale nachgeschärft werden, da sie derzeit nicht alle wichtigen und häufig vorkommenden Qualzuchtausprägungen umfassen (s.u.).

Einen großen und richtigen Schritt für eine effizientere Wirkung des Qualzuchtverbotes macht der in § 11b Abs.1b Ref-E TierSchG vorgesehene Zuchtverbot mit Elterntieren, die bereits selbst Qualzuchtmerkmale aufweisen. Einer zusätzlichen Prognose zur Erkrankungswahrscheinlichkeit der Nachkommen bedarf es hier nicht, da richtigerweise davon ausgegangen werden muss, dass mindestens ein Teil der Nachkommen dieser Tiere selbst erkranken bzw. Anlageträger sein werden. Im Detail (z. B. Anforderungen an die Feststellung der Qualzuchtmerkmale beim Elterntier) muss hier jedoch ebenfalls noch nachgeschärft werden. Die derzeit für § 11b Abs.1b Ref-E TierSchG vorgesehene Übergangsfrist von 15 Jahren ist sachlich nicht gerechtfertigt und führt sogar zu einem deutlichen Rückschritt beim Vorgehen gegen bisher schon verbotene, tierschutzwidrige Praktiken. § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG ist ersatzlos zu streichen (s. u.).

Zudem muss die in § 11b Abs. 3 Ref-E TierSchG vorgesehene Ausnahme für die Geltung des Qualzuchtverbots bei Züchtungen und Veränderungen für wissenschaftliche Zwecke eng gefasst werden. Qualzuchten können nur dann gerechtfertigt sein, wenn diese für wissenschaftliche Zwecke unerlässlich und ethisch vertretbar sind (s. u.).

Zur Erreichung des gesetzten Zieles, Qualzuchten effektiv zu vermeiden, bedarf es neben des vorgesehenen Ausstellungs- und Werbeverbots auch eines Verkaufs- und Importverbots von Tieren mit Qualzuchtmerkmalen (s. u.).

Das Qualzuchtverbot bedarf dringend weiterer Konkretisierung durch eine Rechtsverordnung. Von der bisher schon vorgesehenen Ermächtigung wurde kein Gebrauch gemacht. Daher muss die bisher vorgesehene Ermächtigungsgrundlage durch eine Verpflichtung zum Erlass einer konkretisierenden Rechtsverordnung mit Fristsetzung ersetzt werden (s. u.).

2. Zu § 11b Absatz 1 TierSchG

Es wird vorgeschlagen, § 11b Abs. 1 Ref-E TierSchG wird wie folgt neu zu fassen:

„Es ist verboten, Wirbeltiere zu züchten oder durch biotechnische Maßnahmen zu verändern, wenn es nach objektiven Verhältnissen ernsthaft möglich erscheint, dass als Folge der Zucht oder Veränderung

1. *bei der Nachzucht, den biotechnisch veränderten Tieren selbst oder deren Nachkommen oder bei Nachkommen der folgenden Generationen erblich bedingt Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch fehlen oder untauglich oder umgestaltet sind und hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten; dies gilt auch für Schmerzen, Leiden, Ängste und Schäden, die sich erst in höherem Lebensalter einstellen oder*
2. *bei den Nachkommen*
 - a) *erblich bedingte Verhaltensstörungen auftreten,*
 - b) *jeder artgemäße Kontakt mit Artgenossen bei ihnen selbst oder einem Artgenossen zu Schmerzen oder vermeidbaren Leiden oder Schäden führt oder*
 - c) *die Haltung nur unter Schmerzen oder vermeidbaren Leiden möglich ist oder zu Schäden führt.*

Das Verbot gilt auch für die gezielte Verpaarung von Heimtieren mit wild lebenden Arten (sogenannte Hybridzucht) und Zuchten zwischen unterschiedlichen Rassen, bei denen das weibliche Tier wesentlich kleiner ist als der männliche Zuchtpartner.“

Begründung: Ein wesentlicher Grund für die unzureichende Wirkung der gegenwärtigen Regelung zum Qualzuchtverbot ist die Unbestimmtheit, welcher Wahrscheinlichkeitsmaßstab bei „erwarten lassen“ zugrunde zu legen ist und die damit verbundenen Unsicherheit bzw. Uneinigkeit bei Züchtern, Veterinärämtern, Gerichten und juristischer Literatur. Dies zeigt ein kurzer Abriss einschlägiger Rechtsprechung und Literatur zur Auslegung des Begriffes „erwarten lassen“:

- VG Dresden: vom bloßen Zufall absetzende, hinreichende Wahrscheinlichkeit; bejaht wenn eine Weitergabe der Mutation zu 25 % zu erwarten ist,¹⁰⁷
- VGH Kassel: nicht fernliegende, sondern realistische Möglichkeit,¹⁰⁸
- VG Schleswig-Holstein: maßgeblich, ob bekannt ist bzw. bekannt sein muss, dass ein Tier Merkmale vererben kann, das bei den Nachkommen zu einer der nachteiligen Veränderung führen kann,¹⁰⁹
- VG Hamburg und VG Berlin: stellen jeweils auf eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ ab, ohne diese näher zu definieren, da in beiden Urteilen eine 100%-ige Wahrscheinlichkeit für das Auftreten des Qualzuchtmerkmals vorlag,¹¹⁰
- Hirt/Maisack/Moritz/Felde: ausreichend ist eine naheliegende, realistische Möglichkeit und nicht lediglich fernliegende Möglichkeit,¹¹¹
- Lorz/Metzger: Indiz zur Vorhersehbarkeit ist der Umstand, dass eine Erkrankung, bei verwandten Tieren häufiger auftritt als in der Gesamtpopulation.¹¹²

¹⁰⁷ VG Dresden, 20. Dezember 2021 - 6 L 646.20 –, S. 18.

¹⁰⁸ VGH Kassel, Urteil vom 5. Februar 2009 – 8 A 1194/06 - Rn 16.

¹⁰⁹ VG Schleswig-Holstein, Urteil vom 2. Juli 2018 - 1 A 52.16 –, Rn 85.

¹¹⁰ VG Hamburg, 4. April 2019 - 11 E 1067.18 - Rn. 50 ff. und VG Berlin, Urteil vom 23. September 2015 - 24 K 202.14 – Rn. 24, 26, 27.

¹¹¹ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, Tierschutzgesetz Kommentar 4. Aufl. § 11b TierSchG Rn. 6.

¹¹² *Lorz/Metzger*, Tierschutzgesetz 7. Aufl. 2019 § 11b Rn. 8, 12 unter Hinweis auf TVT Merkblatt Nr. 141 S. 12.

Letztlich fehlen so notwendige konkrete, oder rechtssichere Vorgaben für die Veterinärämter und die Züchter – oder alle Beteiligten – zur Umsetzung des Qualzuchtverbots.

Zur Erreichung des in der Begründung des Referentenentwurfes geäußerten Zieles der effektiven Abschaffung von Qualzucht, muss klar formuliert werden, dass es bereits ausreichend ist, wenn es nach den objektiven Verhältnissen ernsthaft möglich erscheint, dass erblich bedingt Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch fehlen oder untauglich oder umgestaltet sind und hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten. Wir regen daher an in Absatz 1 Satz 1 "soweit züchterische Erkenntnisse oder im Falle der Veränderung Erkenntnisse, die Veränderungen durch biotechnische Maßnahmen betreffen, erwarten lassen" zu ersetzen durch: "wenn es nach objektiven Verhältnissen ernsthaft möglich erscheint"

Mit „ernsthaft möglich“ wird deutlich gemacht, dass, um den Tatbestand einer Qualzucht zu erfüllen, das Auftreten nachteiliger körperlicher Veränderungen zwar eine realistische und nicht völlig fern liegende Möglichkeit darstellen muss, jedoch nicht überwiegend wahrscheinlich zu sein braucht. Mit dem Hinweis auf die objektiven Verhältnisse und der Formulierung „erscheint“ wird verdeutlicht, dass dafür die ex-ante-Sicht eines objektiven Beobachters maßgebend ist, der mit dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse vertraut ist – was von einem Tierhalter, der Tiere im Sinne der Vorschrift züchtet, erwartet werden kann – und der die im Zeitpunkt der Züchtung dem Züchter bekannten und erkennbaren Tatsachen in seine Prognose einbezieht.

Eine solche Klarstellung führt zu mehr Anwendungs- und Rechtssicherheit und damit auch zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte.

Dieser Wortlaut sollte auch für Absatz 2 Nr. 1 gewählt werden. Wir regen daher an, in Absatz 1 klarzustellen, dass von einer negativen erbbedingten Veränderung auch dann auszugehen ist, wenn sich Schmerzen, Leiden, Ängste oder Schäden erst in höherem Lebensalter

einstellen oder wenn ungewiss ist, ob die Veränderung schon in der nächsten Generation oder erst nach einem Generationensprung in späteren Generationen auftreten wird.

Dringend erforderlich ist außerdem ein ausdrückliches Verbot der Hybridzuchten mit Wildtieren (insbesondere mit Wildkatzen und Wölfen) zu regeln. So schreibt auch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Gutachten über Mindestanforderungen an die Haltung von Säugetieren vom 7. Mai 2014 unter Ziffer 4.5: Die Zucht von Hybriden zwischen verschiedenen Tierarten und zwischen Wild und Haustierformen ist zu vermeiden¹¹³.

Die Verpaarung von Heim- und Wildtieren führt zu unterschiedlichsten tierschutzwidrigen Problemen¹¹⁴: Aufgrund des Gewichtsunterschiedes (300-400 %) und unterschiedlicher Tragezeiten kommt es z. B. bei der Verpaarung von Haus- und Wildkatzen regelmäßig zu Früh-, Fehl- und Totgeburten, Sterilität der männlichen Nachkommen. Bei Größenunterschieden wie z.B. zwischen Hauskatze und Wildkater bedeutet der Deckakt für die körperlich deutlich unterlegene Hauskatze erheblichen Stress und die zu großen Welpen führen zu erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden. Durch den Nackenbiss des fünfmal so schweren Katers können bei der Hauskatze außerdem Verletzungen mit Todesfolge entstehen. Die artgemäße Haltung einer solchen Katze wie auch von Wolfhybriden in privater

¹¹³ [BMEL - Tierschutz - Haltung von Säugetieren](#)

¹¹⁴ Am Beispiel der Savannah-Katze: QUEN-Merkblatt Nr. 15 Katze Hybridzucht Rasse Savannah - <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-katze-hybridzucht-rasse-savannah/> Abruf 27.02.24; Helmer, Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - Tierschutzproblematik bei der Zucht von Hybridkatzen (Savannah, Caracat) 2011- https://www.lgl.bayern.de/downloads/tiergesundheit/doc/tagungsband_hybridkatzen.pdf; TVT Stellungnahme zu Hybridkatzen Stand 2012, Thieme Vet: <https://vet.thieme.de/aktuelles/qualzucht/detail/wildkatzenhybride-wunderschoen-aber-gefaehrlich-467> Abruf 27.02.24; Karina Schöll, Qualzuchtmerkmale bei der Katze und deren Bewertung unter tierschutzrechtlichen Aspekten, S. 127 - 132 - http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2021/15863/pdf/SchoellKarina_2020_12_02.pdf, letzter Abruf 27. Februar 2024; Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG § 11b Rn. 6; Für Wolfhybride: TVT Stellungnahme zu Wolfhybriden Stand Mai 2023, abrufbar unter: <https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/>.

Hand ist nicht möglich. Durch das Wildtierverhalten (Scheue, Dämmerungs- und Nachtaktivität, sehr große Territorien und Streifgebiete, Markierungsverhalten, Unverträglichkeit außerhalb der Fortpflanzungszeit, u. a.) sind die Hybridtiere potentielle Kandidaten für Angst- und Dauerstressprobleme und daraus resultierender Aggression. Beim engen Zusammenleben mit dem Menschen sind das Stresspotential und die nie völlig verschwindende Fluchtbereitschaft enorm belastend für die Tiere und können zu erheblichen Leiden führen. Bei Wolfhybriden kann es zudem ebenfalls zu Erbkrankheiten kommen.

Zusätzlich ist ein Verbot erforderlich für Zuchten zwischen unterschiedlichen Heimtierrassen, bei denen das weibliche Tier wesentlich kleiner ist als der männliche Zuchtpartner. Bei deutlichem Größenunterschied bedeutet der Deckakt für das körperlich deutlich unterlegene weibliche Tier erheblichen Stress und die zu großen Welpen führen zu erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden. Bei der Geburt kommt es aufgrund der Größe der Welpen häufig zu Schweregeburten, Steißgeburten, Notkaiserschnitten, Früh-, Fehl- oder Totgeburten. Das Muttertier stirbt mitunter.¹¹⁵

Der in § 11b Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a TierSchG unveränderte Hinweis, dass die Verhaltensstörungen mit Leiden verbunden sein müssen, sollte entfallen. Verhaltensstörungen sind nach der ständigen Rechtsprechung von Bundesverwaltungsgericht und Bundesgerichtshof (Strafsachen) ein ausreichendes Indiz für (erhebliche) Leiden¹¹⁶.

¹¹⁵ Bsp. für die Verpaarung Serval und Hauskatze: Helmer, https://www.lgl.bayern.de/downloads/tiergesundheit/doc/tagungsband_hybridkatzen.pdf; S. 2; Thieme Vet: <https://vet.thieme.de/aktuelles/qualzucht/detail/wildkatzenhybride-wunderschoen-aber-gefaehrlich-467>, letzter Abruf am 27. Februar 2024.

¹¹⁶ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG § 1 Rn. 19 m. w. N.; *Lorz/Metzger*, TierSchG § 1 Rn. 33 m. w. N.

3. Zu § 11b Absatz 1a Ref-E TierSchG

Es wird vorgeschlagen, § 11b Abs. 1a Ref-E TierSchG wie folgt neu zu fassen:

„Als Beispiele für durch Züchtung oder Veränderung im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 herbeigeführte, für die Tiere mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbundene Merkmale und Symptome gelten insbesondere das regelmäßige oder nicht nur vorübergehende Auftreten eines oder mehrerer der folgenden Merkmale und Symptome:

[1. – 3. Wie Referentenentwurf]

4. Anomalien des Skelettsystems oder unphysiologische Gelenkstellungen,

5. Entzündungen der Haut, übermäßige Faltenbildung der Haut oder Fehlen oder Funktionslosigkeit von Hautanhangsgebilden,

6. Haar-, Feder- oder Schuppenlosigkeit sowie Veränderung von Haaren, Federn oder Schuppen, sofern durch die Veränderung physiologische Funktionen eingeschränkt werden,

7. Funktionseinschränkung oder Funktionsverlust durch Entzündungen oder Missbildungen der Augen und/oder deren Anhangsgebilde oder Fehlbildungen oder Fehlfunktion der Tränendrüsen und des Tränen-Nasenkanals;

[8.-12. Wie Referentenentwurf]

13. Neurologische Symptome

14. Fehlbildungen des Gebisses oder des Kiefers,

15. Missbildungen der Schädeldecke, der Kopfform und des Gesichtsschädels,

16. Dysfunktion von inneren oder äußeren Organen oder des inneren oder äußeren Organsystems,

[17.-18. Wie Referentenentwurf]

19. Merkmale, die die physiologische Kompensationsfähigkeit des Stoffwechsels des Tieres überfordern, wie z. B. überproportionale Bemuskulung einzelner Körperpartien; Schnellwüchsigkeit; übermäßiges Körpergewicht; übergroße Euter; übermäßige Milch- und Eierlegeleistung; Zucht auf Würfe, die das Muttertier nicht ernähren kann;

20. Hyper- und Parakeratosen;

21. Fehlbildungen des Innenohres;

22. zu große, zu lange, zu schwere oder umgestaltete Ohren, mit deren Erscheinungsform entweder weitere Defekte oder Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden sind;

23. zu kurze oder übergroße Extremitäten;

24. Störungen und zuchtbedingte Veränderungen, die Integument-Schäden oder Technopathien begünstigen

25. Verhaltensstörungen, z.B. genetisch bedingte Aggressivität, Sättigungsdeprivation, Polyphagie, Ängstlichkeit oder Zitterhalsigkeit.“

Begründung: Wir begrüßen grundsätzlich die Aufnahme eines Kataloges der Merkmale, die in der Regel einem Zuchtverbot unterfallen. Die eindeutige Benennung häufig vorkommender Qualzuchtmerkmale erleichtern die Anwendung für Züchter, Veterinärbehörden, sonstigen Vollzugsbehörden und Gerichte. Auch die Beurteilung des Vorliegens eines Qualzuchtmerkmals bei anderen, in der Auflistung nicht genannte Merkmale, wird durch vergleichende Betrachtung der negativen Auswirkungen auf das betroffene Tier vereinfacht. Durch entsprechende Zuchtentscheidungen der Züchter wird nicht nur die Wirksamkeit des

Qualzuchtverbotes gefördert, sondern durch die Vermeidung einer Vielzahl kranker Tiere auch der Verbraucher geschützt.

Rein vorsorglich weisen wir auf einen Formulierungsfehler im Text des Referentenentwurfs hin: in Absatz 1a, Satz 1 heißt es:

„Auf Grund einer Veränderung im Sinn des Absatz 1 Nummer 1“;

Wir gehen davon aus, dass hier ein versehentlicher Formulierungsfehler vorliegt und natürlich gemeint ist „Auf Grund einer Zucht oder Veränderung im Sinn des Absatzes 1 Nummer 1“. Nach § 5 Abs. 2 des österreichischen Tierschutzgesetzes, an dem sich der neue Absatz 1a ersichtlich orientiert, verstößt gegen Absatz 1 insbesondere, wer „Züchtungen vornimmt, bei denen vorhersehbar ist, dass ... in deren Folge ... insbesondere eines oder mehrere der folgenden klinischen Symptome bei den Nachkommen ... auftreten ...“. Auch diese Formulierung macht deutlich, dass nicht nur biotechnische Veränderungen und deren Folgen erfasst werden sollen, sondern insbesondere auch Züchtungen, bei denen i. S. einer ernsthaften, realistischen Möglichkeit vorhersehbar ist, dass bei den Nachkommen oder einem Teil davon eines oder mehrere der beschriebenen Symptome auftreten können.

Durch die von uns für Satz 1 vorgeschlagene Formulierung und insbesondere den Verzicht auf die Wörter „in der Regel“ soll ausgeschlossen werden, dass bei einem Vorliegen anderer, nicht unter die aufgelisteten Defekte oder Symptome fallen, die Erfüllung des Qualzucht-Tatbestandes verneint wird mit der Begründung, dass von einer Qualzucht grundsätzlich nur bei Vorliegen von als „Regel“ aufgelisteten Merkmalen ausgegangen werden dürfe und eine die Abweichung von der Regel gestattende Ausnahme nicht ausreichend nachgewiesen sei; derartige Streitfragen werden mit dem Verzicht auf die Formulierung „in der Regel“ vermieden.

Die vorgeschlagene Auflistung vermischt die Angabe von zuchtbedingten Defekten (z. B. Entropium) und Symptomen zuchtbedingter Defekte (z. B. Lahmheit). Die Erfahrungen in Österreich zu dem Referentenentwurf gleichlautender Liste zeigen, dass eine solche Vermischung die Anwendung unnötig erschweren kann. Daher regen wir an, zu prüfen, ob

stattdessen eine Liste aufgenommen wird, in der den Organsystemen/Funktionsbereichen nach wissenschaftlichen Erkenntnissen unstrittige zuchtbedingte Defekte zugeordnet, einschließlich Beispiele mögliche Symptome oder Folgeerkrankungen, werden. Hier verweisen wir als Beispiel für den Bereich Hunde auf die Ausarbeitung der AG Tierschutz der LAV der Tierschutzreferenten der Länder zu den zuchtbedingten Defekten mit welchen Tieren nicht ausgestellt werden dürfen.

In der vorgeschlagenen Liste des Ref-E TierSchG fehlt ein wesentlicher zuchtbedingter Defekt, der für die größte Anzahl der unter Qualzuchtdefekten leidenden Tiere betrifft. Dieser lautet:

„Merkmale, die die physiologische Kompensationsfähigkeit des Stoffwechsels des Tieres überfordern, z. B. überproportionale Bemuskelung einzelner Körperpartien, Schnellwüchsigkeit, übermäßiges Körpergewicht, übergroße Euter, übermäßige Milch- und Eierlegeleistung, Zucht auf Würfe, die das Muttertier nicht ernähren kann“.

In der veterinärmedizinischen und juristischen Literatur besteht Einigkeit, dass das Vorliegen von Qualzucht bei leistungsoptimierter Zucht in der Landwirtschaft, zum Beispiel auf hohe Milchleistung¹¹⁷, hohe Eierlegeleistung und hohen Muskelfleischanteil, die zu Schmerzen, Leiden und Schäden bei den Tieren.¹¹⁸

¹¹⁷ Tierschutzrechtliche Vorgaben im Zusammenhang mit der Milchviehzucht“, Gutachten Prof. Dr. Thomas Cirsovius vom 25. Mai 2022, erstellt im Auftrag der Tierärztekammer Berlin: https://djgt.de/wp-content/uploads/2022/06/22_04_07_Cirsovius_Gutachten_Milchviehzucht.pdf Abruf 27.02.24; Bundestierärztekammer Leistungen der Milchkühe und deren Gesundheitsrisiken: https://www.bundestieraerztekammer.de/btk/dtbl/archiv/artikel.php?we_objectID=2859 - Abruf 27.02.24; QUEN-Merkblatt Nr. 14 Rind Rasse Holstein Friesian: <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-rind-rasse-holstein-friesian/>, letzter Abruf am 27. Februar 2024; Brade System ist nicht reformierbar: <https://www.tierrechte.de/2022/07/22/das-system-der-tierhaltung-ist-nicht-reformierbar/>, letzter Abruf am 27. Februar 2024; Bundesinformationszentrum Landwirtschaft (BLE) zu Milchkühen, Schweinen und Geflügel, Welchen Einfluss hat die Züchtung auf das Tierwohl: <https://www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/tierhaltung/welchen-einfluss-hat-die-zuechtung-auf-das-tierwohl>, letzter Abruf am 27. Februar 2024.

¹¹⁸ Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG § 11b Rn. 22-30.

Um diese tierschutzwidrigen Missstände zu beheben und das Qualzuchtverbot auch im Bereich der Landwirtschaft einem effektiven Vollzug zuzuführen, müssen leistungsgetriebene Zuchtmerkmale in der Landwirtschaft in den Katalog aufgenommen werden.

Die Nummern 6, 7, 13 und 14 wurden angelehnt an die Formulierungen, die im Hinblick auf diese Symptome in dem im Februar 2024 vorgelegten Entwurf für eine Neufassung des österreichischen Tierschutzgesetzes, § 5 Abs. 2 Ziffer 1 lit. e, f, j und k beschrieben sind, ergänzt.

Im Übrigen wurde die Liste um die in Nummern 19 – 25 genannten, wesentlichen zuchtbedingten Defekte ergänzt.

5. Zu § 11b Absatz 1b Ref-E TierSchG i. V. m. § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG

Es wird vorgeschlagen, § 11b Abs. 1b Ref-E TierSchG wie folgt neu zu fassen:

„Ein Wirbeltier darf nur zur Zucht verwendet werden, wenn nach veterinärmedizinischen Erkenntnissen, einschließlich solcher, die auf Grund von zumutbaren Untersuchungen erlangt werden können, keine erblich bedingten, mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbundenen Störungen oder Veränderungen nach Absatz 1 Nummer 1 in Verbindung mit Absatz 1a oder Nummer 2 bei dem Tier selbst vorliegen; die Unzumutbarkeit einer Untersuchung ergibt sich im Regelfall nicht aus dem mit ihr verbundenen Arbeits-, Zeit- oder Kostenaufwand. Satz 1 gilt entsprechend, wenn die erblich bedingten Störungen oder Veränderungen vor dem Zeitpunkt des Züchtungsaktes behoben wurden.“

Begründung: Einen großen und richtigen Schritt für eine effizientere Wirkung des Qualzuchtverbotes macht der in § 11b Abs.1b Ref-E TierSchG vorgesehene Verzicht auf eine Prognose zur Erkrankung bei der Zucht mit Tieren, die eine Störung oder Veränderung i. S. v

Abs. 1/Abs. 1a aufweisen, also als Merkmalsträger selbst bereits Krankheitsmerkmale aufweisen.

Nach dem Entwurf würde § 11b für die Zucht mit Tieren, die Anlageträger sind und nach einer Wahrscheinlichkeitsprognose die Nachkommen schädigen können, künftig § 11b Abs. 1 i. V. m. Abs. 1a anwendbar sein. Für die Zucht mit Tieren, die Merkmalsträger, also bereits erkrankt sind, soll künftig § 11b Abs. 1b bei Verzicht auf eine Wahrscheinlichkeitsprognose anwendbar sein. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass mindestens ein Teil der Nachkommen erkrankt bzw. Anlageträger sein werden.¹¹⁹ Der Verzicht der Wahrscheinlichkeitsprognose ist sachgerecht und gerechtfertigt zum Schutz der Tiere und der Käufer. Bei Tieren, die aufgrund von Qualzuchtmerkmalen, diese Anlagen nicht nur in sich tragen, sondern erkennbar erkrankt sind (Merkmalsträger), ist von vornherein klar, dass selbst bei Verpaarung mit einem völlig gesunden Tier bis zur Hälfte der Nachkommen krank ist. Darauf verweist auch das Qualzuchtgutachten:

„Voraussetzung für die Anwendung von § 11b ist die Erblichkeit des oder der relevanten Merkmale, wobei es auf den Vererbungsmodus nicht ankommt (z. B. monogen, oligogen, polygen, geschlechtsgekoppelt, polygen mit Schwellencharakter, siehe Anhang Seite 125 bis 135). Im Falle monogener, teilweise oder vollständig dominant vererbter Merkmale mit homozygoter Schadwirkung ist mit geschädigter Nachzucht zu rechnen (25 %), wenn heterozygote Merkmalsträger miteinander verpaart werden. Paart man die heterozygoten Merkmalsträger mit Nichtmerkmalsträgern (Anmerkung der Unterzeichner: gesundes Tier), so treten in der Nachzucht je 50 % heterozygote Merkmalsträger und Nichtmerkmalsträger auf. Negativ zu werten ist eine solche Paarung in jedem Fall, da die belastende Anlage weiterhin verbreitet wird.“¹²⁰

¹¹⁹ Ref-E TierSchG Begründung S. 61.

¹²⁰ Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes (Verbot von Qualzuchtungen) v. 1999, S. 7.

Entgegen der Auffassung des Gesetzgebers wird der Anwendungsbereich von § 11b Abs. 1 b durch den Verzicht auf die Prognose nicht erweitert. Der Verzicht auf die Prognose stellt maximal eine sachgerechte Änderung im Bereich der Beweislast dar.

Aber: § 11b Abs. 1b Ref-E TierSchG ist aus unserer Sicht im Hinblick auf die Anforderungen an die Feststellung der Erkrankung verbesserungsbedürftig. Zudem ist § 21 Abs. 6b Ref-E TierSchG ersatzlos zu streichen.

Wir halten Korrekturen für erforderlich im Hinblick auf die Formulierung „züchterische Erkenntnisse, einschließlich solcher, die auf Grund von nach Zucht- und Rassestandards üblicher Untersuchungen erlangt werden können“.

Bei der Beurteilung, ob erblich bedingte Schmerzen, Leiden oder Schäden vorliegen, sollte auf „veterinärmedizinische Erkenntnisse“ abgestellt werden. Nur Veterinäre haben das notwendige objektive Fachwissen, um festzustellen, ob eine entsprechende Störung oder Veränderung i. S. v. Absatz 1 vorliegt. Stellt man auf züchterische Erkenntnisse ab, wird die Frage nach Qualzuchtmerkmalen auch durch Stellungnahmen oder Satzungen von Züchternverbänden beeinflusst. Die Zuchtordnungen werden nicht notwendig unter veterinärmedizinischer Begleitung erstellt. Dies führt dazu, dass Zuchtordnungen eine Möglichkeit der Genehmigung von Inzucht als vorsehen¹²¹ oder auch Katzen, die eine Nase haben, deren Stop zwischen die Augen gequetscht wird¹²². Die Entwicklung einiger Hunderassen in den letzten 100 Jahren zeigt, dass auf Forderung der Züchter die Gesichter

¹²¹ Bsp. Zuchtordnung Bernhardiner Club Deutschland e. V. Ziffer 2.5.: <https://www.bernhardiner-club.de/downloads/>, letzter Abruf am 27. Februar 2024.

¹²² Zuchtordnung FiFe für Exotic Shorthair/Perser: „Der Stop muß zwischen den Augen sein, er darf weder oberhalb des oberen Augenlides noch unterhalb des unteren Augenlides platziert sein.“: <https://fifeweb.org/app/uploads/2023/10/EXO-PER.pdf>, letzter Abruf am 27. Februar 2024.

und Schädel von Rassen wie beispielsweise Mops oder Französische Bulldogge immer kleiner wurde, was zur schweren Gesundheitsstörungen wie Brachyzephalie führte.¹²³

Darüber hinaus ist auch die Formulierung „nach Zucht- und Rassestandards übliche“ Untersuchung, so unbestimmt, dass diese schon im Hinblick auf den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz als unzulässig angesehen werden muss. Hinzu kommt, dass mit dieser Formulierung die Frage nach dem „Ob“ einer Untersuchung zu weitgehend in das Ermessen der Züchter gestellt wird, um noch einen gerechten Ausgleich zwischen deren wirtschaftlichen Interessen und gegenläufigen Tierschutzbelangen darzustellen. Der Begriff „zumutbar“ ist objektiv auslegungsfähig, weitaus bestimmter und schafft den auch nach Art. 20a GG gebotenen Interessenausgleich. Ansonsten würden wirtschaftliche Interessen bei der Entscheidung über die Verwendung von Tieren zur Zucht den Maßstab vorgeben und somit weitere Qualzuchten erleichtern. Dies widerspricht der inzwischen gefestigten obergerichtlichen Rechtsprechung, wonach bei der Auslegung des Begriffs „vernünftiger Grund“ in § 1 Satz 2 TierSchG wirtschaftliche Gründe für sich genommen keinen vernünftigen Grund im Sinne von § 1 Satz 2 darstellen können.¹²⁴ Ebenso wenig wie demnach rein wirtschaftliche Erwägungen eine Rechtfertigung dafür bilden können, Tieren einer Behandlung zu unterziehen, die für sie mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden ist, ebenso wenig können wirtschaftliche Erwägungen einen Grund dafür bilden, eine Untersuchung zu unterlassen, deren es bedarf, um feststellen zu können, ob ein Tier, mit dem gezüchtet werden soll, Störungen oder Veränderungen aufweist, die mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden sind.

¹²³ *Sturzenegger*, Veränderungen des Gesichts-/Gehirnschädelverhältnisses aufgrund ausgewählter brachycephaler Hunderassen im Lauf der letzten 100 Jahre, Diss. Uni Zürich 2011:

https://dkoch.ch/fileadmin/user_upload/Sturzenegger_N_2011_Diss_DE_Februar_2012.pdf - Abruf 24.02.24; QUEN MB Nr. 8 Hund Brachyzephalie: <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-hund-brachycephalie/>.

¹²⁴ BVerwG, 13. Juni 2019 – 3 C 28/16 –, Rn. 17; BVerfG, 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 Rn. 140; ausführlich *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG § 1 Rn. 30-73, 51, 61.

Außerdem regen wir – um klarzustellen, dass die Regelbeispiele Anwendung finden – auf Absatz 1 Nummer 1 „in Verbindung mit Absatz 1a“ verwiesen wird.

6. Zu § 21 Abs. 6c i. V. mit § 11b Abs. 1b und Abs. 2 Nummer TierSchG

Es wird vorgeschlagen, § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG ersatzlos zu streichen.

Begründung: § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG konterkariert das unstrittige Ziel, das Verbot der Qualzucht endlich umfassend umzusetzen. Im Gegenteil – viele Fälle des Verbots von Qualzuchten, die von Veterinärämtern vor Gericht gebracht und bestätigt wurden, wäre in den kommenden 15 Jahren plötzlich erlaubt. Das ist aus mehreren Gründen rechtswidrig.

Der positive Vorschlag in § 11b Abs. 1b Ref-E TierSchG würde durch § 21 Abs. 6c für 15 Jahre suspendiert. § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG wäre gegenüber § 11b Abs. 1b und Abs. 2 Nr. 2 lex specialis. Qualzuchtverbote, die wegen erkrankter Elterntiere ausgesprochen und von den Gerichten - auch obergerichtlich¹²⁵ – in der Vergangenheit bestätigt wurden¹²⁶, würden ab Inkrafttreten von § 11 Abs. 1b, § 21 Abs. 6b für die kommenden 15 Jahre nicht mehr möglich sein. Züchter mit erkrankten Tieren mit Qualzuchtmerkmalen wie z. B. Brachycephalie mit ständiger Atemnot, Erkrankungen des Gehirns mit der Chiari Malformation (Kind Charles Cavalier, der dauerhaft nicht vorhandenes jagt ohne lebenslange Medikamente), Schäden am Skelett- und Bewegungsapparat verbunden mit Lahmheit und chronischen Gelenkschmerzen (z. B. Scottish Fold, Hunde mit Hüftgelenkdysplasie) wären unter Umständen 15 Jahre lang entgegen aktueller, seit 25 Jahren bestehender Rechtslage erlaubt!

¹²⁵ Vgl. z.B. OVG Thüringen, 3. März 2021 – 3 EO 509.19 –, – 3 ZO 553.19 –, Nackthunde

¹²⁶ Vgl. z.B. VG Ansbach, 4. März 2019 – AN 10 K 18.00952 - Scottish Fold Katze, VG Schleswig, 2. Juli 18 - 1 A 52.16 - Widerruf Hundezucht, Labradore HD und ED, Qualzucht; VG Berlin, 23. September 2015 - 24 K 202.14 - § 11b TierSchG, Verbot Zucht Sphynx-Katzen.

Während dieser Übergangsfrist könnten darüber hinaus noch viele Tier-Generationen mit qualvollen Schäden, Schmerzen und Leiden entstehen. Die Zuchtordnungen sehen teilweise bei Hunden einen Wurf pro Jahr, bei Katzen bis zu 3 Würfe in zwei Jahren vor. Und mit dem kranken Nachwuchs dürfte sanktionslos gezüchtet werden, ohne dass das Veterinäramt eine Chance hätte dies zu verhindern. Leidtragende wären die Tiere und die Käufer.

Die in § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG bestimmte Übergangsfrist würde aller Voraussicht nach zu folgender Situation führen: Ein Züchter züchtet mit Tieren, die Störungen oder Veränderungen i. S. v. § 11b Abs. 1b aufweisen, so dass die Nachkommen oder ein Teil von ihnen mit ähnlichen Veränderungen oder Störungen als Anlageträger und Merkmalsträger behaftet sein wird. Das Veterinäramt will gegen diesen Züchter, weil er zugleich auch den Tatbestand des § 11b Abs. 1 erfüllt hat, denn die Nachkommen dieser erkrankten Elterntiere werden selbst bei Verpaarung des kranken Elternteils mit einem gesunden Tier die Krankheitsanlagen in sich tragen bzw. zum Teil selbst Krankheitsmerkmale aufweisen. Es will eine Geldbuße nach § 18 Abs. 1 Nr. 22 TierSchG festsetzen, notwendige Anordnung nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG treffen, ggfs. eine Vermögensabschöpfung vornehmen. Der von dem Züchter beauftragte Rechtsanwalt wird argumentieren: „Mein Mandant hat mit der Züchtung nur gegen § 11b Abs. 1b verstoßen, und dieser Verstoß ist erst nach Ablauf der Übergangsfrist in 15 Jahren gesetzwidrig. Ob zugleich auch ein Verstoß gegen § 11b Abs. 1 TierSchG vorliegt, muss hier außer Betracht bleiben, weil § 11b Abs. 1b insoweit *lex specialis* ist und nach dem Rechtsgrundsatz ‚*lex specialis derogat legi generali*‘ Vorrang gegenüber § 11b Abs. 1 besitzt.“

Problematisch ist in dem Zusammenhang auch folgende Aussage des Gesetzgeber in der Begründung: „Als eigenständiger Anwendungsbereich für den Absatz 1 verbleiben noch Fälle, bei denen das Zuchttier zwar nicht Merkmalsträger aber Anlageträger ist.“¹²⁷ Dies könnte

¹²⁷ Ref-E TierSchG Begründung S. 62.

bedeuten, dass § 11 Abs. 1 (und Abs. 1a) nicht gelten, wenn das Elterntier Anlageträger, aber auch Merkmalsträger ist.

Die Rechtsprechung macht bislang keinen Unterschied, ob die Zuchtstiere Anlage- oder Merkmalsträger sind.¹²⁸ Anders als bislang wäre die Qualzucht mit erkrankten Tieren, die auch Merkmalsträger sind nun im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage für 15 Jahre erlaubt.

Mit § 11b Abs. 1b Ref-E TierSchG wird eine Vorschrift geschaffen, die sich in ihrem Anwendungsbereich sehr weitgehend mit dem bereits seit mehr als 25 Jahre geltenden § 11b Abs. 1 überschneidet: In denjenigen Fällen, in denen mit Tieren gezüchtet wird, die eine Störung oder Veränderung i. S. v. von Abs. 1b aufweisen, ist zugleich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit voraussehbar, dass ein Teil der Nachkommenschaft mit der gleichen oder einer ähnlichen Störung oder Veränderung behaftet sein und dementsprechend einen Schaden aufweisen wird. Indem durch § 21 Abs. 6c die Geltung des neuen Absatzes 1b für 15 Jahre aufgeschoben wird, wird zugleich auch die über 25 Jahre alte Vorschrift des § 11b Abs. 1 zu einem wesentlichen Teil – nämlich soweit die Überschneidung reicht – faktisch außer Kraft gesetzt, denn das speziellere Gesetz (hier: der neue Absatz 1b) geht dem allgemeineren Gesetz (hier: § 11b Abs. 1) vor.

Zudem verstößt die Regelung des § 21 Abs. 6c Ref-E TierSchG gegen das Verschlechterungsverbot. Im Bereich der Staatszielbestimmungen nach Art. 20a GG besteht ein Verschlechterungsverbot.¹²⁹ Eine Verschlechterung liegt vor, weil § 11b Abs. 1 TierSchG

¹²⁸ Vgl. bisherige Entscheidungen: Rspr. speziell auch Anlageträger: VG Hamburg, 4. April 2018 - 11 E 1067.18 –, Rn. 57; VG Dresden, 20. Dezember 2021 - 6 L 646.20 - S. 18 f.; VG Schleswig, 2. Juli 2018 - 1 A 52.16 –, Rn. 85; Rspr. im Übrigen: VG Ansbach, 16. November 2020 - AN 10 K 19.00988 –; OVG Thüringen, 3. März 2021 - 3 EO 509.19 –, – 3 ZO 553.19 –, juris; VG Weimar, 27. Juni 2019 - 1 E 810.19 We –; VG Berlin, 23. September 2015 - 24 K 202.14 –.

¹²⁹ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG, Art. 20a GG Rn. 21 m. w. N.; *Lorz/Metzger*, TierSchG, 7. Auf. 2019 Art. 20a GG Rn. 12; BeckOK GG, *Epping/Hillgruber* 56. Edition 15.08.22, Art. 20a GG Rn. 20, 25.

bislang sowohl für die Zucht mit Anlageträgern als auch mit Merkmalsträgern galt.¹³⁰ In der Diskussion war bislang eher problematisch, dass auch Anlageträger erfasst sind. Die Zucht mit Merkmalsträgern nun plötzlich zu erlauben, ist durch keine Erwägung begründbar. Auch der Gesetzgeber weist darauf hin, dass die Züchter insoweit kein Vertrauen bilden konnten.¹³¹

Die nach dem Referentenentwurf künftig vorgesehene erlaubte Qualzucht mit Merkmalsträgern ist entgegen der Aussage in der Begründung des Referentenentwurfs¹³² nicht aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt. Verhältnismäßigkeit setzt voraus, dass bei der engeren Abwägung der konkurrierenden Interessen (Tierschutz, Züchter, Käufer) keines der Interessen auf der Strecke bleibt.¹³³

Der Gesetzgeber weist im Referentenentwurf richtigerweise darauf hin, dass die Zuchtergebnisse nicht zufällig entstehen.¹³⁴ Der Umstand, dass auch bei Verpaarung gesunder Tiere ein allgemeines Lebensrisiko für Qualzuchtmerkmale bei den Nachkommen besteht, entwertet diese Aussage nicht. Das Ergebnis der Zucht ist durch Zuchtstrategien, Vorsorgemaßnahmen wie genetische und veterinärmedizinische Untersuchungen in einem erheblichen Maß beherrschbar. Die zum Teil fehlgeleitete Entwicklung z.B. bei der Zucht von einigen Hunderassen seit Mitte des letzten Jahrhunderts mit Reinzucht und geschlossenen Zuchtbüchern macht deutlich, wie beherrschbar die Zucht ist.¹³⁵

¹³⁰ Vgl. zu Anlageträgern: *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG 4. Aufl. § 11b Rn. 6 m. w. N.; *Lorz/Metzger*, TierSchG 7. Aufl., § 11b Rn. 14 mit Verweis auf BT-Drs. 13/7015, 22; Rspr. speziell auch zum Anlageträger: VG Hamburg, Beschluss vom 4. April 18 - 11 E 1067.18 -, Rn. 57; VG Dresden, Beschluss vom 20. Dezember 2021 - 6 L 646.20 - S. 18 f.; VG Schleswig, Urteil vom 2. Juli 2018 - 1 A 52.16 -, Rn. 85

¹³¹ Ref-E Begründung S. 62.

¹³² Ref-E Begründung S. 82.

¹³³ Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts 1995 § 9 Rn. 317 f.; *Bumke/Voßkuhle* Casebook Verfassungsrecht 2. Aufl. 2020 Rn.145, 159-

¹³⁴ Ref-E TierSchG Begründung S. 61, 62.

¹³⁵ *Gruber*, Geschundenen Gefährten 2023, S. 63-75.

Züchter können – wie der Gesetzgeber zu Recht betont – nicht darauf vertrauen, mit einem Tier weiter zu züchten, dass selbst oder dessen Nachkommen die Tatbestandsmerkmale des § 11b erfüllen.¹³⁶ Das Qualzuchtverbot besteht seit 1986.¹³⁷ Die Zucht mit Tieren, die Qualzuchtmerkmale aufweisen, ist nach § 11b TierSchG verboten. Die Berufsausübung unter Missachtung des Qualzuchtverbots stellt mindestens eine Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 1 Nr. 22 TierSchG dar. Vorteile aus dieser Zucht können nach § 17 Abs. 4 OWiG abgeschöpft bzw. nach § 29a OWiG eingezogen werden.

Demgegenüber stehen die Vorgaben des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG, der Schutz der Tiere und die Interessen der Käufer, „mangelfreie“ Tiere zu erwerben. Erkrankte Tiere, wie auch Tiere mit krankmachenden Anlagen, bedeuten einen hohen finanziellen Einsatz durch Tierarztkosten und erhöhte Versicherungsprämien.¹³⁸ Heimtiere sind oft Familienmitglieder, die für den Menschen einen hohen emotionalen Wert haben.¹³⁹ Erkrankungen sind daher auch mit einer hohen emotionalen Belastung verbunden. Hinzu kommt, dass Züchter in Kaufverträgen die Möglichkeiten einer Haftungsbegrenzung regelmäßig nutzen.

7. Zu § 11b Absatz 3 Ref-E TierSchG

Es wird vorgeschlagen, in § 11b Abs. 3 Ref-E TierSchG die Wörter „notwendig sind“ durch die Wörter „unerlässlich sind und deren Züchtung ethisch vertretbar ist“ zu ersetzen.

¹³⁶ Ref-E TierSchG Begründung S. 62.

¹³⁷ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG, § 11b TierSchG Rn.1

¹³⁸ *Gruber*, Geschundene Gefährten 2023, S. 189

¹³⁹ Vgl. Nestmann, VVP Verhaltenstherapie und psychosoziale Praxis 42. Jahrgang Schwerpunkt: Tiere helfen! 2010, S. 17-21.

Begründung: Züchtungen oder biotechnische Maßnahmen nach den Absätzen 1, 1a und 1b können für Tiere mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden sein.

Den gesetzlichen Regelungen, die die Zulässigkeit von Tierversuchen betreffen (u. a. § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 und § 7a Abs. 1 und 2 TierSchG) ist gemein, dass Tieren zu wissenschaftlichen Zwecken nur dann Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden dürfen, wenn diese unerlässlich, d.h. unumgänglich, zwingend notwendig und alternativlos sind.¹⁴⁰

Dasselbe gilt für die ethische Vertretbarkeit der Schmerzen, Leiden und Schäden, die Tieren im Rahmen von Tierversuchen zugefügt werden.

Dies kommt durch die bisherige Formulierung „notwendig sind“ nur höchst unzureichend zum Ausdruck. Diese Formulierung begründet die Gefahr, dass Versuchstiere, auch wenn sie Qualzuchten darstellen, auf Vorrat gezüchtet und gehalten werden, völlig unabhängig davon, ob sich bereits im Zeitpunkt der Züchtung absehen lässt, zu welchen wissenschaftlichen Zwecken sie verwendet werden sollen und ob ihre gegen § 11b Abs. 1 verstoßenden Eigenschaften tatsächlich unumgänglich notwendig sind, um diese Zwecke erreichen zu können. Noch größer ist die Gefahr, dass die für eine ethische Vertretbarkeit notwendige Schaden-Nutzen-Relation, wonach der Nutzen, der durch die angestrebten wissenschaftlichen Zwecke erreicht werden soll, den Schaden klar und eindeutig überwiegen muss, bei der Züchtung nicht geprüft wird: Die bisherige Formulierung „notwendig“ lässt nicht erkennen, dass der Züchter die dafür erforderliche Nutzen-Schaden-Abwägung anstellen und die Züchtung von deren Ergebnis abhängig machen muss.

¹⁴⁰ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, Tierschutzgesetz 4. Aufl. 2023, § 7a TierSchG Rn. 9 m. w. N.; *Engelking/Leifeld*, Amtstierärztlicher Dienst 2017, 34, 36: Unerlässlichkeit als „die strengste aller denkbaren Einschränkungen.“

8. Zu § 11b Absatz 3a TierSchG

Vorschlag: § 11b Abs. 3a sollte um ein Verkaufs- und ein Importverbot ergänzt werden.

Begründung: Zur Erreichung des gesetzten Zieles, Qualzuchten effektiv zu vermeiden, ist das Ausstellungs- und Werbeverbot um ein Verkaufs- und Importverbot zu ergänzen. Ein solches Importverbot ist gemäß Art. 36 AEUV zulässig.

9. Zu § 11b Absatz 4 Ref-E TierSchG

Vorschlag: Die Ermächtigung in Absatz 4 ist in eine Verpflichtung mit Fristsetzung umzustellen.

Begründung: Von der Verordnungsermächtigung des § 11b Absatz 4 TierSchG bish. F., die bereits 1998 ins Gesetz gelangt ist, ist bislang kein Gebrauch gemacht worden. Das im Auftrag des BMEL von einer Sachverständigengruppe am 2. Juni 1999 vorgelegte „Gutachten zur Auslegung von § 11b TierSchG“ (sog. Qualzuchtgutachten), das eine Entscheidungshilfe und Leitlinie für die Auslegung des Absatzes 1 bilden soll, wird in vielen Bundesländern nicht und in anderen nur teilweise angewendet und ist zum jetzigen Zeitpunkt bereits knapp 25 Jahre alt. Die Forderung des 27. Deutschen Tierärztetags, dieses Qualzuchtgutachten hinsichtlich weiterer Themen und Tierarten (z. B. Kleinsäuger, Reptilien, Pferd, landwirtschaftlich genutzte Tiere) zu überarbeiten,¹⁴¹ ist bisher nicht erfüllt.

¹⁴¹ BTK Beschluss 2015 – vgl. https://www.wir-sind-tierarzt.de/download/Qualzuchtbeschluss_AK1_Deutscher_Tieraerztetag.pdf.

Daher muss die bisherige Verordnungsermächtigung als Verpflichtung ausgestaltet werden, wobei einige plakative „Qualzuchtmerkmale“, die auch landwirtschaftliche Tiere betreffen, bereits in Absatz 1a benannt sind. Diese wären in einem diesbezüglichen Gutachten zu konkretisieren.

9. Weitere Punkte – Prüfungsaufträge

Wir bitten die Aufnahme folgender Maßnahmen zu prüfen:

a) Einrichtung einer Qualzuchtkommission

Für eine effektive Umsetzung des Qualzuchtverbotes halten wir die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einrichtung einer Qualzuchtkommission für geboten. Als Orientierung kann § 22c des österreichischen Ministerialentwurfs (betreffend Bundesgesetz, mit dem das Tierschutzgesetz geändert wird)¹⁴² dienen.

Die Qualzuchtkommission sollte mit Experten z.B. aus den Bereichen Veterinärmedizin, Tierzucht, Genetik, Ethik, Recht und den notwendigen klinischen Fachgebieten besetzt sein. In den Aufgabenbereich der Kommission würde die Aufstellung eines Arbeitsprogrammes fallen, das der Konkretisierung von Qualzuchtmerkmalen dient und klare Beurteilungskriterien für Diagnosen enthält. Auf diese Weise sollen der Vollzug des Qualzuchtverbots unterstützt und Grundlagen für weitere rechtliche Regelungen geschaffen werden. Ferner sollte die Kommission Ausbildungskriterien für befunderstellende Tierärzte schaffen und Zuchtprogramme evaluieren.

b) Genehmigungspflicht der Satzung von Zuchtverbänden und /oder Erlass einer Mustersatzung

¹⁴² https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/ME/315/fname_1611659.pdf.

In ihren Satzungen legen Zuchtverbände Regelungen zur Zuchtarbeit und zum Zuchtprogramm fest. Um zu gewährleisten, dass die darin enthaltenen Zuchtziele Qualzucht nicht ermöglichen oder gar fördern, empfehlen wir die Genehmigungspflicht dieser Satzungen und/ oder den Erlass einer Mustersatzung. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass Satzungen nur Regelungen enthalten, die mit dem Qualzuchtverbot vereinbar sind.

Manche Satzungen, z.B. der Club der Bernhardiner schließen Inzucht nicht aus; eine Genehmigung ist möglich.¹⁴³ Die Zuchtordnung der Fife für Perser/Exotic Shorthair sieht folgendes vor: „Der Stop muß zwischen den Augen sein, er darf weder oberhalb des oberen Augenlides noch unterhalb des unteren Augenlides platziert sein.“¹⁴⁴

Die Fehlentwicklungen insbesondere der letzten Jahrzehnte bei der Hundezucht veranschaulicht ein öffentlich zugänglicher kostenfreier Vortrag von Prof. Dr. Achim Gruber.¹⁴⁵

Durch die Genehmigungspflicht würde die Entwicklung von genetischen Flaschenhälsen durch geschlossene Zuchtbücher, die eine Zucht nur innerhalb eines Verbandes, z.B. dem VDH zulassen und das von Veterinären geforderte Outcrossing (Einkreuzen andere Rassen im Interesse der Gesundheit der Tiere) ermöglicht.¹⁴⁶

Ferner käme dies ebenso den Zuchtvereinen zugute, da sie eindeutige Vorgaben erhielten, welche Zuchtziele gegen geltendes Recht verstoßen.

c) **Transparenz von Gesundheitsdaten**

Zuchtverbände und -vereine sollten verpflichtet werden, gesundheitsbezogene Daten zu Prävalenzen vererblicher Defekte, Krankheiten und Prädispositionen zu erheben und diese

¹⁴³ Zuchtordnung Bernhardiner Club Deutschland e. V. Ziffer 2.5.: <https://www.bernhardiner-club.de/downloads/>

¹⁴⁴ <https://fifeweb.org/app/uploads/2023/10/EXO-PER.pdf>, letzter Abruf am 25. Februar 2024.

¹⁴⁵ <https://shop.akademie.vet/shop/qualzucht-bei-heimtieren-671?category=76#attr>, letzter Abruf am 25. Februar 2024.

¹⁴⁶ Gruber, Geschundene Gefährten, 2023, S. 192 ff.

transparent in bereits vorhandenen internationalen Datenbanken zu Zuchtplanungs- und Forschungszwecken zur Verfügung zu stellen.

VIII. Abgabeverbote von Kopffüßern und Zehnfußkrebse (§ 11c Abs. 1 und 2 Ref-E TierSchG)

In § 11c Abs. 1 Ref-E TierSchG soll das Abgabeverbot von Wirbeltieren an Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 16. Lebensjahr auf die Abgabe von Kopffüßern und Zehnfußkrebse ausgedehnt werden.

Begründet wird dies, ebenso wie die Einführung des Betäubungszwangs vor der Tötung, mit ausreichend wissenschaftlichen Belegen über die Wahrnehmungs- und Empfindungsfähigkeit dieser Tiere:

„Zwischenzeitlich existieren ausreichend wissenschaftliche Belege dafür, dass von einer Wahrnehmungs- und Empfindungsfähigkeit dieser wirbellosen Tiere auszugehen ist, welche der bisherigen Ungleichbehandlung entgegensteht.“¹⁴⁷

Diese Erweiterung ist ausdrücklich zu begrüßen.

Zusätzlich soll in § 11c Abs. 2 Ref-E TierSchG folgendes geregelt werden:

„(2) Kopffüßer und Zehnfußkrebse, die zur Verwendung als Lebensmittel vorgesehen sind, dürfen nicht lebend an Endverbraucher abgegeben werden.“

Diese Änderung wird wie folgt begründet:

¹⁴⁷ Ref-E TierSchG, Begründung S. 49.

„Der Transport der lebenden Tiere, deren Aufbewahrung bis zur Schlachtung sowie deren eigentliche Betäubung und Tötung sind grundsätzlich mit einem höheren Risiko für defizitären Tierschutz verbunden, wenn diese Tätigkeiten von Endverbrauchenden durchgeführt werden, anstatt von spezialisierten Unternehmen. Risikofaktoren sind dabei insbesondere die Kenntnisse und Fähigkeiten (Sachkunde) der die Tätigkeiten durchführenden Personen sowie die ihnen – insbesondere zur Betäubung und Tötung – zur Verfügung stehenden Einrichtungen und Gerätschaften. (...).“¹⁴⁸

Das Abgabeverbot lebender Kopffüßer und Zehnfußkrebse ist grundsätzlich zu begrüßen, weil es unnötiges Tierleid verhindert, welches durch die unsachgemäße Behandlung dieser Tiere hervorgerufen würde. Es gibt jedoch in der Praxis schätzungsweise kaum Endverbraucher, die lebende Kopffüßer und Zehnfußkrebse zur Verwendung als Lebensmittel erwerben. Endverbraucher i. S. v. Abs. 2 sind gemäß Art. 3 Nr. 18 VO (EG) 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit „die letzten Verbraucher eines Lebensmittels, die das Lebensmittel nicht im Rahmen der Tätigkeit eines Lebensmittelunternehmens verwenden“; Gaststätten und Restaurants sind also ebenso wenig wie der Einzelhandel Endverbraucher.

IX. Verkaufsverbote im öffentlichen Raum (§ 11c Abs. 3 Ref-E TierSchG)

§ 11c Abs. 3 Ref-E TierSchG will den Verkauf von Wirbeltieren, außer sog. Nutztieren oder Pferden, im öffentlichen Raum dem Grunde nach verbieten. Eine Ausnahme sieht § 11c Abs.

¹⁴⁸ Ref-E TierSchG, Begründung S. 61, 62.

3 S. 2 Ref-E TierSchG vor für öffentliche Straßen, Wegen oder Plätzen in der Nähe von Veranstaltungen, die nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 oder Nr. 8d TierSchG genehmigt wurden.

Das Verkaufsverbot von Wirbeltieren für den öffentlichen Raum begrüßen wir sehr.

Leider besteht für die Norm in der aktuellen Fassung aus unserer Sicht aufgrund der Einschränkung auf die gewerbsmäßige Zucht und den gewerbsmäßigen Handel sowie aufgrund der Erweiterung auf Verkäufe im Umfeld von unterschiedlichen Veranstaltungen erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Es wird vorgeschlagen, § 11c Abs. 3 Ref-E TierSchG wie folgt zu fassen:

„Es ist verboten Tiere, außer landwirtschaftlich genutzte Tiere oder Pferde, im öffentlichen Straßenraum, auf öffentlichen Plätzen oder Märkten unter freiem Himmel, auf öffentlichen Wegen, auf Parkplätzen oder aus dem Auto heraus zu verkaufen oder zum Verkauf anzubieten.“

Ziel des Gesetzgebers ist die Unterbindung von Heimtierhandel, der gegen tierschutzrechtliche Vorschriften verstößt.¹⁴⁹ Verhindert werden soll nach der Begründung unter anderem:

- Verkäufe von Scheinprivaten;
- Minimierung von Spontankäufen;
- Bessere Informationsmöglichkeiten des Käufers durch persönlichen Eindruck über die Haltung der Tiere und deren Sozialisierung beim Züchter;
- Vermeidung tierschutzwidriger Aufzucht- und Haltungsbedingungen, die bei Abgabe im öffentlichem Raum leichter zu verbergen sind.

¹⁴⁹ Ref-E TierSchG Begründung S. 64.

Jedem dieser Argumente ist in vollem Umfang zuzustimmen.¹⁵⁰

Auch das LKA Rheinland-Pfalz unterstreicht in einer Warnung zum Welttierschutz 2023 unter anderem:¹⁵¹

„Um dabei mitzuhelfen, die kriminellen Machenschaften zu stoppen und ein Leiden der Tiere zu vermeiden, sollten Sie beim Hundekauf folgendes beachten: Keine Hunde an zwielichtigen Orten wie Autobahnraststätten, Hinterhöfen oder ähnlichen Orten kaufen.“

Die Kampagne des bayerischen Staatsministeriums für Umweltschutz und Verbraucherschutz warnt in seiner Kampagne:

„Kaufen Sie Welpen nur direkt beim Züchter und machen Sie sich vor dem Kauf selbst ein Bild von der Zucht (Verhalten der Hunde(-eltern), tierfreundliches Umfeld). Wenn der Verkäufer Ausreden findet, warum die Hundemutter und das Umfeld nicht besucht werden können, ist etwas faul.“¹⁵²

Die Liste derartiger Hinweise ist endlos. Umso größer ist die Enttäuschung, dass die Ziele der Norm durch Einschränkungen einerseits und eine Erweiterung andererseits faktisch konterkariert würden.

Die Erweiterung auf alle Tiere, also auch wirbellose Tiere, halten wir erforderlich, weil auch viele wirbellose Arten gehandelt und in Privathand gehalten werden. Nicht wenige stehen auf der Roten Liste.¹⁵³ Die Marktdaten des ZZF belegen, dass in Terrarien allein 2022 1,3 Millionen Tiere gehalten wurden.¹⁵⁴

¹⁵⁰ <https://djgt.de/2021/08/14/forderung-der-djgt-verbot-des-verkaufs-von-tieren-aus-dem-kofferraum-heraus-und-hoehere-anforderungen-an-online-plattformen/>.

¹⁵¹ <https://www.presseportal.de/blaulicht/pm/29763/5614790>.

¹⁵² <https://www.welpenkauf.bayern.de/>, letzter Abruf am 25. Februar 2024.

¹⁵³ <https://www.rote-liste-zentrum.de/de/Wirbellose-Tiere-1698.html>.

¹⁵⁴ <https://www.zzf.de/marktdaten/heimtiere-in-deutschland>.

§ 11c Abs. 3 Ref-E TierSchG Norm ist begrenzt auf die „gewerbsmäßige Zucht und den gewerbsmäßigen Handel“. Das ist bei Berücksichtigung der Gesetzgebungsbegründung nicht nachvollziehbar. Der Gesetzgeber hat insbesondere die Scheinprivaten im Blick, die „trotz Ausübung einer gewerbsmäßigen Tätigkeit im Sinne des § 11 Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 Buchstabe a oder b TierSchG keine entsprechende Erlaubnis besitzen und damit keine Sachkunde nachgewiesen haben“.¹⁵⁵

Ein gewerbsmäßiges Handeln liegt vor, wenn eine Tätigkeit selbständig, planmäßig, fortgesetzt und mit der Absicht der Gewinnerzielung ausgeübt wird.¹⁵⁶ Ob ein Verkauf privat, scheinprivat oder gewerbsmäßig erfolgt, lässt sich beim Verkauf im öffentlichen Raum nicht erfolgreich prüfen. Wie sollte man klären, ob der illegale Welpenhändler – der vielleicht nur der Fahrer ist – die Regelvermutungen von Nr. 12.2.5.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Tierschutzgesetz erfüllt? Der Gesetzgeber will doch gerade Verkäufe von Scheinprivaten verhindern, die die angebotenen Tiere nicht artgerecht aufziehen und halten und dem Käufer wie auch dem Staat zumindest finanziellen Schaden zufügen.

Daher muss der Begriff „gewerbsmäßig“ aus unserer Sicht gestrichen werden.

Gleiches gilt für die Ausnahme nach § 11c Abs. 3 S. 2 Ref-E TierSchG.

Bereits die Reichweite der Ausnahme in § 11c Abs. 3 S. 2 Ref-E TierSchG ist zu unbestimmt. Die Ausnahme könnte sich nur auf die räumliche Nutzung der Fläche beziehen (d. h. Verkauf erfolgt nicht nur in der Veranstaltungshalle, sondern auch im öffentlichen Straßenland, aber nur vom Betreiber). Das würde aber in der Regel in der Erlaubnis festgelegt werden. Die Einbeziehung von Zoo, Zirkus und Ähnlichem spricht eher gegen diese Auslegung, denn hier besteht keine Beziehung zu Verkäufen. Andererseits könnte man die Ausnahme auch so

¹⁵⁵ Ref-E TierSchG Begründung S. 64.

¹⁵⁶ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG, § 11 TierSchG Rn. 11 m. w. N.

lesen, dass jedwede Person im Umkreis einer Veranstaltung im öffentlichen Raum mit Tieren handeln darf, ohne dass ein Bezug zur Erlaubnis eines Betreibers besteht.

Auch der Kreis der privilegierten Veranstaltungen wirft zum Teil Fragen auf. Erfasst sind Veranstaltungen nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 (Tierbörsen) oder Nr. 8d (Zoo, Zirkus, Tierschauen, Rodeoveranstaltungen, Leistungsprüfungen)¹⁵⁷ auf Straßen, Wege oder Plätze, die zu einer nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 oder 8d TierSchG erlaubten Veranstaltung führen.

Die Einbeziehung von Fällen des § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8d TierSchG ist aus unserer Sicht aus keinem erkennbaren Grund gerechtfertigt. Wieso soll der Verkauf in der Nähe von Veranstaltungen wie Zoo, Zirkus, Tierschauen usw. im öffentlichen Raum im Zweifel ohne eine Erlaubnis für gewerblich, scheinprivate oder private Personen erlaubt werden? Der Gesetzgeber selbst will Spontankäufe verringern. Personen, die dieses Umfeld aufsuchen zum Verkauf von Tieren suchen ein solches Umfeld gerade deswegen auf, weil dort tierfreundliche potentielle Käufer anzutreffen sind. Gleiches gilt für die Tierbörsen. Mit einer solchen Ausnahme befördert der Gesetzgeber Spontanverkäufe.

Eine sorgfältige Beratung wie in Tierheimen oder beim seriösen Züchter, die Transparenz im Hinblick auf die Aufzucht- und Haltungsbedingungen und die Sozialisierung sind auf der Straße nie gewährleistet, unabhängig davon, ob in der Nähe eine erlaubte Tierschau stattfindet. Darum aber geht es dem Gesetzgeber ausweislich der Begründung im Referentenentwurf.

§ 11c Abs. 3 S. 2 Ref-E TierSchG dürfte auch den Unmut der gewerblich tätigen Betreiber nach sich ziehen, deren Erlaubnis damit praktisch insoweit entwertet wird, als Tiere nicht nur auf der durch das Veterinäramt auf die Einhaltung des Tierschutzgesetzes geprüften

¹⁵⁷ *Hirt/Maisack/Moritz/Felde*, TierSchG, § 11 TierSchG Rn. 15.

Veranstaltung erworben werden können, sondern auch Zufahrtstraßen von Personen mit unklarem Hintergrund.

§ 11c Abs. 3 S. 2 Ref-E TierSchG widerspricht im Übrigen auch den Vorgaben von § 11 Abs. 5 TierSchG. Eine Erlaubnis bezieht sich allein auf den Antragsteller und den Ort der Veranstaltung. Sie beinhaltet keine örtliche Erweiterung der Reichweite auf 300m mehr oder weniger um den Ort der Veranstaltung des Betreibers hinaus. Völlig unbestimmt und damit rechtlich nicht praktikabel durchsetzbar ist die Norm auch im Hinblick auf die Frage, in welchem Radius nicht geprüfte Verkäufe rund um eine Veranstaltung erlaubt sein sollen. 300 m, 500m oder mehr?

X. Regulierung des Online-Handels mit Tieren (§ 11d, § 16 Abs. 2 Satz 2 Ref-E TierSchG)

Der geplante § 11d Ref-E TierSchG und damit zusammenhängend § 16 Abs. 2 S. 2 Ref-E TierSchG ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Gesetzgeber will dem illegalen Handel mit Tieren entgegenwirken, der zu einem erheblichen Teil auch durch das anonyme Anbieten im Internet begünstigt wird,¹⁵⁸ die Rückverfolgbarkeit der Tiere sicherstellen,¹⁵⁹ und Tiere mit Qualzuchtmerkmalen sowie tierschutzwidrigen Amputationen aus dem Fokus möglicher Käufer nehmen¹⁶⁰.

Der Entwurf enthält aber Lücken, die geeignet sind, diese Ziele des Gesetzgebers zum Schutz der Tiere (und der Käufer) auszuhebeln. Hierzu gehört in erster Linie eine klare Definition des Anwendungsbereichs im Internet, das Fehlen eines verifizierbaren Online-Ident-Verfahrens und unzureichende Angaben der zur Rückverfolgbarkeit erforderlichen lückenlosen und

¹⁵⁸ Ref-E TierSchG Begründung S. 65, 66.

¹⁵⁹ Ref-E TierSchG Begründung S. 35.

¹⁶⁰ Ref-E TierSchG Begründung S. 35, 66, 67.

fälschungssicheren Nachweise zur Identifizierung von Anbieter und Tier. Weiterhin fehlen klare Vorgaben, welche Tiere unter § 11d Abs. 3 Ref-E TierSchG fallen.

Es wird vorgeschlagen, in § 11d Ref-E TierSchG eine Definition zum Anwendungsbereich zu ergänzen. Diese könnte lauten:

„Online-Plattform im Sinne dieses Gesetzes ist jede Website und Applikation, auf der Tiere zur Abgabe mit Beschreibung und/oder Abbildung per Foto oder Video eingestellt werden können. Dies sind insbesondere Websites und Applikationen, die sind und dafür zur Verfügung gestellt werden, dass Sachen und/oder Tiere darauf zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Abgabe angeboten werden und auch Websites und Applikationen der sozialen Medien, auf denen primär die Eigendarstellung von Personen und/oder Organisationen erfolgt.“

Tiere werden nicht mehr nur auf den klassischen „Online-Marktplätzen“ wie „Kleinanzeigen“, „Deine Tierwelt“ oder „Quoka“ angeboten, sondern auch und gerade auf den Plattformen der sozialen Medien wie Facebook, Instagram oder auch über Apps wie Telegram oder Whats App.

Zudem haben Online-Plattformen, auf denen Tiere angeboten werden, festgestellt, dass Anbieter, die aus Tierschutzgründen (z. B. Qualzuchtangebot, gesperrte Wildtiere, Verdacht auf scheinprivaten Handel nach Abgleichung von Anzeigen) für die Plattform gesperrt wurden, sehr schnell umschwenkten und die Tiere auf eigenen Webseiten angeboten haben. Eine Webseite ist innerhalb kürzester Zeit erstellt. Auch halten ausländische Anbieter auf ihren

Webseiten teils kein Impressum vor.¹⁶¹ Der obige Vorschlag sollte alle Formen des Tierhandels und der Darstellung im Internet erfassen. Letztlich sollte auch der immer stärker werdende Missbrauch der Tiere durch sogenannte Petfluencer, die mit der Schaustellung ihrer Tiere im Internet Geld verdienen, von § 11d Ref-E TierSchG erfasst werden, jedenfalls, wenn die Schaustellung gewerbsmäßig erfolgt. Dazu ist der Anwendungsbereich auch auf die gewerbsmäßige Zurschaustellung von Tieren auf Online-Plattformen zu erweitern.

Um die Vorgabe nicht auf den Kauf einzuengen, sollte § 11d Ref-E TierSchG für jegliche Abgabe, auch für eine Leihe oder eine unentgeltliche Abgabe, gelten. Andernfalls besteht die Gefahr der Umgehung.

Wir begrüßen, dass das Anbieten von lebenden Tieren zum Kauf auf Online-Plattformen grundsätzlich unzulässig ist, vgl. § 11d Abs. 1 S. 1 1. Halbsatz Ref-E TierSchG.

Das Anbieten ist nur dann zulässig, wenn die erforderliche Rückverfolgbarkeit sichergestellt ist. Hier sehen wir aus unterschiedlichen Gründen Nachbesserungsbedarf, da die erforderlichen Angaben nicht ausreichen, um die gewünschte lückenlose und fälschungssichere Rückverfolgung zu gewährleisten. Zudem sind Maßnahmen erforderlich, um das Ausweichen auf „Züchterwebsites“ zu verhindern. Die nach dem Entwurf zu tätigen Maßnahmen reichen nicht aus.

Es wird vorgeschlagen, § 11d Abs. 1 Ref-E TierSchG wie folgt zu fassen:

„Das Anbieten von lebenden Tieren zur entgeltlichen oder unentgeltlichen Abgabe sowie das gewerbsmäßige Zurschaustellen auf Online-Plattformen ist unzulässig. Satz 1 gilt nicht, wenn die Anbieter bei den Betreibern der jeweiligen Online-Plattformen die nachfolgenden Daten hinterlegen:

¹⁶¹ Vgl. z.B. <https://elitwelpen.de/>.

1. ihren durch ein Ident-Verfahren oder ein anderes Verfahren bei Einbindung Dritter erfolgte Identitätsbestätigung mit vollständigen Kontaktdaten, insbesondere Name, Anschrift, Telefonkontakt, E-Mailkontakt

2. eine Identifikation des oder der auf der Online-Plattform angebotenen oder zur Schau gestellten Tieres; dies kann

a) der alphanumerische Code, den der implantierte Transponder des Tieres anzeigt (Transpondernummer), oder

b) ein je nach Tierart gleichwertiges Äquivalent, anhand dessen das Tier eindeutig identifizierbar ist, sein;

c) Sollte das Tier aus gesundheitlichen oder anderen, nachzuweisenden Gründen noch nicht im Sinne von Nr. 2 a) und b) identifizierbar sein, so sind die Daten des künftig verwendeten Identifikationsmerkmals zu hinterlegen;

3. bei gewerbsmäßigem Anbieten oder Zurschaustellen die jeweils auf den Anbieter ausgestellte, gültige Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 8 b) bzw. d);

4. Anbieter, die ihre Tiere auf selbst betriebenen Webseiten anbieten, müssen folgende Daten auf dem Onlineangebot hinterlegen:

a) ggfs. vorhandene nach dem TierSchG erteilte Erlaubnisse;

b) Identifikationen im Sinne von Nr. 2 a) bis c).

Nr. 2c gilt entsprechend.“

Die Erfahrungen von Online-Plattformen, die bereits jetzt über Prüfungsmechanismen verfügen,¹⁶² belegen, dass Anbieter in der Umgehung von Vorschriften recht erfinderisch sind: Ausweichen auf eigene Webseiten, Einschalten von Strohmännern, gefälschte Impfpässe, Chips usw. Über ein Post-Ident-Verfahren oder ein vergleichbares sicheres Ident-Verfahren ist eine fälschungssichere Identitätskontrolle möglich. Diese Ident-Verfahren sind als Post-Ident oder Video-Ident u. ä. bereits in vielen Bereichen der Wirtschaft weit verbreitet.

Weiter ist der alphanumerische Code bzw. ein gleichwertiges Äquivalent zur Identifikation des Tieres nur dann bei dem Betreiber zu hinterlegen, „sofern“ das Tier freiwillig oder verpflichtend gekennzeichnet ist. Sofern dies nicht der Fall ist – was bislang in den allermeisten Fällen der Fall sein wird, insbesondere, weil es eine verpflichtende Kennzeichnung nur für wenige Tiere, z. B. gefährliche Hunde oder einige artgeschützte Tiere gibt. Da viele Züchter ihre Tiere bereits früh anbieten (vor der ersten Impfung in dem regelmäßigen Einsetzen eines Chips), die dann bei Abgabe aber geimpft und gechippt sind, sollte auch die Angabe eines für das spezielle Tier vorgesehenen, reservierten Chips möglich sein.

Solange es bedauerlicherweise in Deutschland – anders als in vielen anderen Ländern¹⁶³ – noch keine Verpflichtung zur Kennzeichnung und Registrierung zumindest von Hunden und Katzen gibt, sollten im Interesse des Verbraucherschutzes zumindest diejenigen mittelbar verpflichtet werden, die ihre Tiere online anbieten.

Weiter regen wir an, die Pflicht für gewerbsmäßig Handelnde, ihre § 11-Erlaubnis zu hinterlegen, in allen Fällen zu normieren.

¹⁶² Vgl. <https://www.deine-tierwelt.de/magazin/deinetierwelt-fuehrt-sicheres-online-ident-verfahren-fuer-katzen-anbieter-ein/>

¹⁶³ vgl. Bericht Eurogroup for Animals „Game Over“ Übersicht S. 15, Stand 2019: https://www.eurogroupforanimals.org/files/eurogroupforanimals/2022-01/Eurogroup%20Illegal%20pet%20trade%20report_v7_0.pdf; Verpflichtende K& R wurde zwischenzeitig bspw. auch für Katzen in Schweden eingeführt.

Der Gesetzgeber will mit der Norm den Veterinärämtern Auskunftsansprüche ermöglichen. Das setzt aber voraus, dass Mitarbeiter der Veterinärämter, die bekanntermaßen unter einer Knappheit an Personal und Ressourcen, die wiederum mit zum Vollstreckungsdefizit führt, das Internet auf die Einhaltung von § 11d Ref-E TierSchG hin prüfen.

Das erscheint uns nicht realistisch umsetzbar. Der Gesetzgeber schätzt die Zahl der Online-Plattformen, auf denen Tiere angeboten werden, auf mindestens rund 100.¹⁶⁴ Zudem finden einige Angebote in sozialen Medien in geschlossenen Gruppen statt.

Es gibt es bereits jetzt effizientere digitale Möglichkeiten, um einen sicheren Handel im Internet zu ermöglichen. Bereits jetzt prüfen manche Online-Plattformen die Angebote daraufhin, dass z. B. nach deren Vorgaben nicht erlaubte Wildtierangebote oder Tiere mit Qualzuchtmerkmalen nicht angeboten werden. Auch die Anzahl der Angebote pro Person ist ansatzweise für die Online-Plattformen im System identifizierbar. Wie dies den Veterinärämtern nach Maßgabe von § 11d Abs. 2 Ref-E TierSchG gelingen soll, erscheint fraglich.

Aufgrund eines fehlenden digitalen Abgleichs mit einer Heimtierdatenbank, wie sie zum Beispiel im Nachbarland Österreich¹⁶⁵ seit 2010 für Hunde vorgesehen ist, kann kein vollständiger digitaler Abgleich erfolgen. So beschränkt sich die Prüfung aktuell notwendigerweise auf Auffälligkeiten und Stichproben.

Auch wenn aktuell die Umsetzung der geplanten EU-Verordnung zum Tierwohl von Hunden und Katzen und deren Rückverfolgbarkeit vom 7. Dezember 2023¹⁶⁶ nicht absehbar ist, so sollten vorsorglich die Vorgaben in Art. 17 und 19 der geplanten EU-Verordnung zumindest mit in Betracht gezogen werden.

¹⁶⁴ Ref-E TierSchG Begründung S. 35.

¹⁶⁵ vgl. <https://heimtierdatenbank.ehealth.gv.at/>.

¹⁶⁶ COM(2023) 769 final 2023/0447 (COD).

§ 11d Abs. 3 Ref-E TierSchG behandelt das wichtige Anliegen, die Tiere mit Qualzuchtmerkmalen und Amputationen aus dem Fokus der Werbung zu nehmen und so die Käufernachfrage zurück zu drängen. Allerdings erfordert die Auslegung von § 11b Abs. 3a TierSchG und § 6 Abs. 1 S. 1 TierSchG juristische Kenntnisse, die bei Betreibern einer Online-Plattform nicht zwangsläufig vorauszusetzen sind. Auch hier zeigt sich die von verschiedener Seite immer wieder geforderte Klarheit im Interesse einer Anwendung der Normen, die die Qualzucht eindämmen wollen. Klarere Vorgaben sind hier dringend erforderlich.

XI. Mähenschutz für Wildtiere auf Grünflächen nicht ausreichend (§ 13 Abs. 2 Ref-E TierSchG)

Der nach den Referentenentwürfen von Mai und Juni 2023 neu geplante § 13 Abs. 2, wonach

„derjenige, der Rasen- oder Grünlandflächen mäht, [...] geeignete, für die jeweilige Mähetechnik in der Praxis verfügbare und zumutbare Maßnahmen zu ergreifen [hat], um erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden an den dortigen Wirbeltieren weitgehend zu verhindern“

wäre ein wichtiger und ausdrücklich begrüßenswerter Schritt zum Schutz nicht nur von Igel, sondern auch von Rehkitzern, Bodenbrütern und anderem Niederwild, welches jährlich von landwirtschaftlichen Maschinen und auch auf öffentlichen und privaten Wiesen und Rasen zu Tausenden zu Tode gemäht wird, gewesen.

Der Ref-E TierSchG enthält diese Vorgabe in sehr viel verschlechterter Form. Geplant ist nunmehr folgende Vorschrift:

§ 13 Abs. 2 Ref-E TierSchG

„(2) Auf nicht wirtschaftlich genutzten Rasen- und Grünflächen darf während der Dämmerung und bei Dunkelheit nicht gemäht werden, es sei denn, es werden

geeignete Maßnahmen ergriffen, um erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden an den dortigen Wirbeltieren zu verhindern.“

Durch den nunmehr veränderten Wortlaut fallen alle wirtschaftlich genutzten Rasen- und Grünflächen aus dem Anwendungsbereich der Vorschrift heraus, also auch sämtliche landwirtschaftlich genutzten Flächen, auf denen jährlich abertausende Tiere getötet werden. Das ist nicht gerechtfertigt, denn auch und gerade für landwirtschaftliche Mähmaschinen gibt es gute und geeignete Maßnahmen, die das Ausmähen – mit anderen Worten: Das Verstümmeln und Töten – vieler, vieler Tiere verhindern können. Mit dem nunmehrigen Wortlaut erfasst die Vorschrift allein noch den Mähroboter im Privatgarten, der noch nicht in einen Steingarten umgewandelt worden ist, auf dem kein Tier mehr leben kann.

Weiter ist es nicht gerechtfertigt, die Anwendbarkeit der Vorschrift auf die Dämmerung und bei Dunkelheit zu beschränken, da auch am Tage Tiere verletzt und verstümmelt werden können. Es ist eine umfassende – für Privatpersonen und Landwirte und andere wirtschaftlich Tätige – Verpflichtung zur Installation von Vorrichtungen, die den Schutz der Tiere gewährleisten, zu implementieren.

Es wird vorgeschlagen, § 13 Abs. 2 TierSchG wie folgt zu fassen:

„Derjenige, der Rasen-, Grün-, Grünland- oder Ackerflächen, auch solche, die landwirtschaftlich genutzt werden, mäht, mulcht, eggt oder erntet, hat geeignete, für die jeweils verwendete Technik in der Praxis verfügbare und zumutbare Maßnahmen zu ergreifen, um Schmerzen, Leiden oder Schäden an den dortigen Wirbeltieren zu verhindern.“

Weiter muss ein Verstoß gegen diese Vorschrift mit einer Geldbuße geahndet werden, § 13 Abs. 2 also in den Katalog des § 18 Abs. 1 (nach § 18 Abs. 1 Nr. 25) aufgenommen werden und auch in § 18 Abs. 4 TierSchG eingefügt werden.

XII. Tierschutzkontrollen in VTN-Betrieben (§ 16I, § 16m Ref-E TierSchG)

Bereits im Jahr 2019 hat der Bundesrat in einer EntschlieÙung Kontrollen der sogenannten Falltiere bzw. deren Kadaver in den sogenannten VTN-Betrieben (Verarbeitungsbetriebe tierischer Nebenprodukte, ehemals bekannt unter TBA – Tierkörperbeseitigungsanstalten) befürwortet,¹⁶⁷ wobei mit den daraus gewonnenen Daten der Tierschutz in den Haltungsbetrieben weiter gestärkt werden solle. Der Bundesrat befürwortet in dieser EntschlieÙung die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage für die Einführung einer routinemäßigen und stichprobenhaften Überprüfung von Tierkadavern und die damit auch zu regelnde Zurückverfolgbarkeit der Kadaver zu den Haltungsbetrieben.

Entsprechende Studien legen das Erfordernis und die Sinnhaftigkeit der Kontrolle der sogenannten Falltiere nahe.¹⁶⁸

Geplant sind ein neuer § 16I TierSchG, mit dem die Rückverfolgbarkeit der Herkunft der in den VTN-Betrieben befindlichen Falltieren ermöglicht wird, sowie ein neuer § 16m, der Rechtsgrundlagen für die Behörde enthält, in VTN-Betrieben Kontrollen durchzuführen. Weiter ist auch eine Erweiterung des § 18 TierSchG, Ordnungswidrigkeiten, geplant.

Die Vorschriften weisen Verbesserungsbedarf auf:

¹⁶⁷ EntschlieÙung des Bundesrates: „Betretungsrechte für Tierschutzkontrollen in Verarbeitungsbetrieben für Tierische Nebenprodukte und Rückverfolgbarkeit von Falltieren“ vom 12. April 2019 (BR-Drs. 93/19 (Beschluss)).

¹⁶⁸ Vgl. nur *GroÙe Beilage*, Untersuchungen an verendeten/getöteten Schweinen in Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte, Hannover 2017 und *Baumgartner*, „Gefallene Tiere“ aus Tierschutz-Sicht – Erhebungen in Tierkörperbeseitigungsanlagen, in: IGN, Nutztierhaltung im Fokus: Tierschutzindikatoren im Schlachthof, S. 22 ff. (abrufbar unter http://ign-nutztierhaltung.ch/sites/default/files/PDF/IGN_FOKUS_16_Tierschutz_Schlachthof.pdf).

1. § 16l Ref-E ist auf Tierkörper anderer Tierarten zu erstrecken

Die Kennzeichnungspflicht von Tierkörpern sogenannter Falltiere wird in § 16l Abs. 1 Ref-E TierSchG nur für Rinder und Schweine angeordnet – bzw. die Legaldefinition von „Tierkörper“ nur auf die Körper von Rindern und Schweinen bezogen.

Auch Tierkörper anderer Tierarten müssen in die Legaldefinition von „Tierkörper“ einbezogen und die Verpflichtung zur Kennzeichnung auch auf Tierkörper anderer Tierarten erstreckt werden, so dass auch bei anderen Tierarten die Rückverfolgbarkeit zum Haltungsbetrieb gewährleistet ist. Denn tierschutzwidrige Zustände gibt es bei weitem nicht nur in Rinder- und Schweinehaltungsbetrieben.

Mit in die Legaldefinition von Tierkörper sowie in die Kennzeichnungspflicht einzubeziehen sind Kaninchen, sämtliche Geflügeltiere (z. B. Hühner, Puten, Gänse, Enten und Wachteln), Ziegen und Schafe. Im Folgenden sind auch die Kontrollbefugnisse in § 16m Abs. 1 Ref-E TierSchG auf die genannten Tierarten bzw. diese Tierkörper zu erstrecken.

2. Kontrollintensität und -inhalt sind nicht geregelt

In § 16m Ref-E TierSchG sollte eingefügt werden, wie oft die Behörde und in welcher Intensität sie die Kontrollen in VTN-Betrieben durchzuführen hat. Dies wird durch § 16m Ref-E TierSchG völlig offengelassen, womit es fraglich ist, ob die zuständige Behörde überhaupt jemals die tierschutzbezogenen Kontrollen in VTN-Betrieben durchführen wird. Auch die Anzahl der Tierkörper, die zu kontrollieren sind und die Frage, worauf die Tierkörper zu kontrollieren sind, bleibt offen.

Für eine Klarstellung der dringend erforderlichen verpflichtenden Kontrollintervalle sowie die Inhalte der Kontrolle wird folgender, neuer, § 16m Abs. 1 Satz 2 vorgeschlagen:

„Kontrollen nach Satz 1 finden mindestens dreimal im Jahr in jedem im Zuständigkeitsbereich der Behörde liegenden Betrieb und in jeder im Zuständigkeitsbereich der Behörde liegenden Anlage während der Geschäfts- oder Betriebszeit statt; die zuständige Behörde hat mindestens 20 Prozent der im Überprüfungszeitpunkt dort vorhandenen Tierkörper stichprobenartig auf den Ernährungszustand, Veränderungen der Haut, Läsionen am Bewegungsapparat, Verletzungen, zu Lebzeiten erlittene Leiden, Krankheiten oder entsprechende Entbehrungen sowie auf die vorschriftsmäßige Tötung zu untersuchen.“

3. Hinweis auf Einschränkung des Grundrechts des Art. 13 GG fehlt

Nach § 16m Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bb) ist der Punkt durch ein Semikolon zu ersetzen; weiter muss folgender Satz angefügt werden:

„das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.“

Dieser Hinweis fehlt in § 16m Ref-E TierSchG völlig. Der Hinweis auf die Einschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung findet sich zwar auch in § 16 Abs. 3 2. Halbsatz TierSchG. Das in § 16 Abs. 3 TierSchG normierte Betretungsrecht (und die damit zusammenhängende Einschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung) bezieht sich jedoch nur auf „Zwecke der Aufsicht über die in [§ 16] Absatz 1 bezeichneten Personen und Einrichtungen und im Rahmen des [§ 16] Absatzes 2“. Weder in § 16 Abs. 1 noch in § 16 Abs. 2 TierSchG sind Betriebe oder Anlagen, die tierische Nebenprodukte verarbeiten, genannt.

Es wird daher empfohlen, den Hinweis auf die Einschränkung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung in § 16m noch einmal aufzunehmen. Das Grundrecht auf

Unverletzlichkeit der Wohnung schützt alle Wohnzwecken gewidmeten Räumlichkeiten. Dazu gehören auch Betriebs- und Geschäftsräume.¹⁶⁹

4. Folge einer positiven Kontrolle fehlt

In § 16m Ref-E TierSchG ist keinerlei Folgepflicht der Behörde geregelt, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn im Rahmen von tierschutzbezogenen Kontrollen in VTN-Betrieben Befunde festgestellt werden, die auf tierschutzwidrige Handlungen oder Haltungsbedingungen im Haltungsbetrieb hinweisen. Es ist daher in einem zu ergänzenden Absatz die Behörde zu verpflichten, eine anlassbezogene Tierschutzkontrolle im Haltungsbetrieb durchzuführen, wenn entsprechende Befunde im Rahmen einer tierschutzbezogenen Kontrolle im VTN-Betrieb festgestellt wurden.

Ein entsprechender, neu anzufügender Absatz 5 des § 16m könnte wie folgt lauten:

„(5) Werden im Rahmen einer Kontrolle nach Absatz 1 Satz 1 bei mehr als einem Tier aus einem Haltungsbetrieb Feststellungen getroffen, nach denen Anhaltspunkte für tierschutzrelevante Defizite im Haltungsbetrieb bestehen, so hat die Behörde binnen eines Monats eine anlassbezogene Kontrolle in diesem Betrieb durchzuführen.“

Ein entsprechender Befund, der im Rahmen einer tierschutzbezogenen Kontrolle im VTN-Betrieb festgestellt wird, muss – um dem Instrument der tierschutzbezogenen Kontrollen in VTN Betrieben Wirksamkeit zu verleihen – als Anlass gewertet werden und die Behörde verpflichtet werden, eine Kontrolle des Haltungsbetriebs durchzuführen. Damit könnte der Untätigkeit vieler Veterinärbehörden bei Kontrollen in landwirtschaftlichen Tierhaltungen entgegengewirkt werden. Das Gebrauchmachen des sinnvollen Instruments der tierschutzbezogenen Kontrolle im VTN-Betrieb muss daher erstens durch die Verpflichtung der Behörde, diese Kontrollen auch durchzuführen, sichergestellt werden. Weiter muss

¹⁶⁹ Kluckert in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, 56. Ed., Stand: 15. August 2023, Art. 13 GG Rn. 1.

etwaigen Befunden die – weitere – Verpflichtung der Behörde zur Folgekontrolle in der Tierhaltung folgen, zu deren Durchführung die Behörde ebenfalls zu verpflichten ist.

XIII. Reformierung der Strafnorm (§ 17 Ref-E TierSchG)

Der Versuch einer Reformierung der Strafnorm des § 17 TierSchG ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch besteht auch hier Verbesserungsbedarf.

1. Nur zum Teil Erhöhung des Strafrahmens

Sehr zu begrüßen ist zunächst, dass § 17 Abs. 2 Ref-E TierSchG bei Vorliegen besonderer Erschwerungsgründen eine erhöhte Strafdrohung, namentlich eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vorsieht und dabei auf die Möglichkeit einer Geldstrafe verzichtet. Eine große Enttäuschung ist hingegen, dass der Strafraumen für den Grundtatbestand in § 17 Abs. 1 Ref-E TierSchG nicht angehoben wurde, sondern bei den bisherigen drei Jahren verbleibt. Bereits hier ist eine erhöhte Strafdrohung aufgrund des besonderen Unwertgehalts wünschenswert und durchaus valide begründbar.

2. Zum Merkmal der „Beharrlichkeit“

Grundsätzlich ebenfalls zu begrüßen ist die Aufnahme besonderer Erschwerungsgründe in § 17 Abs. 2 Ref-E TierSchG. Angesichts der immer wieder geäußerten Kritik an § 17 TierSchG verwundert es jedoch, dass mit dem Abstellen auf ein beharrliches Wiederholen nun ein weiterer recht unbestimmter Rechtsbegriff Eingang in den Tatbestand des § 17 TierSchG finden soll. Gewiss ist die Bestimmtheit dieses verwendeten Tatbestandsmerkmals im Vergleich zu anderen Merkmalen etwas einfacher durch Auslegung zu erreichen, denn das

Merkmal „beharrlich“ findet auch in anderen Vorschriften, etwa §184 f StGB, Anwendung, was insofern einen hilfreichen Anhaltspunkt für die Begriffsbestimmung bieten kann. Eine Heranziehung der Definition bei §184 f StGB führt allerdings zu der Frage, warum der Wortlaut bei § 17 TierSchG auf „beharrlich wiederholt“ abstellt, wenn doch bereits das Merkmal beharrlich für sich eine wiederholte Zuwiderhandlung voraussetzt.¹⁷⁰ Ungeachtet des Umstandes, dass bereits die konkreten Anforderungen an ein wiederholtes Zuwiderhandeln weiter auslegungsbedürftig sind, ist insofern besonders unklar, welche zusätzlichen Anforderungen an ein beharrliches Wiederholen zu stellen sind. Hier ist mehr Klarheit erstrebenswert. Jedenfalls sollte aber zumindest auf eines der beiden Merkmal verzichtet, d. h. entweder auf ein beharrlich oder auf wiederholt abgestellt werden.

3. Zum Merkmal der Gewinnsucht in § 17 Abs. 2 Nr. 2 Var. 1 Ref-E TierSchG

Zu begrüßen ist grundsätzlich auch, dass § 17 Abs. 2 Nr. 2 Var. 1 Ref-E TierSchG den Strafraumen für gewinnsüchtiges Verhalten erhöht und damit auf die besonders verwerfliche Motivation des Täters abstellt. Auch das besondere persönliche Merkmal der Gewinnsucht ist als Strafzumessungsregel bereits in anderen Vorschriften normiert (vgl. §§ 236 Abs. 4 Nr. 1, 283a S. 2 Nr. 1 und § 283d Abs. 3 S. 2 Nr. 1 sowie § 330 Abs. 1 StGB) und liegt vor bei einem rücksichtslosen zielgerichteten Streben nach Gewinn um jeden Preis in einem sittlich anstößigen Maß, das über das „übliche“ kaufmännische Gewinnstreben hinausgeht.¹⁷¹ Unter Gewinnsucht ist demnach ein auf ein sittlich anstößiges Ausmaß gesteigertes Gewinnstreben zu verstehen, welches über die bloße Bereicherungsabsicht hinausgeht. Der Begriff deckt sich nicht mit dem Begriff der Gewerbsmäßigkeit, sondern geht darüber hinaus.¹⁷² Gewerbsmäßigkeit liegt vor, wenn der Täter in der Absicht handelt, sich durch wiederholte

¹⁷⁰ BGHSt 23, 167 (172) = NJW 1970, 338.

¹⁷¹ vgl. etwa Matt/Renzikowski/Rettenmaier/Gehrmann StGB § 330 Rn. 9 m. w. N.

¹⁷² vgl. BayObLG, Urteil v. 01.08.2019 – 206 St RR 296/19, BeckRS 2019, 22025.

Tatbegehung eine fortlaufende Einnahmequelle von einiger Dauer und einigem Umfang zu verschaffen.¹⁷³

Da eine besondere kriminelle Energie bei der Tatbegehung aber bereits durch das besondere Gewinnstreben in Form der gewerbsmäßigen Tatbegehung zum Ausdruck kommt, ist eine Ausweitung auf auch gewerbsmäßiges Handeln sinnvoll, weil Tierschutzstraftaten häufig im Rahmen einer Erwerbstätigkeit begangen werden. Denn insbesondere in der gewerblichen und landwirtschaftlichen Tierhaltung ist die Verletzung der Strafgesetze jedenfalls typische Begleiterscheinung eines hinreichend profitablen Wirtschaftens. Der Gesetzgeber hat bereits in zahlreichen anderen Vorschriften zum Ausdruck gebracht, dass die gewerbsmäßige Begehung von Straftaten einen generell erhöhten Unrechtsgehalt aufweist, der es rechtfertigt und als erforderlich erscheinen lässt, eine Strafdrohung anzuordnen, die über den Strafrahmen des Grunddeliktes hinausgeht.¹⁷⁴ Um das Unrecht struktureller und systematischer Tierquälerei in landwirtschaftlichen und gewerblichen Betrieben zu erfassen, ist eine entsprechende Differenzierung zwischen Gewinnsucht und Gewerbsmäßigkeit geboten.

4. Zum Merkmal einer großen Zahl in § 17 Abs. 2 Nr. 2 Var. 2 Ref-E TierSchG

Problematisch an dem Merkmal in § 17 Abs. 2 Nr. 2 Var. 2 Ref-E TierSchG ist, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, wann eine „große“ Zahl von Tieren betroffen sein soll und sich eine große Zahl nicht einfach numerisch festsetzen lässt. Zwar findet sich auch dieses Merkmal bereits in anderen Vorschriften normiert, etwa §§ 263 Abs. 3 Nr. 2 Var. 2, 267 Abs. 3 Nr. 3, 330 Abs. 2 Nr. 1, wo es allerdings nicht weniger Anstrengungen bereitet. Ferner helfen Parallelen

¹⁷³ vgl. BGH, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 5 StR 543/07, NStZ 2008, 282.

¹⁷⁴ Bülte in: Bülte/Felde/Maisack (Hrsg.): Reform des Tierschutzrechts, Rn. 118 ff. m. w. N.

zu anderen Vorschriften aufgrund der Unterschiedlichkeit der Tathandlungen hier nicht ohne weiteres weiter.

5. Zur Versuchsstrafbarkeit

Sehr zu begrüßen ist die Normierung der Versuchsstrafbarkeit. Diese sollte in jedem Fall bestehen bleiben.

6. Zur Leichtfertigkeit in § 17 Abs. 4 Ref-E TierSchG

Schließlich ist auch zu begrüßen, dass in § 17 Abs. 4 Ref-E TierSchG jedenfalls die leichtfertige Begehung von Tierschutzstraftaten unter Strafe gestellt und damit eine weitere Rechtslücke geschlossen werden soll. Inwiefern eine Beschränkung auf die Leichtfertigkeit als besonders schwere Form der Fahrlässigkeit ausreichend ist, scheint allerdings zumindest fraglich.

XIV. Erweiterung der Straftatbestände auf das Einstellen und Verbreiten von tierschutzwidrigen Taten im digitalen Raum

Neben der wichtigen Strafnorm des § 17 TierSchG fehlt für die Darstellung und Verbreitung dieser und ähnlicher Taten gegen Tiere im digitalen Raum zum aktuellen Zeitpunkt noch jede rechtliche Grundlage.

Regelmäßig ist die Gesellschaft mit Fotos und Videos im digitalen Raum konfrontiert, in denen Gewalttätigkeiten gegenüber Tieren ohne informativen oder dokumentarischen Zweck dargestellt werden. Es gibt im Internet sogenannte Animal-Crush-Challenges, in denen man sich filmt, wie man ein Tier „zerstört“, z. B. eine Maus zertritt oder eine Katze in einem Mixer tötet. Diese Handlungen sind strafbar nach § 17 TierSchG – für das Einstellen und Verbreiten

in Internetforen, -plattformen oder in Social-Media-Kanäle oder gar Messengerapplikationen fehlt ein strafbewehrtes Verbot.

Diese gesetzliche Lücke muss dringend geschlossen werden.

Es wird vorgeschlagen, einen § 17a TierSchG zu schaffen, der angelehnt an § 131 StGB aufgebaut ist. § 131 StGB stellt bereits die verherrlichende und verharmlosende Darstellung, Verbreitung sowie das Anbieten und Bewerben von schwerwiegender Gewalt gegen Menschen oder menschenähnliche Wesen unter Strafe. Der Wortlaut eines § 17a TierSchG könnte wie folgt lauten:

„(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. einen Inhalt (§ 11 Absatz 3), der Gewalttätigkeiten gegen Tiere in einer Art schildert, die eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt oder darstellt,

a) verbreitet oder der Öffentlichkeit zugänglich macht,

b) anbietet, überlässt oder zugänglich macht oder

2. einen in Nummer 1 bezeichneten Inhalt herstellt, bezieht, liefert, vorrätig hält, anbietet, bewirbt oder es unternimmt, diesen ein- oder auszuführen, um ihn im Sinne der Nummer 1 zu verwenden oder einer anderen Person eine solche Verwendung zu ermöglichen.

In den Fällen des Satzes 1 Nummer 1 ist der Versuch strafbar.

(2) Absatz 1 gilt nicht, wenn die Handlung der Berichterstattung über Vorgänge des Zeitgeschehens oder der Geschichte dient.“

XV. Möglichkeit der Sanktionierung von Verstößen gegen Katzenschutzverordnungen (§ 18 Abs. 1 Nr. 3 b) Ref-E TierSchG)

Es ist erfreulich und wird von der DJGT ausdrücklich begrüßt, dass in dem aktuellen Ref-E durch die ausdrückliche Nennung von § 13b in § 18 Abs. 1 Nr. 3 b) Ref-E TierSchG die Möglichkeit gewährt wird, Verstöße gegen Katzenschutzverordnungen, die aufgrund § 13b TierSchG erlassen worden sind, mit Bußgeldern zu ahnden.

Berlin, 29. Februar 2024

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V.
Littenstraße 108
10179 Berlin
www.djgt.de
poststelle@djgt.de