MLEUV
LTSB

Datum:	17.03.2026
Geschäftszeichen:	Stellungnahme TierSchG
Dokument-Nr.:	
Bearbeiter:	Dr. Anne Zinke
Telefon:	
E-Mail:	

Vermerk

Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

Ich bedanke mich für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 03.02.2026 (im Folgenden: RefE) Stellung nehmen zu können.
Die Änderung des Tierschutzgesetzes und Einführung einer Videoüberwachung in Schlachthöfen ist ausdrücklich zu begrüßen.
Folgend werden tierschutzfachlich notwendige Änderungen zum RefE dargestellt und erläutert.

I. Vorschläge

Es wird vorgeschlagen:

1. Nummer 4: Streichung der Ausnahme gemäß § 4d Abs. 2 RefE,
2. Nummer 4: Erhöhung der Speicherzeit nach § 4d Abs. 4 S. 1 RefE,
3. Nummer 16: Ergänzung § 4d Abs. 7 RefE im § 18 Abs. 1 Nr. 3.b) TierSchG und
4. Nummer 17: Verkürzung der Übergangsfrist gemäß § 21 RefE.

Begründung

1. Streichung der Ausnahme gemäß § 4d Abs. 2 RefE

Gemäß § 4d Abs. 2 RefE werden Einrichtungen, die nach Artikel 17 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung keinen Tierschutzbeauftragten benennen müssen, vom Anwendungsbereich der Vorschrift ausgenommen.

In der Begründung zum Referentenentwurf heißt es:

„Absatz 2 Satz 2 erlaubt es der zuständigen Behörde im Einzelfall auch solche Betriebe zu einer Videoüberwachung zu verpflichten, die nach Satz 1 von der Regelung nicht erfasst sind. **Da in der Vergangenheit bekannt gewordene gravierende Verstöße gegen tierschutz- rechtliche Vorschriften auch auf vergleichsweise kleinen Schlachthöfen vorkamen, die im Gegensatz zu Betrieben oberhalb der Schwellenwerte keiner permanenten Aufsicht durch**

die zuständige Behörde unterliegen, ermöglicht § 4d Absatz 2 Satz 2 es den Behörden, in begründeten Fällen auch eine Videoüberwachung dieser Schlachteinrichtungen anzuordnen."

Gerade weil damit zu rechnen ist, dass auch in kleineren Schlachthöfen, wie in der Begründung angeführt, tierschutzrechtliche Verstöße aufgrund fehlender Aufsicht durch die zuständige Behörde, auftreten (können), ist eine Ausnahme für diese Betrieben nicht hinnehmbar.
Gute Videoüberwachungstechniken sind inzwischen auch für kleine Betriebe äußerst erschwinglich, sodass dies nicht als ausreichender Grund für eine Ausnahme gelten kann.
Die Ausnahme verstößt zudem gegen Artikel 20a GG. Im Tierschutzrecht wird nicht nach Betriebsgrößen und demnach der Anzahl an möglicherweise leidenden Tieren unterschieden. Im Gegenteil, das Tierschutzgesetzt schützt das Leben jedes Einzeltiers.
Die Einteilung der Betriebe nach dem Schwellenwert des Art. 17 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 hat zur Folge, dass in diesen kleineren Schlachthöfen geschlachtete Tiere weder vom Schutz eines Tierschutzbeauftragten noch von einer Videoüberwachung profitieren. Dadurch sind sie gegenüber Tieren in größeren Schlachtbetrieben in zweifacher Hinsicht benachteiligt.

2. Erhöhung der Speicherzeit nach § 4d Abs. 4 S. 1 RefE

Gemäß § 4d Abs. 4 S. 1 RefE TierSchG ist die Speicherzeit auf 30 Schlachttage beschränkt. Um Anzeigen und Verdachtsmomenten auch nachgehen und Verstöße ahnden zu können, muss die Speicherzeit deutlich erhöht werden. Es ist bekannt, dass die Personalsituation in den Vollzugsbehörden katastrophal ist und nicht ausreichend Personalressourcen zur Verfügung stehen, um angezeigten Verstößen gegen das Tierschutzrecht unmittelbar nachgehen zu können. Sofern die Videoüberwachung den Effekt haben soll, dass Tierschutzverstöße aufgedeckt und langfristig verhindert werden, muss die Speicherzeit dies auch ermöglichen.
Daher ist die Speicherzeit im besten Falle an die Verjährungsfrist anzupassen, mindestens aber auf ein halbes Jahr zu erhöhen.

3. Ergänzung § 4d Abs. 7 RefE im § 18 Abs. 1 Nr. 3.b) TierSchG

Änderung des § 18 Abs. 1 Nr. 3.b) TierSchG durch Aufnahme des § 4d Absatz 7 RefE zwischen „§ 4b," und „5 Abs. 4". Es ist nur konsequent auch den Verstoß gegen eine aufgrund § 4d Abs. 7 RefE erlassene Rechtsverordnung als ordnungswidrig einzustufen.

4. Verkürzung der Übergangsfrist gemäß § 21 Abs. 1 RefE

Da die Planung und Installation einer Videoüberwachung innerhalb von sechs Monaten machbar und auch zumutbar ist, sollte die Übergangsfrist auf sechs Monate verkürzt werden,

um schnellstmöglich die notwendige Kontrollmöglichkeit des tierschutzgerechten Umgangs an Schlachthöfen für die Behörden zugänglich zu machen.

II. Weitergehende Änderungen des Tierschutzgesetzes

1. Änderung § 3 TierSchG:

Satz 1 Nummer 11 wird wie folgt gefasst:

„ein Gerät oder sonstiges Zubehör zu verwenden, welches das artgemäße Verhalten eines Tieres, insbesondere seine Bewegung, erheblich einschränkt oder es zur Bewegung zwingt und dem Tier dadurch nicht unerhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügt, soweit dies nicht nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften zulässig ist,".

Begründung zur Änderung:

I. Hintergrund: Problemstellung und derzeit geltende Regelungen

Nach § 1 Satz 2 TierSchG darf niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Nach § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG muss derjenige, der ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen. Ferner darf er die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass dem Tier Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Diese allgemeinen Regeln gelten auch für Zubehör und Ausrüstungsgegenstände, mit denen Tiere oder ihre Umgebung ausgestattet werden. Allerdings werden in der Praxis viele Gegenstände gehandelt und verwendet, die ihrer objektiven Beschaffenheit oder Zweckbestimmung nach dazu geschaffen sind, das naturnahe Verhalten von Tieren erheblich einzuschränken, wodurch sie oftmals nicht unerheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden ausgesetzt sind. So sind insbes. viele Ausbildungsgegenstände für Hunde und Pferde in ihrem konkreten Einsatz tierschutzwidrig, wobei eine tierschutzkonforme Verwendung der Gegenstände faktisch nicht möglich ist. Die im Anhang dargestellten Gegenstände listen derartige Gegenstände und Zubehör beispielhaft auf.[1]

§ 3 TierSchG enthält eine *Beschreibung einiger besonders grober Verletzungen der allgemeinen Pflichten aus den §§ 1 und 2 TierSchG* und stellt sie unter Bußgeldandrohung (§ 18 Abs. 1 Nr. 4). Dabei stellt jeder Verstoß gegen ein Verbot eine *Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 1 Nr. 4 dar; hierfür genügt eine f*ahrlässige Begehung. Einige der Gebots- und Verbotstatbestände sind *Gefährdungstatbestände (*Nr. 1, 1a, 1b Alt. 2, Nr. 2, 3, 4, 7, 8, 12 und 13)*. S*ie erfordern also nicht, dass

[1] Die Liste entspricht in Teilen dem Merkblatt Nr. 70 – „Tierschutzwidriges Zubehör in der Hunde- und Katzenhaltung" der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz.

es tatsächlich zu Schmerzen, Leiden oder Schäden kommt, sondern lassen die Herbeiführung einer diesbezüglichen abstrakten Gefahr ausreichen. Hierdurch wird der Schutz der § 17 und § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG im Interesse des Tieres nach vorn verlagert.[2]

Für einige Gegenstände bzw. Verhaltensweisen, die im Zusammenhang mit der Verwendung von Gegenständen stehen und deren Tierschutzwidrigkeit besonders auffällig ist, trifft § 3 TierSchG besondere Regelungen. So legt § 3 Nr. 1b) TierSchG ein Verbot von bestimmten Verhaltensweisen im Sport fest, welches regelmäßig bestimmte Gegenstände umfasst. Zur Erfüllung dieses Tatbestandes genügt die Ausführung von Handlungen, die eine Leistungssteigerung bezwecken. Dabei können beispielsweise Pferden erhebliche Schmerzen oder Leiden zugefügt werden durch Schläge mit der Peitsche, scharfe Gebisse oder den Einsatz von Sporen. Auch Einrichtungen, die das Hochziehen der Zunge verhindern sollen, scharfe Gegenstände unter Bandagen, an den Gliedmaßen angebrachte schmerzverursachende Hilfsmittel, elektrische Reize, stromführende Gegenstände, Chemikalien zur Hypersensibilisierung der Vorderbeine eines Springpferds, Gewichte an den Extremitäten, Barren und andere Verwendung derartiger Gegenstände können diesen Tatbestand erfüllen.[3] Insoweit bewirkt dieser Tatbestand abhängig von der Verwendung entsprechender Gegenstände im Einzelfall das Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit.

Nach § 3 Nr. 5 TierSchG ist es verboten, ein Tier auszubilden oder zu trainieren, sofern damit erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden für das Tier verbunden sind. *Beispiele für Ausbildungs- und Trainingsgeräte, deren Einsatz gegen Nr. 5 verstößt oder verstoßen kann, sind* Hundehalsbänder mit Stacheln an der Innenseite, Würgehalsbänder ohne Zugstopp, Elektroreizgeräte sowie grds. Peitschen.[4] Auch hier legt die Regelung selbst kein ausdrückliches Verbot derartiger Gegenstände fest, allerdings erfüllt ihre Verwendung immer oder unter bestimmten Umständen den Tatbestand der Norm.

Nach § 3 Nr. 11 TierSchG ist es verboten, ein Gerät zu verwenden, das durch direkte Stromeinwirkung das artgemäße Verhalten eines Tieres, insbesondere seine Bewegung, erheblich einschränkt oder es zur Bewegung zwingt und dem Tier dadurch nicht unerhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügt, soweit dies nicht nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften zulässig ist. Für das Merkmal der Zufügung nicht unerheblicher Schmerzen, Leiden oder Schäden kommt es hierbei nicht auf die konkrete Verwendung des Gerätes im Einzelfall an, sondern allein auf die abstrakte bauartbedingte Eignung, derartige Wirkungen hervorzurufen. Entscheidend ist also nicht die konkrete Verwendung des Gerätes, sondern dass es nach seiner Bauart und

[2] Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, Kommentar zum TierSchG, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 3 TierSchG Rn. 1 ff.
[3] Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Kommentar zum TierSchG, 4. Auflage 2023, § 3 TierSchG, Rn. 13.
[4] Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Kommentar zum TierSchG, 4. Auflage 2023, § 3 TierSchG, Rn. 29b m.w.N.

Funktionsweise generell geeignet ist, nicht unerhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden herbeizuführen.[5] Insoweit hat der Gesetzgeber eine ausdrückliche Regelung über ein Verbot bestimmter Geräte für Tiere getroffen. Aus der Gesetzesbegründung des § 3 Nr. 11 TierSchG folgt der Sinn und Zweck der Vorschrift, wonach ein generelles Verbot geschaffen werden sollte. In der Begründung wird das Erfordernis einer weiteren Verbesserung des Tierschutzes unterstrichen und zur Notwendigkeit des Verbots elektrischer Geräte ausgeführt, dass die Praxis zeige, dass beim Einsatz elektrischer Dressurhilfen die vielen erforderlichen tierschützerischen Aspekte bei ihrer Handhabung sehr oft nicht berücksichtigt würden.[6] Nur durch ein generelles Verbot könne diesem Zweck Rechnung getragen werden. Ein Verbot nur bestimmter Verwendungsweisen ginge über den vorherigen Rechtszustand nicht hinaus und wäre zudem kaum praktikabel. Denn eine Regelung, die nur darauf abstellen würde, ob dem Tier im konkreten Einzelfall erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden, wäre nach Feststellung des BVerwG zur Sicherstellung des Tierschutzes ungeeignet, da sich ihre Einhaltung nicht kontrollieren ließe.[7] Diese Regelung zeigt daher, dass es dem Gesetzgeber bei der Schaffung von § 3 Nr. 11 TierSchG darum ging, bereits abstrakt gefährliche Gegenstände für bestimmte Einzelfälle zu verbieten.

Das Verbot des § 3 Nr. 11 TierSchG unterlag insoweit bereits umfassenden gerichtlichen Prüfungen, die die Verhältnismäßigkeit feststellten. Die Regelung dient dem Tierschutz als einem durch Art. 20a GG verfassungsrechtlich geschützten Gemeinwohlbelang.

Dass generelle Verbote von abstrakt gefährlichen Gegenständen vom Gesetzgeber als dem Tierschutz dienendes Mittel angesehen werden, zeigt auch § 2a Abs. 1a TierSchG. Danach wird das Bundesministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung Anforderungen an Mittel und Methoden bei der Ausbildung, bei der Erziehung oder beim Training von Tieren festzulegen.

II. Lösung zur Verhinderung tierschutzwidriger Verwendung von Zubehör, insbesondere Ausrüstungsgegenständen

Die Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (TVT) bezieht sich in ihren Merkblättern Nr. 62, 70, 194 und 195 auf tierschutzwidriges Zubehör und den tierschutzwidrigen Einsatz von Zubehör. Auch die obigen Feststellungen zeigen, dass häufig Ausrüstungsgegenstände und sonstiges Zubehör verwendet werden, deren Verwendung mit nicht unerheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden für die Tiere einhergeht. _Ein generelles Verbot des Verbringens, Erwerbens, Handelns oder

[5] Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Kommentar zum TierSchG, 4. Auflage 2023, § 3 TierSchG, Rn. 63 mit Verweis auf BVerwG, Urt. v. 23.02.2006 - BVerwG 3 C 14.05.
[6] BT-Drs. 13/9538 S. 1 und 3.
[7] BVerwG, Urt. v. 23.02.2006 - BVerwG 3 C 14.05.

Verwendens für oder mit Ausrüstungsgegenständen und sonstigem Zubehör, die geeignet sind, nicht unerhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden hervorzurufen, ist daher rechtlich zulässig.

Die Ergänzung von § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG um den Begriff des sonstigen Zubehörs soll klarstellen, dass nicht nur „Geräte“ umfasst sein sollen, sondern dass der Anwendungsbereich erweitert werden soll. Unter den Begriff des „Zubehörs“ fallen insbesondere Ausrüstungsgegenstände, die zum Einsatz am Tier bestimmt sind, aber auch sonstige Gegenstände, mit denen Tiere in Kontakt gebracht werden sollen. Die exemplarische, nicht abschließende Liste im Anhang bietet insoweit Orientierung.

Nach dem bisherigen Wortlaut und Regelungszweck bezog sich § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG lediglich auf Geräte, die „durch direkte Stromeinwirkung“ wirken. Durch die Löschung dieses Merkmals wird klargestellt, dass neben Geräten, die durch diese Stromeinwirkung funktionieren, auch weitere Gegenstände umfasst sind. Der Anwendungsbereich wird somit erweitert. Die bisher ergangene Auslegung sowie Rechtsprechung und Literatur zum bislang geltenden § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG wird durch die Änderung nicht berührt. Geräte, die unter die bislang geltende Fassung von § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG fallen, sind von dem Verbot weiterhin umfasst.

Das Verbot ist völker- und europarechtskonform. Die Regelung steht in Einklang mit Art. 7 des Europäischen Übereinkommens zum Schutz von Heimtieren. Hiernach darf ein Heimtier nicht in einer Weise abgerichtet werden, die seine Gesundheit und sein Wohlbefinden beeinträchtigt, insbesondere dadurch, dass künstliche Hilfsmittel angewendet werden, die Verletzungen oder unnötige Schmerzen, Leiden oder Ängste verursachen. Die Bundesrepublik Deutschland ist diesem Übereinkommen durch Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG beigetreten. Sie ist völkerrechtlich *verpflichtet, das Übereinkommen umzusetzen.* Das nationales Recht und die nationale Verwaltungspraxis dürfen nicht hinter den Mindestanforderungen des Übereinkommens zurückbleiben und entgegenstehendes nationales Recht muss angepasst werden.[8] Über diese Anforderungen hinausgehende Regelungen sind ebenfalls zulässig.

Die Regelung ist verhältnismäßig. Sie dient anerkannten Gemeinwohlbelangen und insbes. der Erfüllung des Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG. Der gesetzliche Eingriff ist zur Erreichung des verfolgten, legitimen Zwecks geeignet und erforderlich und bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe wird die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt.[9]

---

[8] Hirt/Maisack/Moritz/Felde, Kommentar zum TierSchG, 4. Auflage 2023, Einleitung, Rn. 28 f.
[9] vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971 - 1 BvR 52/66 u.a.

Die Regelung ist auch zur Erfüllung des Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen. Denn umfasst werden von vornherein nur solche Geräte, die nicht unerhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen können. Es geht mithin um die Verhinderung schwerwiegender Verletzungen der betroffenen Tiere. Eine Regelung, die darauf abstellte, ob im Einzelfall diese Schwelle vom Anwender überschritten wird, wäre zur Sicherstellung des Tierschutzes ungeeignet, da sich ihre Einhaltung nicht kontrollieren ließe.[10] Mildere Mittel zur Verhütung von Missbrauch wie etwa die Schaffung eines Genehmigungsvorbehalts, eine zentrale Zulassung der Geräte mit konkreten Vorgaben zu ihren technischen Eigenschaften, die Einführung eines Sachkundenachweises oder ähnliches wären nicht gleich effektiv zur Erreichung des angestrebten Zwecks, Tiere umfassend vor schädlichen oder gefährlichen Ausrüstungsgegenständen zu schützen. Aufgrund der schwerwiegenden Verletzungen der Tiere durch die Verwendung der betroffenen Gegenstände ist ein umfassendes Verbot auch zur Gewährleistung der Effektivität der Gefahrenabwehr geboten. Die Beschränkung nur auf einzelne Verhaltensweisen oder Gruppen von Gegenständen ist zur Erreichung eines hohen Schutzniveaus nicht entsprechend geeignet.

Im Rahmen der Angemessenheit ist zu berücksichtigen, dass in weiten Teilen kein Eingriff in die Rechte der Grundrechtsträger erfolgt, welche die umfassten Gegenstände verwenden. Denn die Verwendung derartiger Gegenstände ist im Einzelfall bereits jetzt regelmäßig verboten oder kann von den Behörden verboten werden. Zwar wird durch die Neuregelung der Anwendungsbereich erweitert und somit auch Verhalten umfasst, das bislang zulässig war. Allerdings fällt insoweit die Abwägung zugunsten des Tierschutzes aus, da der Schutz der Tiere vor schwerwiegenden Beeinträchtigungen höher zu bewerten ist als das Recht, Gegenstände zu nutzen, die Tiere regelmäßig schädigen. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die mit derartigen Methoden bezweckten Erfolge bzw. die Konditionierung der Tiere auch auf andere Weise erreicht werden können, liegt kein erheblicher Eingriff vor. Nicht die Erreichung eines Zieles ist betroffen, sondern nur die Mittel zur Erreichung.

Die Verhältnismäßigkeit ergibt sich auch aus dem Vergleich zur derzeit geltenden Fassung des § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG. Diese Regelung betrifft zwar nur einen kleineren und abgegrenzten Bereich, zeigt jedoch bereits für sich die Möglichkeit entsprechender Verbote. Die Notwendigkeit einer weitergehenden, allgemeineren Regelung in § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG n.F. ergibt sich aus den o.g. Gründen.

2. Ergänzung des § 11b TierSchG

[10] vgl. insoweit auch BVerwG, Urt. v. 23.02.2006 - 3 C 14.05 zu § 3 Satz 1 Nr. 11 TierSchG.

Zur Bekämpfung von Qualzuchten wird § 11b TierSchG ergänzt. Es wird ein Erwerbsverbot eingefügt sowie ein Verbot des Verbringens von Tieren, welche Qualzuchtmerkmale aufweisen. Die Änderungsvorschläge beziehen sich auf die Fassung des Gesetzes unter Berücksichtigung des Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes.

<u>Änderungsvorschläge für das TierSchG</u>

1. § 11b TierSchG-E wird wie folgt geändert:

Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1b) eingefügt:

„(1b) Es ist verboten, unter § 11b Abs. 1 TierSchG fallende Tiere in das Inland zu verbringen oder zu erwerben. Davon ausgenommen ist der Erwerb von entlaufenen, ausgesetzten, zurückgelassenen sowie von Behörden fortgenommenen, sichergestellten oder beschlagnahmten Tieren durch Personen, Institutionen und Vereinigungen, die über eine Genehmigung nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 TierSchG verfügen und die eine Tierhaltung im Sinne dieses Gesetzes gewährleisten können. Auch der Erwerb infolge einer freiwilligen Abgabe betroffener Tiere an eine in Satz 2 bezeichnete Person, Institution oder Vereinigung sowie die Weitergabe betroffener Tiere im Wege und in Folge einer Erbschaft unterfallen nicht dem Verbot des Satz 1.“

2. § 18 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird nach Nummer 22 folgende Nummer 22a eingefügt:

„22a. Wirbeltiere entgegen § 11b Abs. 1a Satz 1 in das Inland verbringt oder erwirbt“

b) Nr. 22a wird zu Nr. 22b.

c) In Absatz 4 wird nach der Angabe „22a“ die Angabe „, 22b“ eingefügt:

„(4) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 3 Buchstabe a, d und e Nummer 4 bis 6a, 7, 8, 10a bis 12, 17, 20, 20a, 22, 22a, 22b und 25, des Absatzes 2 sowie des Absatzes 3 Nummer 1 Buchstabe a und b und Nummer 2 Buchstabe a und d mit einer Geldbuße bis zu hunderttausend Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu dreißigtausend Euro geahndet werden.

3. Dem § 21 wird folgender neuer Absatz angefügt:

„Das unter § 11b Abs. 1c) bezeichnete Verbot, Tiere in das Inland zu verbringen oder zu erwerben tritt zum xx.xx.xxxx *(Anm.: Stichtag nach angemessener Übergangsfrist von fünf Jahren ab Verkündung des Gesetzes)* in Kraft. Zum Nachweis der Tatsache, dass das betroffene Tier bereits vor dem xx.xx.xxxx erworben wurde, ist eine Registrierung beim zuständigen Veterinäramt erforderlich."

Begründung

I. Hintergrund

Der Begriff der Qualzucht wurde durch das BMEL mit dem „Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes (Verbot von Qualzüchtungen)" (Qualzuchtgutachten) geprägt. Der Tatbestand des § 11b TierSchG ist erfüllt, wenn bei Wirbeltieren die durch Zucht geförderten oder die geduldeten Merkmalsausprägungen zu Minderleistungen bezüglich Selbstaufbau, Selbsterhaltung und Fortpflanzung führen und sich in züchtungsbedingten morphologischen und / oder physiologischen Veränderungen oder Verhaltensstörungen äußern, die mit Schmerzen, Leiden oder Schäden verbunden sind (Qualzuchtgutachten, Nr. 1.3.1.)

In Deutschland dürften Tiere mit Qualzuchtmerkmalen nahezu ohne Einschränkung erworben und gehalten werden. Das Qualzuchtverbot des § 11b TierSchG gilt nur für Züchtungen. Solange es eine Nachfrage auf Seiten der Erwerberinnen und Erwerber gibt, wird es aber auch ein Angebot zur Befriedigung dieser Nachfrage geben. Erforderlich ist daher ein umfassendes Erwerbs- sowie Verbringungsverbot für Tiere mit Qualzuchtmerkmalen. Ein solches wird von verschiedenen Seiten bereits seit längerem gefordert.[11] Wesentlich ist, dass § 11b TierSchG nur inländische Züchtungen betrifft. Ein Großteil der Züchtungen findet jedoch nicht in Deutschland statt, sondern im inner- und außereuropäischen Ausland (etwa bei Hunden insbes. in Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Polen).[12] Damit aber greift §11b TierSchG nicht mehr, da dieser ausschließlich die Zucht, nicht aber die Einfuhr solcher Tiere betrifft. Der bloße Standort des Zuchtbetriebs kann jedoch nicht das maßgebliche Kriterium sein, da die Tiere unabhängig vom Herkunftsort ein Leben lang unter den Folgen leiden. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen sind nicht geeignet, das verfassungsrechtlich vorgegebene Ziel der Beendigung von Qualzuchten und der daraus folgenden Vermeidung von qualzuchtbedingten Schäden und Leiden bei den Tieren zu erreichen. Ohne die Schaffung des Verbots besteht ferner für in Deutschland ansässige Züchterinnen und Züchter ein erhöhter Konkurrenzdruck, der zulasten der Züchterinnen und Züchter sowie der Tiere geht. Denn das derzeitige Qualzuchtverbot des § 11b TierSchG, welches in Deutschland gilt, wird

[11] z.B. vom Deutschen Tierschutzbund (Qualzucht (tierschutzbund.de)).
[12] Unser Rassehund 12/2022, Illegaler Hundehandel in Deutschland, S. 32 (34).

durch das aus dem Ausland stammende Angebot an Tieren mit Qualzuchtmerkmalen in seiner Wirkung unterlaufen. Für unkundige Erwerberinnen und Erwerber lassen sich diese Merkmale oft nicht erkennen, weshalb Entscheidungen (häufig unbewusst) zugunsten der aus dem Ausland stammenden Züchterinnen und Züchter gehen, welche nicht die für inländische Züchterinnen und Züchter geltenden Standards wahren.

Ganz grundsätzlich lässt sich feststellen: Die Nachfrage bestimmt das Angebot. In Deutschland werden keine offiziellen Statistiken zu Qualzuchten erhoben, weshalb eindeutige Zahlen oft fehlen. Unstreitig ist jedoch, dass der Erwerb von Tieren unbekannter Herkunft etwa über das Internet unproblematisch möglich ist. Dass Qualzuchtmerkmale häufig gerade auch Anreiz zum Erwerb betroffener Tiere sind, lässt sich exemplarisch an Hunden zeigen. Nach Erhebungen von Tasso e.V., war 2020 die französische Bulldogge – welche erhebliche Qualzuchtmerkmale aufweist - deutschlandweit mit 13.657 Neuregistrierungen die am vierthäufigsten registrierte Hunderasse. Auf Platz 5 folgte der ebenfalls unter erheblichen Qualzuchtmerkmalen leidende Chihuahua mit 12.236 Neuregistrierungen.[13] Dürften die Erwerberinnen und Erwerber von Tieren in Deutschland keine Tiere aus Qualzuchten erwerben, würde sich das Problem der Qualzucht von selbst erheblich verringern. Ein weiterer positiver Nebeneffekt wäre die Entlastung von Tierheimen. Denn die Behandlungskosten für Qualzuchtmerkmale werden bei dem Erwerb häufig nicht erkannt, weshalb viele betroffene Tiere in Tierheimen unterkommen.

Dass die Bekämpfung von Qualzuchten weitergehender Regelungen bedarf, erkannte der Gesetzgeber, als er das seit 2022 geltende Ausstellungsverbot für Hunde mit Qualzuchtmerkmalen nach § 10 Tierschutzhundeverordnung (TierSchHuV) erließ. Allerdings erfasst § 10 TierSchHuV nur Hunde und keine anderen Tierarten. Der Anwendungsbereich der Norm ist dabei gering. Jeden Monat werden im Durchschnitt 19.000 Welpen online zum Kauf angeboten.[14] Ein Großteil dieser Hunde stammt aus dem Ausland und wird illegal eingeführt; viele dieser Tiere sind Rassetiere, die Qualzuchtmerkmale aufweisen.[15] Häufig werden gesundheitliche Nachteile für die Tiere in Kauf genommen[16] oder nicht erkannt.[17] Insoweit besteht neben den tierschutzwidrigen Zuständen regelmäßig das Problem, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über für sie wichtige Umstände getäuscht oder zumindest im Unklaren gelassen werden. Die Relevanz einer gesetzlichen Neuregelung zeigt sich auch darin, dass fast 83% der in Deutschland illegal gehandelten Hunde

[13] Tasso e.V., Mitteilung vom 26.01.2021 (Der Mischling hat die Nase vorne | TASSO).
[14] Report – Das Tierschutzmagazin von Vier Pfoten, 01/2023, „Straftat Welpenhandel“, S. 14.
[15] Vier Pfoten – Illegaler Welpenhandel in Zahlen 2022, S. 3.
[16] Packer et al., 2017 – „Purchasing popular purebreds“, Animal Welfare 26 (2): 1 91-201.
[17] Packer et al., 2019 – „Great expectations, inconvenient truths“, PLoS One 14, e0219918.

Rassehunde sind, wobei wiederum zu den am häufigsten gehandelten Rassen solche gehören, die immer oder häufig Qualzuchtmerkmale aufweisen, wie Zwergspitz, Malteser, Labrador, Chihuahua, Französische Bulldogge und Mops.[18] Diese Tatsachen zeigen, dass § 10 TierSchHuV nicht weitreichend genug ist. Vielmehr ist eine allgemeine Regelung erforderlich, die Tiere unabhängig von ihrer Art umfasst. Insoweit ist eine Normierung im TierSchG geboten, die für sämtliche vergleichbare Fallgestaltungen Wirkung entfaltet.

II. Lösungsansatz: Verbot des Erwerbs sowie der Verbringung von Tieren mit Qualzuchtmerkmalen

Die o.g. Problemfelder zeigen, dass der Grund für die Qualzuchten im Wesentlichen bei den Erwerberinnen und Erwerbern liegt. Bei diesen muss daher angesetzt werden: Wo keine Nachfrage herrscht, wird sich das Angebot schnell stark reduzieren.

Ein Verbot von Erwerb und Verbringung bezüglich bestimmter Tiere ist völker- und europarechtskonform. Dies ergibt sich bereits aus einem Rechtsvergleich bspw. zu Art. 8 Abs. 2 der Verordnung (EG) 338/97. Danach können die Mitgliedstaaten den Besitz von bestimmten Tieren verbieten. Auch ergibt sich aus § 12 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 und Nr. 5 TierSchG, dass die Einfuhr und das Halten von Tieren mit Qualzuchtmerkmalen völker- und europarechtskonform verboten werden können.[19] Das dies auch praktisch umsetzbar ist, zeigt das in Österreich geltende Einfuhr- und Erwerbsverbot für Tiere mit Qualzuchtmerkmalen. Die Schaffung eines solchen Verbots entspricht auch dem Verfassungsauftrag von Art. 20a GG.[20]

Um dem Grundsatz der Bestimmtheit des Art. 20 GG zu entsprechen, reicht eine Ergänzung des in § 11b TierSchG normierten Qualzuchtverbots in einen neuen Absatz um die Merkmale „zu verbringen oder zu erwerben“ aus. Die Schaffung des Verbots ist zur Verbesserung des Tierschutzes geeignet, erforderlich und auch angemessen.

Durch die Regelung des § 21 Abs. 9 Satz 3 TierSchG n.F., wonach ein Nachweis zu erbringen ist, dass ein Tier vor Inkrafttreten des Verbots erworben wurde, werden erst die Tiere, die nach Inkrafttreten der Regelung erworben wurden, von der Regelung umfasst. In diesem Kontext ist eine Registrierung der bereits gehaltenen Tiere mit Qualzuchtmerkmalen zweckmäßig und auch erforderlich, um nachzuvollziehen, welche Tiere vor dem Inkrafttreten eines Erwerbsverbots

[18] Unser Rassehund 12/2022, Illegaler Hundehandel in Deutschland S. 32 (34).
[19] Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar zum TierSchG, 3. Auflage 2016, § 12 TierSchG, Rn. 8.
[20] Lorz/Metzger, Kommentar zum TierSchG, 7. Auflage 2019, Art. 20a GG Rn. 12

erworben wurden. Ohne eine Registrierungspflicht würden die Nachvollziehbarkeit für die Behörden erheblich erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Umgehungen des Erwerbsverbots bzw. Verschleierungen wären stark vereinfacht. Dem Zweck des Tierschutzes wäre damit daher nicht gleichermaßen gedient. Eine solche Registrierungspflicht stellt wiederum einen selbstständigen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG dar. Entsprechende Registrierungspflichten bestehen jedoch bereits rechtmäßig nach der geltenden Rechtslage vielfach bezüglich der Hundesteuer. Nach den oben erläuterten Feststellungen überwiegt aufgrund des Tierwohls das öffentliche Interessen an einer Registrierungspflicht die entgegenstehenden Grundrechtspositionen der Betroffenen.

Auch ein Verbot der Verbringung entsprechender Tiere ins Inland ist völker- und europarechtskonform möglich. Dies ergibt sich bereits aus dem Rechtsvergleich zu § 12 Abs. 2 Nr. 4 TierSchG. Soweit das Verbringungsverbot eine Einfuhrbeschränkung i.S.d. Art. 34 AEUV darstellt, ist das Verbot nach Art. 36 AEUV gerechtfertigt, das es dem Schutz von Tieren dient und für diesen Zweck sowohl geeignet als auch erforderlich und verhältnismäßig ist.[21] Selbiges ergibt sich auch bei einem Vergleich von § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Beschränkung des Verbringens oder der Einfuhr gefährlicher Hunde in das Inland (HundVerbrEinfG) und zu § 12 Abs. 2 Nr. 4 TierSchG.

III. Rechtsvergleich mit anderen europäischen Ländern

Das der Erwerb und sogar die Haltung von Qualzuchten gesetzlich verboten werden kann, zeigen auch andere europäische Nachbarländer, die bereits entsprechende Gesetze geschaffen haben oder dabei sind, derartige Regelungen zu schaffen. In Österreich ist es gemäß § 8 Abs. 2 öTSchG[22] verboten, Tiere mit Qualzuchtmerkmalen zu importieren, zu erwerben, zu vermitteln, weiterzugeben, auszustellen oder zu bewerben bzw. in der Werbung abzubilden. Die Niederlande planen die Einführung eines Erwerbs- und Haltungsverbot für Tiere mit Qualzuchtmerkmalen. Qualzüchtungen sind dort seit 2014 verboten. Weil viele Halterinnen und Halter die Tiere im Ausland erwerben, soll künftig auch die Haltung dieser Tiere verboten werden und der Neuerwerb von entsprechenden Tieren unter Strafe gestellt werden. Es ist beabsichtigt, eine Liste der relevanten Qualzuchtmerkmale zu erstellen, die schrittweise erweitert werden soll.[23]

---

[21] Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar zum TierSchG, 3. Auflage 2016, § 12 TierSchG, Rn. 8.
[22] https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003541.
[23] https://www.hr-inforadio.de/programm/themen/qualzucht-niederlande-wollen-den-mops-verbieten-v1,niederlande-mops-verbot-100.html

Darüber hinaus möchte ich anmerken, dass das Tierschutzgesetz in zahlreichen weiteren Punkten dringender Ergänzungen und Änderungen bedarf, wie beispielsweise ein Verbot der Anbindehaltung von Rindern, ein Verbot von Langstreckentransporten, ein Verbot von Wildtieren im Zirkus sowie Regelungen zum Online-Handel mit Tieren. Ich verweise insofern auf den Regierungsentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 04.09.2024[24] sowie auf die dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat vorliegenden Stellungnahmen von Tierschutzseite[25].

Gez. Dr. Anne Zinke

[24] BT-Drs. 20/12719, S. 19.
[25] https://www.bmleh.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/tierschutzgesetz.html.