

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Siebten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes

1. Allgemeine Einschätzung

Die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V. (DJGT) begrüßt grundsätzlich den Referentenentwurf des Siebten Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes. Da die DJGT zum Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, der bereits eine solche Regelung enthielt, nicht beteiligt wurde, geht die Stellungnahme auf den Vorschlag insgesamt ein. Zudem weichen die Entwürfe im Hinblick auf § 16k RefE auch voneinander ab.

Der RefE schafft eine spezielle Grundlage für tierschutzbezogene behördliche Kontrollen in sog. VTN-Betrieben (Verarbeiter tierischer Nebenprodukte). Die in der Entwurfsbegründung zitierte Studienlage zeigt, wie wichtig diese Kontrollen sind, weil die Befunde Aufschluss über die Bedingungen in den Haltungsbetrieben geben können. Die grundsätzliche Zustimmung soll im Folgenden durch kritische Stellungnahmen zu einigen wichtigen Aspekten ergänzt werden.

2. Routinemäßige vs. regelhafte Kontrolle

Die Neuregelung soll ausdrücklich die Möglichkeit für routinemäßige Kontrollen schaffen. Gemeint sind Kontrollen ohne konkreten Anlass. Damit daraus aber auch tatsächlich eine Routine wird, wäre es aus hiesiger Sicht vorzugswürdig, in § 16k RefE in irgendeiner Form eine Regelhaftigkeit festzuschreiben, wenn die Integration der VTN-Betriebe in § 16 Abs. 1 TierSchG¹ nicht gewollt sein sollte mangels eines inneren Bezugs der Betriebstätigkeit zu den Haltungsbedingungen der Tiere. Dies würde dazu führen, dass die Behörden nötigenfalls von den zuständigen Stellen auch personell aufgestockt werden müssen.

¹ Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Artikel 280 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

3. Beschränkung auf Rinder und Schweine

Besonders bedauerlich ist es, dass der Anwendungsbereich von § 16k RefE ohne Begründung auf Rinder und Schweine beschränkt wird. Zweifellos trifft den Gesetzgeber keine allgemeine Begründungspflicht; er „schuldet nur das Gesetz“. Ebenso eindeutig ist es aber, dass die Erwägung von Alternativen und Gründen für die öffentliche und politische Debatte von höchster Bedeutung ist. Der RefE befasst sich zwar damit, was gegen die Beibehaltung des Status quo spricht. So zutreffend die Einschätzung zu diesem Punkt ist, so interessant wäre es aber gewesen, wenn auch eine Alternative erwogen worden wäre, die den Tierschutz deutlich weiter voranbringt. Die DJGT würde es außerordentlich begrüßen, wenn der RegE hierzu Stellung beziehen würde.

Die Beschränkung auf Rinder und Schweine wurde offenbar mit Bedacht gewählt, ohne dass diese Gründe offengelegt werden. Die EntschlieÙung des Bundesrates zu BR-Drs. 93/19, auf die der RefE ausdrücklich Bezug nimmt, differenziert gerade nicht zwischen Tierarten.

Die Differenzierung nach Wirbeltierarten ist im TierSchG bislang eine Ausnahme. Sie beschränkt sich im Wesentlichen auf die Erforderlichkeit einer Betäubung beim Kastrieren oder bei der Kennzeichnung sowie auf spezielle Vorschriften für die Schlachtung und ist schon dort kritisch zu sehen.

Da nichts übrig bleibt, als zu spekulieren, werden im Folgenden die denkbaren Gründe kritisch unter die Lupe genommen.

a) Studienlage

Der RefE zitiert eine Studie zu Rindern und eine zu Rindern und Schweinen. Sollte dies der Grund dafür sein, dass u. a. Schafe/Ziegen, Equiden und Geflügel ausgeschlossen bleiben, wäre das nicht überzeugend. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, ausschließlich aufgrund mehrfach durch Studien bestätigter wissenschaftlicher Erkenntnisse zu handeln. Gesetze können auch auf noch nicht

validierten, aber gut begründeten wissenschaftlichen Erwägungen, auf Erfahrungen, auf gesundem Menschenverstand und auf vielen weiteren Faktoren basieren. Empirisch betrachtet ist dies der Normalfall. Rationalität ist notwendig, aber auch hinreichend. Weshalb insbesondere Abmagerung und unsachgemäße Tötung ausschließlich Rückschlüsse auf die Haltung und die Schlachtung von Rindern und Schweinen geben können sollen,² ist nicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Ähnliches dürfte auch für Bissverletzungen, Geschwüre, wundgelegene Stellen usw. gelten. Hinzu kommt, dass es bei anderen Tierarten bereits in Schlachttieruntersuchungen als sehr aufschlussreich erkannte spezifische Merkmale gibt, etwa Hautläsionen und Fußballenveränderungen bei Geflügel.³

b) Ausmaß der Verarbeitung

Mit Rindern und Schweinen wird ein erheblicher Teil der Tiere, die in VTN-Betrieben verarbeitet werden, von der neuen Regelung erfasst. Schafe und Ziegen spielen zahlenmäßig eine vergleichsweise geringe Rolle.⁴ Indes gilt dies auch für die Tierhaltung. Das war bislang zu Recht kein Grund, sie von tierschutzrechtlichen Regelungen auszunehmen. Geht man nicht nach Gewicht, sondern nach der Zahl der Tiere, was bei einer tierschutzorientierten Betrachtung geboten ist, dürfte der Anteil an Geflügel bei den Falltieren erheblich sein. Darüber hinaus ist zu betonen, dass der ethische Tierschutz das einzelne Tier schützt, unabhängig davon, ob das Tier aus einem großen oder kleinen Tierbestand herrührt.

² Vgl. Baumgartner, „Gefallene Tiere“ aus Tierschutz-Sicht – Erhebungen in Tierkörperbeseitigungsanlagen, in: IGN-Informationsbroschüre zu Tierschutzindikatoren im Schlachthof, S. 22 ff. (abzurufen unter http://www.ign-nutztierhaltung.ch/sites/default/files/PDF/IGN_FOKUS_2016_web_klein%20%281%29.pdf).

³ Toppel/Andersson, Tierschutzindikatoren und Gesundheitskontrollprogramm in der Mastputenhaltung, in: a. a. O. S. 34 ff.

⁴ Statistiken hierzu sind nur punktuell öffentlich verfügbar; in Deutschland laut BT-Drs. 19/1756 nur zu verendeten Rindern. In Niedersachsen wurden im Jahr 2018 15.624 Schafe als Falltiere registriert, im Vergleich waren es über 130.000 Rinder (LT-Drs. 18/4368, S. 3). Während etwa im Jahr 2019 in der Steiermark 18.647 Rinder, Schafe und Ziege als Falltiere gezählt wurden, sind es 78 Tonnen Geflügel (Veterinärbericht 2019, S. 46, abrufbar unter https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/11731873_79958253/8b87956f/Veterinaerbericht-2019_Internet.pdf). Die Anzahl ist daher wahrscheinlich zumindest grob vergleichbar.

c) Kennzeichnung und Rückverfolgung

Die lückenlose Rückverfolgung ist integraler Bestandteil der Erwägungen des RefE. Ohne sie lassen sich die Hinweise auf Missstände nicht ohne Weiteres in Bezug zu bestimmten Haltungsbetrieben bringen. Schafe, Ziegen⁵ oder Equiden⁶ werden bereits gekennzeichnet. Weshalb eine Falltierkennzeichnung insoweit ausscheiden sollte, ist nicht ersichtlich.

Bei Geflügel könnte, soweit einer Falltierkennzeichnung aus Gründen des Aufwands nicht nähergetreten werden sollte, die Registriernummer des Betriebes gem. § 26 Abs. 2 ViehVerkV⁷ genutzt werden, die auf den Containern aufzubringen wäre, in denen die Falltiere gesammelt werden. Schließlich geht es nicht darum, einzelne Verletzungen zurückzuverfolgen, sondern schlechte Haltungsbedingungen in Betrieben aufzudecken.

Eine weniger aufwendige Alternative beim Geflügel könnte darin zu sehen sein, den Behörden zu gestatten, bei Verdachtsfällen gegenüber den VTN-Betrieben einzelne Anordnungen zu treffen, so dass zumindest eine Rückverfolgbarkeit für als problematisch bekannte Betriebe gewährleistet ist, etwa durch Absonderung bei der Zwischenlagerung im VTN-Betrieb.

4. Beschränkung auf die Verarbeitung

§ 16k RefE gilt nur für Betriebe, die tierische Nebenprodukte verarbeiten. Bei „verarbeiten“ bzw. „Verarbeitung“ handelt es sich um einen Rechtsbegriff, der sich etwa in Art. 24 Abs. 1 lit. a VO (EG) Nr. 1069/2009⁸ findet. Daher könnte die Norm

⁵ Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (VO (EG) Nr. 21/2004).

⁶ Durchführungsverordnung (EU) 2015/262 der Kommission vom 17. Februar 2015 zur Festlegung von Vorschriften gemäß den Richtlinien 90/427/EWG und 2009/156/EG des Rates in Bezug auf die Methoden zur Identifizierung von Equiden (Equidenpass-Verordnung) (DVO (EU) 2015/262).

⁷ Viehverkehrsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 2020 (BGBl. I S. 1170).

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 mit Hygienevorschriften für nicht für die menschlichen Verzehr bestimmten tierischen

so gelesen werden, dass u. a. Betriebe und Anlagen ausgeschlossen sind, die Tierkörper sammeln oder nach der Sammlung behandeln nach Art. 24 Abs. 1 lit. h, i VO (EG) Nr. 1069/2009 („Zwischenbehandlung“).

Dies stünde nicht nur im Widerspruch zum Beschluss des Bundesrates, in dem es heißt:

„Darüber hinaus sollten nicht nur Kontrollen in den VTN-Betrieben selbst, sondern auch Kontrollen in sogenannten Zwischenbehandlungsbetrieben stattfinden können.“⁹

Es stellt auch eine erhebliche Abweichung vom Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des TierSchG dar: Im dortigen § 16k Abs. 1 RefE findet sich folgende Passage:

„... in Betrieben oder Anlagen, die tierische Nebenprodukte handhaben, sammeln oder verarbeiten ...“

Eine Erweiterung sollte aus hiesiger Sicht dringend geprüft werden; alternativ sollte transparent gemacht werden, weshalb der jetzige Regelungsvorschlag alle relevanten Konstellationen abdeckt. Der Sinn und Zweck der Neuregelung hat nichts mit der Verarbeitung der tierischen Nebenprodukte zu tun, sondern mit dem Vorhandensein von noch unverarbeiteten und unbehandelten Tierkörpern in einem Betrieb.

Es liegt nahe, dass es sich um eine bewusste Entscheidung handelt, über deren Begründung man allerdings nichts erfährt. Ob damit etwa die Sammlung und Zwischenbehandlung ausgeschlossen werden sollen und wenn ja, weshalb, bleibt offen. Von hier aus kann nicht abschließend beurteilt werden, ob damit in der Praxis Gestaltungen möglich sind, in denen bestimmte Tierkörper von Rindern und

Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte) (VO (EG) Nr.1069/2009).

⁹ BR-Drs. 93/19 (B), S. 2.

Schweinen einer effektiven Kontrolle nach § 16k RefE von vornherein entzogen sein können, weil der Verantwortliche sie nie in einen Verarbeitungsbetrieb bringen lässt oder weil nach einer den Tierkörper verändernden Zwischenbehandlung die Feststellung von Missständen bei Schlachtung oder Haltung maßgeblich erschwert ist.

Dabei fällt auch auf, dass der in der Entwurfsbegründung fortlaufend verwendete Begriff „VTN-Betrieb“ zwar etabliert ist, es sich aber nicht um einen Rechtsbegriff handelt, sondern eher um eine Branchenbezeichnung. Weder im TierNebG¹⁰ noch in der VO (EG) Nr. 1069/2009 wird der Begriff verwendet. So bleibt – abgesehen davon, dass die Formulierungen im Gesetzestext die entscheidenden bleiben – unklar, ob damit auch Zwischenbehandlungsbetriebe gemeint sind. Der Bundesrat scheint dies ausweislich des obigen Zitats nicht so zu sehen; die Branchendarstellung spricht aber aus hiesiger Sicht dafür, dass auch Zwischenbehandlungsbetriebe als VTN-Betriebe betrachtet werden.¹¹ Der RefE würde dann in der Begründung einen Begriff verwenden, der auch Betriebe bezeichnet, die vom Gesetzestext nicht umfasst sind.

Die aus hiesiger Sicht notwendige Erweiterung könnte bewerkstelligt werden, indem der Begriff des „Handhabens“ aus dem alten RefE reaktiviert wird bzw. die dortige Formulierung einfach übernommen wird. Dieser Begriff ist zwar im Recht der tierischen Nebenprodukte nicht etabliert, ermöglicht aber gerade dadurch einen sachgerechten Zugriff, maßgeschneidert auf den Sinn und Zweck der neuen Kontrollmöglichkeit. Es erscheint konsequent, dass eine tierschutzrechtliche Regelung, die gerade nicht der Regulierung der VTN-Betriebe dient, sich in erster Linie an den Erfordernissen des Tierschutzes orientiert.

Wenn man es hingegen für zwingend hält, sich an den Begrifflichkeiten des Rechts der tierischen Nebenprodukte zu orientieren, wäre es unproblematisch gewesen, die Formulierungen aus Art. 24 VO (EG) Nr. 1069/2009 zu übertragen. Besonders

¹⁰ Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz vom 25. Januar 2004 (BGBl. I S. 82), zuletzt geändert durch Artikel 279 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

¹¹ Vgl. https://www.stn-vvtm.de/mitglieder_ue.php.

wichtig erscheint die Aufnahme der Behandlung tierischer Nebenprodukte nach ihrer Sammlung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 lit. h VO (EG) Nr. 1069/2009 (in Anhang I Nr. 45 VO (EU) 142/2011¹² als „Zwischenbehandlung“ bezeichnet) sowie der Sammlung nach Art. 24 Abs. 1 lit. i VO (EG) Nr. 1069/2009.

5. Ergänzung und Umformulierung von § 18 Abs. 1 Nr. 28 RefE

Nach dem RefE soll der Ordnungswidrigkeitentatbestand zur Absicherung der Duldungs- und Mitwirkungspflichten wie folgt lauten:

„[...] entgegen § 16k Absatz 3 eine dort genannte Maßnahme nicht duldet oder eine dort genannte Person nicht unterstützt.“

Damit wird nicht hinreichend klar, wer mit der „dort genannten Person“ gemeint ist. Neben den Behördenmitarbeitern, um die es an dieser Stelle gehen dürfte, werden in dieser Norm auch Betreiber und verfügungsberechtigte Personen genannt. Zudem könnte geprüft werden, ob es vorzugswürdig ist, die Verweisung exakter vorzunehmen und deutlicher an § 18 Abs. 1 Nr. 26 TierSchG anzupassen. Dabei erscheint es im Sinne von Genauigkeit und Bestimmtheit sachgerecht, die allgemeine Unterstützungspflicht aus § 16k Abs. 3 Nr. 2 RefE auszunehmen und zu formulieren:

„[...] einer Duldungspflicht nach § 16k Abs. 3 Nr. 1 oder einer Mitwirkungspflicht nach § 16k Abs. 3 Nr. 3-4 zuwiderhandelt“.

Dr. Cornelius Trendelenburg
Mitglied des Vorstandes

Kea Ovie
Mitglied des Vorstandes

¹² Verordnung (EU) Nr. 142/2011 der Kommission vom 25. Februar 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der Richtlinie 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren (VO (EU) 142/2011).