Unabhängige Beauftragte
der Bundesregierung
für Tierschutz

Ariane Kari
Beauftragte der Bundesregierung
für Tierschutz

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat
Dienstsitz Berlin – 11055 Berlin

HAUSANSCHRIFT	Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin
TELEFON	+49 30 18 529-4912
BEARBEITERIN	Johanna Moehl
E-MAIL	bundestierschutzbeauftragte@bmel.bund.de
DATUM	4. August 2025

Stellungnahme zu den im Koalitionsvertrag verankerten Tierschutzvorhaben

In meiner beratenden Funktion als Beauftragte der Bundesregierung für Tierschutz möchte ich die im Koalitionsvertrag verankerten tierschutzpolitischen Vorhaben aufgreifen und hierzu konkrete Vorschläge unterbreiten.

Der erste Teil der Stellungnahme widmet sich den im Koalitionsvertrag ausdrücklich genannten Einzelmaßnahmen und enthält hierzu fachliche Empfehlungen. Im zweiten Teil finden Sie – unter dem ebenfalls im Koalitionsvertrag formulierten Leitziel „Tierschutz stärken“ – eine Auswahl weiterer Problemfelder, in denen aus meiner Sicht dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Einige der im Koalitionsvertrag benannten Vorhaben sind bereits seit Jahren bzw. Jahrzehnten von den Bundesregierungen der jeweiligen Legislaturperioden thematisiert, jedoch bisher nicht umgesetzt worden. Mit dieser Stellungnahme möchte ich einen Beitrag zur zeitnahen Umsetzung dieser gewichtigen Tierschutzbelange leisten. Auch, weil Tierschutz in Deutschland einen Gemeinwohlbelang mit Verfassungsrang darstellt, der die staatlichen Akteure zur Verbesserung der Bedingungen, unter denen unsere Mitgeschöpfe leben, verpflichtet.

Datenschutzhinweise einschließlich Informationen zu Ihren Rechten finden Sie hier:
https://www.bmel.de/datenschutz

Stellungnahme zu den Tierschutzvorhaben im Koalitionsvertrag

Inhaltsverzeichnis

A. Konkrete Tierschutzvorhaben im Koalitionsvertrag 3
I. Prüf- und Zulassungsverfahren für neue Stallsysteme 3
II. Prüfung der Videoüberwachung auf Schlachthöfen 6
III. Reformierung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes 8
IV. Rechtsgrundlage für Kontrolle und Kennzeichnung von toten Tieren in Verarbeitungsbetrieben tierischer Nebenprodukte 9
V. Verbot des Handels mit Haus- und Heimtieren im öffentlichen Raum (unbeschadet Tierbörsen und -märkten) sowie anonym online 11
B. „Den Tierschutz stärken“ 15
I. Qualzucht wirksam beenden 16
II. Handlungsbedarf in Bezug auf Verordnungen 17
1. Überarbeitung der Tierschutz-Schlachtverordnung 17
2. Überarbeitung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung 18
3. Erlass neuer Verordnungen 19
III. Überarbeitung der AVV TierSchG sowie Gutachten und Leitlinien 21
IV. Gesetzliche Verankerung des Amtes der Bundestierschutzbeauftragten 23
V. Nachtfahrverbot für Mähroboter 24
VI. Verbot von Tiertransporten in Tierschutzhochrisikostaaten 25
VII. Schutz hochträchtiger Ziegen, Schafe und deren Feten vor der Schlachtung 27

A. Konkrete Tierschutzvorhaben im Koalitionsvertrag

I. Prüf- und Zulassungsverfahren für neue Stallsysteme

Ausweislich des Koalitionsvertrags soll „ein einmaliges Prüf- und Zulassungsverfahren für neue Stallsysteme ein[geführt werden], um langfristigen Investitionsschutz sowie Rechts- und Planungssicherheit für die Landwirtschaft herzustellen“[1]. Auch mit Blick darauf, dass dieses Vorhaben bereits in den Koalitionsverträgen aus den Jahren 2005[2], 2013[3] und 2018[4] enthalten war und im Jahr 2019 bereits ein abschließend rechtsförmlich geprüfter Entwurf der Verordnung über die tierschutzrechtliche Bauartzulassung serienmäßig hergestellter Stalleinrichtungen zum Halten von Hennen (Tierschutz-Stalleinrichtungszulassungsverordnung) vorlag,[5] ist die zeitnahe Umsetzung ausdrücklich zu begrüßen.[6]

Zudem liegt eine Verordnungsermächtigung bereits vor: § 13a Abs. 2 TierSchG ermächtigt dazu, das Inverkehrbringen und das Verwenden von Haltungseinrichtungen von einem obligatorischen Prüf- und Zulassungsverfahren abhängig zu machen sowie insbesondere die Anforderungen und das nähere Verfahren auszugestalten. Ausweislich der Gesetzesbegründung dient die Regelung der **Verbesserung des Tierschutzes** bei der Haltung von landwirtschaftlich genutzten Tieren.[7]

Mit Blick auf die beabsichtigte **Planungs- und Rechtssicherheit** für Landwirte[8] wie Vollzugsbehörden ist im Rahmen der Erstellung einer solchen Tierschutz-Rechtsverordnung der

---

[1] Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 1303 ff.
[2] Koalitionsvertrag 2005, Zeilen 3001-3004: „Mit einem praxisgerechten Prüf- und Zulassungsverfahren für serienmäßig hergestellte Stalleinrichtungen zur artgerechten Haltung von landwirtschaftlichen Nutztieren werden wir die Haltungsbedingungen grundlegend und nachhaltig weiter verbessern“.
[3] Koalitionsvertrag 2013, S. 123: „Gleichzeitig erarbeiten wir ein bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren für Tierhaltungssysteme“.
[4] Koalitionsvertrag 2018, Zeilen 3982 ff.: „Wir werden ein bundeseinheitliches Prüf- und Zulassungsverfahren für serienmäßig hergestellte Tierhaltungssysteme bei Nutz- und Heimtieren vorlegen“.
[5] BT-Drs. 19/15940, S. 16.
[6] Siehe auch Bundestierschutzbeauftragte (BTB), Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 1, abrufbar unter https://www.bmleh.de/DE/ministerium/organisation/tierschutzbeauftragte/Download/stellungnahme-tierschutz-in-wahlprogrammen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Abruf 3.8.2025) und Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 257 f., abrufbar unter https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 3.8.2025); vgl. auch die Regelungen der Schweiz zur Zulassung von Stallsystemen in Art. 7 Abs. 2 des TSchG.
[7] BR-Drs. 660/07, S. 10.
[8] Siehe etwa die Debatte um die Anbindehaltung von Rindern sowie die Haltung auf Vollspaltenböden in der Schweine- wie Rindermast: vgl. EFSA Panel on Animal Health and Animal Welfare, Welfare of dairy cows, EFSA Journal 21 (2023), Issue 5, abrufbar unter https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2023.7993 (letzter Abruf 3.8.2025); EFSA Panel on Animal Health and Animal Welfare, Welfare of beef cattle, EFSA Journal 23 (2025), Issue 7, abrufbar unter https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.2903/j.efsa.2025.9518 (letzter Abruf 3.8.2025); *Hahn/Kari*, NuR 2021, 599; *Hergt et al.*, Tierärztliche Praxis 2018, Ausgabe G, Großtiere/Nutztiere (Bd. 46, Nr. 6), 368 ff.

wichtigste Aspekt, vor allem auf die **Vereinbarkeit** der Haltungseinrichtungen **mit § 2 Nr. 1 und Nr. 2 TierSchG** zu achten. Denn diese Norm bestimmt die verhaltensgerechte Unterbringung und die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung.

Eine Unterbringung ist verhaltensgerecht im Sinne von **§ 2 Nr. 1 TierSchG**, wenn sie den grundlegenden Bedürfnissen des Tieres Rechnung trägt.[9] Hierbei werden in der Ethologie (Tierverhaltenswissenschaft) Verhaltensabläufe von Tieren verschiedenen Funktionskreisen zugeordnet.[10] Zur Erfüllung der Grundbedürfnisse, müssen Verhaltensweisen der **wesentlichen Funktionskreise** des Tieres stattfinden können und dürfen nicht – zumindest aber nicht in erheblichem Ausmaß – zurückgedrängt werden.[11]

Zu den wesentlichen Funktionskreisen i.S.v. § 2 Nr. 1 TierSchG zählen **Nahrungserwerbsverhalten, Ruhe- und Schlafverhalten, Körperpflegeverhalten,[12] Ausscheidungsverhalten,[13] Erkundungsverhalten[14]** sowie auch **Fortpflanzungs-** und **Sozialverhalten[15].**

Zur Bestimmung, ob die Verhaltensabläufe dieser Funktionskreise unterdrückt oder in einem erheblichen Ausmaß zurückgedrängt wurden, ist als Maßstab das Verhalten von Tieren der jeweiligen Art unter natürlichen bzw. naturnahen Lebensbedingungen heranzuziehen.[16] Es kommt hierbei nicht darauf an, ob die Unterdrückung oder erhebliche Zurückdrängung eines dieser Verhaltensbedürfnisse bei dem Tier zu Schmerzen, Leiden oder Schäden führt, da dies erst im Rahmen des § 2 Nr. 2 TierSchG relevant wird.

§ 2 Nr. 2 TierSchG stellt für den Funktionskreis **Bewegung[17]** eine Lex specialis gegenüber § 2 Nr. 1 TierSchG dar.[18] Gemäß § 2 Nr. 2 TierSchG darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer

---

[9] Siehe nur Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchG § 2 Rn. 30.
[10] *Busch*, in: Richter (Hrsg.), Krankheitsursache Haltung: Beurteilung von Nutztierställen – Ein tierärztlicher Leitfaden, 2006, S. 64; z.B. gehören die Verhaltensabläufe Nahrungssuche und -aufnahme zum Funktionskreis Nahrungserwerbsverhalten.
[11] Vgl. BVerfGE 101, 1; VGH München, BeckRS 2021, 12531: „ein Defizit bei einem Verhaltensbedürfnis [kann] nicht durch eine optimale Erfüllung anderer Verhaltensweisen kompensiert werden"; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2019, 503; VG Würzburg, BeckRS 2016, 53723; BT-Drs. 10/3158, S. 18; Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchG § 2 Rn. 30 f.
[12] Siehe zu den ersten drei Funktionskreisen etwa BVerfGE 101, 1; VG Würzburg, BeckRS 2016, 53723; VG Gelsenkirchen, BeckRS 2014, 53782.
[13] VG Regensburg, BeckRS 2020, 24769; Lorz/Metzger TierSchG § 2 Rn. 17.
[14] VG Würzburg, BeckRS 2016, 53723; VG Augsburg, BeckRS 2013, 45022; Nationaler Bewertungsrahmen Tierhaltungsverfahren, 2006, S. 414.
[15] BVerfGE 101, 1 („weitere artgemäße Bedürfnisse"); VGH München, BeckRS 2020, 16925; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2019, 503; OVG Schleswig, BeckRS 2015, 40495; VG Köln, BeckRS 2018, 20373; VG Ansbach, BeckRS 2017, 123528; VG Würzburg, BeckRS 2016, 53723, das auch das „Mutter-Kind-Verhalten" explizit als gesonderten Funktionskreis benennt; Eltern-Kind-Verhalten ebenso als Funktionskreis benennend Lorz/Metzger TierSchG § 2 Rn. 17.
[16] VG Düsseldorf, BeckRS 2014, 55687.
[17] Siehe hierzu VGH München, BeckRS 2017, 131781.
[18] BVerfGE 101, 1.

Bewegung nicht so eingeschränkt werden, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Damit ist ausschließlich das Bedürfnis des Tieres zur Bewegung Einschränkungen bis hin zur Leidens-/Schmerzgrenze unterworfen, wobei ein **uneingeschränktes Verbot der Zufügung von Schmerzen** gilt.[19] Daher markiert bereits die Verursachung von einfachen Schmerzen[20] hier eine absolute Grenze.[21] Demgegenüber gilt für die Zufügung von Schäden oder Leiden ein eingeschränktes Verbot: „Verursacht die Einschränkung der Bewegung zwar keine Schmerzen, aber Leiden oder Schäden, so begründet dies eine Rechtswidrigkeit, soweit diese Folgen vermeidbar sind."[22]

Nur bei Beachtung dieser Grundsätze würde die Einführung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens tatsächlich zur Förderung tierschutzgerechter Haltung beitragen, wie § 13a Abs. 2 TierSchG sie bestimmt, und die lange geforderte Planungs- wie Rechtssicherheit[23] aller Akteure mit sich bringen.

Darüber hinaus befürwortet die Bundestierschutzbeauftragte folgende **Vorschläge** im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Prüf- und Zulassungsverfahrens:

- Einbeziehung ausländischer Anbieter auf dem deutschen Markt
- Sukzessive Einbeziehung bereits bestehender Haltungssysteme[24]
- Interdisziplinäre Besetzung der Prüfstelle (etwa aus der Agrarwissenschaft, Tiermedizin und Tierverhaltenswissenschaft)
- Transparenz der Prüfungsergebnisse[25]

Die Bundestierschutzbeauftragte möchte in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass auch **Heimtiere** unter tierschutzwidrigen Haltungssystemen leiden, zum Beispiel Kleinsäuger oder Vögel in zu kleinen Käfigen und ohne weitere Auslauf-/Flugmöglichkeiten. Einen großen Mehrwert für den Heimtierschutz würde daher gleichermaßen die rechtliche Implementierung eines Prüf- und Zulassungsverfahren für die Haltungssysteme von Heimtieren mit sich bringen.[26]

---

[19] Vgl. BVerfGE 101, 1; VG Würzburg, BeckRS 2016, 53723; VG Arnsberg, BeckRS 2007, 26222.
[20] Im Gegensatz zu erheblichen Schmerzen, liegen einfache Schmerzen unterhalb der sog. Bagatellgrenze.
[21] VG Arnsberg, BeckRS 2007, 26222.
[22] VG Arnsberg, BeckRS 2007, 26222.
[23] Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten 2015, S. 258.
[24] In Deutschland gibt es diverse Haltungssysteme, die zurecht in der Kritik hinsichtlich ihrer Tierschutzkonformität stehen (vgl. Fn. 8). Daher ist eine Einbettung bereits bestehender Haltungssysteme aus hiesiger Sicht dringend erforderlich.
[25] Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchG § 13a Rn. 13.
[26] DJGT, Zulassungsverfahren für Haltungssysteme, Betäubungsgeräte und Heimtierunterbringungen, 2021, abrufbar unter https://djgt.de/2021/07/18/forderung-der-djgt-zulassungsverfahren-fuer-haltungssysteme-betaeubungsgeraete-und-heimtierunterbringungen/ (letzter Abruf 3.8.2025); Stabsstelle der Landesbeauftragten für Tierschutz Baden-Württemberg, Tätigkeitsbericht 2018, S. 15, abrufbar unter https://mlr.baden-

II. Prüfung der Videoüberwachung auf Schlachthöfen

Die Einführung einer Videoüberwachung in Schlachthöfen hält die Bundestierschutzbeauftragte für einen wichtigen Schritt.[27] Zahlreiche Fälle,[28] die mitunter medial aufgegriffen wurden,[29] zeigen, dass es in Schlachthöfen immer wieder zu Verstößen gegen das Tierschutzgesetz kommt. Die Schlachtung eines Tieres (inklusive der vorgelagerten Bereiche wie das Abladen, das Aufstallen im Wartestall und der Zutrieb zur Schlachtung sowie nachgelagerte Bereiche wie die ersten Schlachtarbeiten) ist ein **besonders tierschutzsensibler Bereich**, bei dem Verstöße – etwa eine unzureichende Betäubung – im Regelfall zu besonders gravierenden tierlichen Schmerzen und Leiden führen. Behördliche Kontrollen sind keinesfalls allein geeignet, diesem Defizit entgegen zu wirken, da zum Beispiel solche zur Überprüfung der Betäubungs- und Tötungsvorgänge mitunter stichprobenartig stattfinden[30], und die **Verantwortung** für einen rechtskonformen Betrieb in den Händen der Schlachthofbetreibenden liegt.

Die Videoüberwachung bietet allerdings eine **zusätzliche Kontrollmöglichkeit** und kann damit das Kontrollpersonal bei der Identifikation und konsequenteren Ahndung tierschutzrechtlicher Verstöße unterstützen.[31] Durch die Videoaufzeichnungen können insbesondere strukturelle Defizite besser identifiziert und auf Basis dessen die einer behördlichen Kontrolle zugrundliegende Risikoanalyse optimiert werden.[32] Neben der repressiven Funktion kann eine Videoüberwachung auf Schlachthöfen auch **präventiv** wirksam werden, da eine höhere

---

wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/SLT/SLT_Taetigkeitsbericht_2018.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).

[27] Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 1314 f.: „Wir prüfen die Videoüberwachung auf Schlachthöfen." Dabei ist zu kritisieren, dass es sich lediglich um einen Prüfauftrag handelt. So gibt es zahlreiche Literatur, die besagt, dass es fachlich notwendig und juristisch möglich ist, siehe nur *Felde*, NuR 2019, 591 und DJGT, Forderung der DJGT: Verpflichtende Videoüberwachung in Schlachthöfen, 2021, abrufbar unter https://djgt.de/2021/08/31/forderung-der-djgt-verpflichtende-videoueberwachung-in-schlachthoefen/?utm (letzter Abruf 3.8.2025); auch war dies im Gesetzesentwurf zur Novellierung des Tierschutzgesetzes 2024 vorgesehen, BT-Drs. 20/12719, S. 54 ff.

[28] *Schneidewind/Langforth/Meemken*, Animal welfare at German abattoirs: insights into the occurence of violations against laws and regulations from official veterinarians and judicial decisions, Front. Vet. Sci. 11 (2024), 1354039 abrufbar unter https://www.frontiersin.org/journals/veterinary-science/articles/10.3389/fvets.2024.1354039/full (letzter Abruf 3.8.2025); vgl. auch *Reymann*, Vergleichende Überprüfung des Tierschutzes in Schlachthöfen anhand rechtlicher Vorgaben und fachlicher Leitparameter, 2016.

[29] Siehe nur Tagesschau v. 21.7.2023, Vorwurf der wiederholten Tierquälerei, abrufbar unter https://www.tagesschau.de/investigativ/fakt/bayern-schlachthof-tierquaelerei-100.html; WDR v. 6.6.2024, Ermittlungen wegen Tierquälerei-Vorwürfen im Schlachthof Bochum, abrufbar unter https://www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/schlachthof-bochum-tierquaelerei-vorwuerfe-100.html; BR v. 22.5.2025, Tierquälerei in 728 Fällen? Vorwürfe gegen Geflügelschlachthof, abrufbar unter https://www.br.de/nachrichten/bayern/tierquaelerei-in-728-faellen-vorwuerfe-gegen-gefluegelschlachthof,UlvG4Bb (jeweils letzter Abruf 3.8.2025).

[30] Mit weiteren Begründungen BT-Drs. 20/12719, S. 54 ff.

[31] So auch bereits BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 7, abrufbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/tierschutzbeauftragte/stellungnahme-tierschutzgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 3.8.2025).

[32] Vgl. BT-Drs. 20/12719, S. 54 ff.

Hemmschwelle zur Begehung von tierschutzrechtlichen Verstößen zu erwarten ist.[33] Zuletzt sollte das Videomaterial dazu verwendet werden, dass Schlachthofbetreibende diese für Eigenkontrollen verwenden, etwa um Mitarbeitende zu **schulen**. Aus hiesiger Sicht wäre hierfür sowohl für den Tierschutz als auch zur Stärkung der Verantwortlichkeit des Schlachthofbetreibenden eine rechtliche Verankerung ein großer Mehrwert.[34]

In § 4d des Gesetzesentwurfs zur Novellierung des Tierschutzgesetzes war die Verpflichtung von Schlachthofbetreibenden zur Aufzeichnung tierschutzsensibler Vorgänge[35] bereits vorgesehen.[36] In Abweichung zu diesem Vorschlag sollte jedoch keine Differenzierung nach Betriebsgröße erfolgen, sondern eine **ausnahmslose Verpflichtung** erwogen werden, da Tierschutzverstöße unabhängig von der Größe des Schlachthofs vorkommen und gleichermaßen konsequent im Sinne des Individualtierschutzes zu verfolgen sind.[37] Darüber hinaus sind qualitativ ausreichende Kamerasysteme relativ preiswert zu erwerben, sodass dies selbst für Kleinstbetriebe keine unverhältnismäßige finanzielle Belastung darstellen würde – zumal eine deutlich geringere Anzahl erforderlich wäre.[38]

Wird die Pflicht zur Videoüberwachung lediglich auf die tierschutzsensiblen Vorgänge beschränkt, so bestehen auch keine Bedenken im Hinblick auf die **Verhältnismäßigkeit**. Vor dem Hintergrund der erheblichen Gefahren für das Tierwohl bei der Schlachtung und der Vielzahl bekannter Fälle überwiegt das Staatsziel Tierschutz nach Art. 20a GG gegenüber dem mit einer Videoüberwachung im Schlachthof einhergehenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte[39] der Betroffenen nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.[40] Auch die wirtschaftlichen Interessen der

---

[33] So auch bereits BT-Drs. 20/12719, S. 54 und BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 7. Gleichzeitig muss auch die Ahndung tierschutzrechtlicher Verstöße konsequenter erfolgen.

[34] Vgl. etwa das auf Lebensmittelrecht basierende HACCP-Konzept oder die auf EU-Recht basierende Standardarbeitsanweisungen nach Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1099/2009; siehe auch BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 8.

[35] „Entladen aus den Transportmitteln, Zuführung in den Ruhe-/Wartebereich, Ruhen/Warten, Zuführung zur Betäubung, Aufhängen vor der Betäubung, Betäubung, Aufhängen nach der Betäubung, Zuführung zur Entblutung, Setzen des Entblutungsschnittes, Entblutung und die sogenannten ersten weiteren Schlachtarbeiten“, vgl. BT-Drs. 20/12719, S. 55.

[36] BT-Drs. 20/12719, S. 54 ff.

[37] Für eine verpflichtende Videoüberwachung insbesondere für kleinere Betriebe, da dort die Position des Tierschutzbeauftragten fehlt: Verband der Fleischwirtschaft e.V., Tierschutz bei der Schlachtung – Beratung zum Tierschutzgesetz, 2024, abrufbar unter https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/19/e7/353737/Stellungnahme-Gutachten-SG2409130009.pdf (letzter Abruf 3.8.2025); siehe auch BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 7; siehe zur Verpflichtung der Staatsorgane zum Schutz individueller Tiere durch Art. 20a GG: Sachs/*Murswiek* GG Art. 20a Rn. 31b.

[38] So bereits BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 8.

[39] Insbesondere das Recht am eigenen Bild, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

[40] Ebenso BT-Drs. 20/12719, S. 54.

Betriebsinhaber:innen treten hinter dem dringend gebotenen Schutz der Tiere in Schlachthöfen zurück.[41]

III. Reformierung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes

Die Ergänzungsvorschläge der neuen Regierungskoalition im Zusammenhang mit dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz begrüßt die Bundestierschutzbeauftragte ebenfalls. So heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir reformieren unter Einbeziehung der Beteiligten der gesamten Wertschöpfungskette das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz grundsätzlich, um es praxistauglich zu gestalten und auf das Tierwohl auszurichten."[42]

Mit Entschließungsantrag vom 23. Juni 2025[43] zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes (TierHaltKennzG)[44] an den Ausschuss für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat stellen die Fraktionen CDU/CSU und SPD unter anderem fest, „dass im Interesse der Verbraucher und der Wirtschaftsbeteiligten die **Erweiterung** des TierHaltKennzG **um die weiteren Tierarten**, den **gesamten Lebenszyklus**, **verarbeitete Produkte** und die **Außerhausverpflegung** notwendig ist" und fordern die Umsetzung bis zur Mitte der Wahlperiode. Dies wäre außerordentlich wünschenswert, da nur basierend auf einer solch umfassenden Grundlage Kaufentscheidungen zugunsten von Produkten mit höheren Tierschutzstandards möglich sind. Zudem würde es den Anreiz erhöhen, auf bessere Haltungsformen umzusteigen und Tierhaltende auf diesem Weg mit Förderungen zu begleiten. Besonders erstrebenswert erscheint auch die Ausweitung auf den Bereich der **Außerhausverpflegung**, da die Nutzung von Gastronomie, Kantinen und Lieferdiensten einen zentralen Bestandteil der Ernährungsgewohnheiten der deutschen Bevölkerung darstellt.[45] In diesem Bereich besteht bislang eine erhebliche Regelungslücke, die sowohl den Belangen des Tierschutzes als auch dem berechtigten Informationsinteresse der Verbraucher:innen zuwiderläuft. So geben 84 % der Endverbraucher:innen an, dass die Haltungsform der Tiere, aus denen die Lebensmittel stammen, für sie von erheblicher Bedeutung ist.[46] Ein flächendeckender wirksamer Tierschutz sowie eine hinreichende Transparenz gegenüber den Verbraucher:innen lassen sich daher nur durch eine entsprechende Erweiterung erreichen.[47]

---

[41] Siehe auch BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 8.
[42] Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 1308 ff.
[43] Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 21(10)4.
[44] BT-Drs. 21/327.
[45] BMEL, Ernährungsreport 2024, S. 33 f., abrufbar unter https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2024.html (letzter Abruf 3.8.2025).
[46] BMEL, Ernährungsreport 2024, S. 56.
[47] Siehe auch bereits BT-Drs. 20/14034.

Die Bundestierschutzbeauftragte möchte in diesem Zusammenhang anmerken, dass eine Kaufentscheidung durch die Verbraucher:innen allerdings nur fundiert getroffen werden kann, wenn sie die den verwendeten Haltungsformen zugrundeliegenden tatsächlichen Ausformungen der Haltung kennen. Die Verbraucher:innen sollten durch eine **Informationskampagne** umfassend aufgeklärt werden, wie die jeweiligen Haltungsformen – auch die gesetzlichen Mindeststandards – ausgestaltet sind. Aus hiesiger Sicht ist dies ein wichtiger Ansatz, um die Lücke zwischen Verbraucherwille und Kaufentscheidungen zu schließen.[48]

Im Zusammenhang mit der Forderung, „bei staatlichen Tierwohl-Programmen sicherzustellen, dass bei Tieren aus dem Ausland, die in Deutschland aufgezogen werden, zumindest die gesetzlichen deutschen Standards eingehalten werden müssen, insbesondere im Hinblick auf die betäubungslose Ferkelkastration, Kastenstand und Abferkelstand“ möchte die Bundestierschutzbeauftragte darauf aufmerksam machen, dass die Kastenstandhaltung im Deckbereich noch bis zum 9. Februar 2029 (in Härtefällen bis 2031) für einen Zeitraum von vier Wochen pro Zyklus (§ 45 Abs. 11a TierSchNutztV) und im Abferkelbereich für einen Zeitraum von ca. fünf Wochen pro Abferkeltermin noch bis zum 9. Februar 2036 (in Härtefällen bis 2038) (§ 45 Abs. 11b TierSchNutztV) erlaubt ist. Dies ist nicht tierwohlorientiert. Es gibt einige Länder, in denen die Kastenstandhaltung bereits verboten ist oder nur für einen deutlich kürzeren Zeitraum erlaubt ist als in Deutschland.[49] Im Zusammenhang mit der Kastenstandhaltung ist es daher möglich, dass Tiere aus dem Ausland **besseren Standards als in Deutschland** unterliegen.

IV. Rechtsgrundlage für Kontrolle und Kennzeichnung von toten Tieren in Verarbeitungsbetrieben tierischer Nebenprodukte

Im Koalitionsvertrag ist die Einführung einer „praxistaugliche[n] Rechtsgrundlage für [die] Kontrolle und Kennzeichnung von toten Tieren in Verarbeitungsbetrieben tierischer Nebenprodukte“[50] (VTN-Betriebe) verankert.

Derzeit lässt das TierSchG keine tierschutzrechtlichen Kontrollen von VTN-Betrieben zu. So werden Tiere, die notgetötet wurden oder verendet sind und in den VTN-Betrieben angeliefert werden, nicht stichprobenartig auf mögliche tierschutzrelevante Befunde untersucht. Allerdings können durch die Befunderhebung bei in den VTN-Betrieben angelieferten Tieren wichtige Rückschlüsse auf mögliche **tierschutzwidrige Haltungsbedingungen in den Herkunftsbetrieben**

---

[48] Wichtig ist daneben auch eine umfassende Tierschutzbildung.
[49] In Schweden und Norwegen ist die Fixierung der Sauen sowohl im Deckzentrum als auch im Abferkelbereich seit 1988 verboten. In Großbritannien gibt es ein Verbot für Kastenstände im Deckzentrum seit 1999; in der Schweiz sind Kastenstände seit 1997 verboten, Bundesinformationszentrum Landwirtschaft, Kastenstände in der Schweinehaltung, 2024, abrufbar unter https://www.landwirtschaft.de/tier-und-pflanze/tier/schweine/kastenstaende-in-der-schweinehaltung (letzter Abruf 3.8.2025).
[50] Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 1315 ff.

bzw. **Straftaten nach § 17 TierSchG** gezogen und die Ahndung dieser Verstöße in den Herkunftsbetrieben angestoßen werden. In Deutschland verenden jedes Jahr ca. 13,6 Millionen Schweine, die sodann in VTN-Betriebe als Falltiere gebracht werden.[51] Eine Studie untersuchte verendete bzw. getötete Schweine in VTN-Betrieben auf tierschutzrelevante Befunde; dabei wurden bei 13,2 % der Mastschweine und 11,6 % der Zuchtschweine Befunde erhoben, die zu Lebzeiten mit länger anhaltenden erheblichen Schmerzen und/oder Leiden der Tiere einhergingen.[52] Darüber hinaus wurde bei 61,8 % der Schweine, die Anzeichen einer Tötung aufwiesen, eine mangelhafte Durchführung der Betäubung und/oder Tötung festgestellt, sodass man auch hier von einer Zufügung von erheblichen, teilweise länger anhaltenden, Schmerzen und Leiden ausgehen musste.[53]

Im Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes 2024[54] war eine Ausweitung der behördlichen Befugnisse auf die Kontrolle von VTN-Betrieben vorgesehen (Betretung der Betriebe, Untersuchung und Fotografieren der Tierkadaver). Dabei wurde, nachdem der Referentenentwurf zunächst nur eine Kontrollmöglichkeit bei erwerbsmäßig gehaltenen Rindern und Schweinen vorsah, nach der Länder und Verbändeanhörung richtigerweise eine Erweiterung auch auf erwerbsmäßig gehaltene Ziegen, Schafe und Einhufer vorgenommen.[55] Aus Sicht des Tierschutzes sollte jedoch **keinerlei Beschränkung** der Kontrollmöglichkeit **auf bestimmte Tierarten oder den Erwerbszweck** erfolgen, um dem Individualtierschutz[56] hinreichend gerecht zu werden. Insbesondere sollten Tiere aus privater Hand, bei denen die Pflicht zur Abgabe in VTN-Betrieben besteht, sowie weitere Tierarten wie Geflügelarten (zum Beispiel Hühner, Puten, Gänse, Enten und Wachteln) nicht per se ausgeschlossen werden. Ist aufgrund eines fortgeschrittenen Verwesungsprozesses oder anderer Sachzwänge eine Untersuchung der Tiere auf tierschutzrelevante Befunde nicht möglich, so kann bereits die **Dokumentation** in den VTN-Betrieben den Behörden wichtige Hinweise für tierschutzrelevante Verstöße in den Herkunftsbetrieben liefern. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Anstieg der Abgabe von Falltieren zu

---

[51] In Deutschland verenden ca. 21 % der lebend geborenen Schweine: *Große Beilage*, Untersuchungen an verendeten/getöteten Schweinen in Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte, 2017, S. 155.
[52] *Große Beilage*, Untersuchungen an verendeten/getöteten Schweinen in Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte, 2017, S. 155.
[53] *Große Beilage*, Untersuchungen an verendeten/getöteten Schweinen in Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte, 2017, S. 155; siehe ähnliche Ergebnisse auch bei Studien zu Rindern: *Lehnert et al.*, Berliner und Münchener Tierärztliche Wochenschrift 2022, 1 ff.; *Volke-Middendorf*, in: DVG (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Tierschutzes, 2021, S. 63 ff.; *Baumgartner/Binder*, Wiener Tierärztl Monatsschr 2015, 193 ff.; BT-Drs. 20/12719, S. 74.
[54] BT-Drs. 20/12710, S. 74; siehe auch bereits den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 19.4.2021 zur Änderung des Tierschutzgesetzes – Tierschutzkontrollen an Tierkörpern, BT-Drs. 19/28654.
[55] BT-Drs. 20/12719, S. 19 ff., 73; BTB, Stellungnahme zum Referentenentwurf […] nach der Verbände- und Länderanhörung, 2024, S. 1, abrufbar unter https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/tierschutzbeauftragte/stellungnahme-tierschutzgesetz-nach-anhoerung.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 3.8.2025).
[56] Siehe zur Verpflichtung der Staatsorgane zum Schutz individueller Tiere durch Art. 20a GG Sachs/*Murswiek* GG Art. 20a Rn. 31b.

verzeichnen ist.[57] Wichtig ist dabei, dass darüber hinaus eine Pflicht zur **Kennzeichnung der Falltiere** geschaffen wird, wie sie bereits 2024 in § 16l TierSchG-E vorgesehen war.[58]

Die von der Bundesregierung als notwendig erkannte rechtliche Implementierung der Möglichkeit dieser Tierschutzkontrollen sollte zudem durch eine allgemeine **Aufsichtspflicht** nach § 16 Abs. 1 TierSchG über VTN-Betriebe flankiert werden – auch um eine entscheidende Verbesserung hinsichtlich risikoorientierter Kontrollen zu bewirken.

V. Verbot des Handels mit Haus- und Heimtieren im öffentlichen Raum (unbeschadet Tierbörsen und -märkten) sowie anonym online

Im Koalitionsvertrag ist festgehalten: „Wir [...] verbieten den Handel mit Haus- und Heimtieren im öffentlichen Raum [...] sowie anonym online“[59]. Dieses Vorhaben ist aus tierschutzrechtlicher Sicht ausdrücklich zu begrüßen.[60]

Ein Verbot des Handels im öffentlichen Raum kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, tierschutzwidrige Praktiken – insbesondere im Zusammenhang mit dem **illegalen Welpenhandel** – wirksam einzudämmen. Auch in der Vergangenheit wurde dieser Problematik auf bundespolitischer Ebene wiederholt Aufmerksamkeit geschenkt.[61]

In der Praxis werden Welpen weiterhin illegal auf Parkplätzen oder anderen öffentlichen Flächen „aus dem Kofferraum heraus“ verkauft. Diese Tiere stammen meist von sogenannten „Vermehrern“ im Ausland, erhalten keine pflegliche Erstversorgung wie Schutzimpfungen, werden viel zu früh von der Mutter getrennt und sind oder werden häufig krank – auch Todesfälle sind vielfach dokumentiert. Hinzu kommen gravierende Verhaltensauffälligkeiten bis hin zu Störungen. Auch der Transport erfolgt unter gravierend tierschutzwidrigen Bedingungen; teilweise werden den Tieren sogar Medikamente verabreicht, um ihren schlechten körperlichen

---

[57] Vgl. auch Bundestierärztekammer, Stellungnahme Novellierung des Tierschutzgesetzes [...], 2024, S. 18, abrufbar unter https://www.bundestieraerztekammer.de/tieraerzte/stellungnahmen/ (letzter Abruf 3.8.2025).
[58] BT-Drs. 20/12719, S. 73 f.
[59] Koalitionsvertrag 2025, Zeilen 1317 f.; siehe zu einem Verbot von Kaufbörsen mit Wildtieren in Österreich: § 2 Abs. 2a TSchG-VeranstV.
[60] Siehe auch bereits BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 7.
[61] Siehe etwa Koalitionsvertrag 2018, Zeilen 4009 ff.: „Wir haben in verschiedenen Bereichen Herausforderungen im Tierschutz [...] Internet und Versandhandel von lebenden Heimtieren, illegaler Welpenhandel [...]. Das für Tierschutzfragen zuständige Ministerium wird bis zur Mitte der Legislaturperiode Vorschläge für konkrete Maßnahmen bis hin zu Verboten zur Verbesserung des Tierschutzes in diesen Bereichen vorlegen.“; siehe auch Informationsseite des BMEL, STOPP dem illegalen Welpenhandel, 2021, abrufbar unter https://www.bmleh.de/DE/themen/tiere/haus-und-zootiere/illegaler-welpenhandel.html (letzter Abruf 3.8.2025). Ferner wurden im Jahr 2021 unter der damaligen Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner Internetplattformen, Tierschutz- und Tierärzteverbänden und Vertretern der Heimtierbranche zu einem Runden Tisch eingeladen.

Zustand zu vertuschen.[62] Illegaler Welpen- bzw. Heimtierhandel geht mit **erheblichem Tierleid** einher – sowohl für die Elterntiere wie für die gehandelten Nachkommen. In vielen Fällen kommt daher eine **Strafbarkeit gem. § 17 TierSchG** in Betracht.

Neben tierschutzrechtlichen Aspekten sprechen auch gewichtige **verbraucherschutzrechtliche Gründe** für einen Handlungsbedarf: Käufer:innen werden getäuscht, erwerben kranke Tiere und sehen sich infolgedessen mit unerwarteten hohen Tierarztkosten konfrontiert. Nicht zuletzt muss der illegale Tierhandel auch als Teil **organisierter Wirtschaftskriminalität**[63] verstanden werden.

Die Bekämpfung des illegalen Welpen- bzw. Heimtierhandels stärkt daher den **Rechtsstaat** auf mehreren Ebenen – vom Tierschutz über den Verbraucherschutz bis hin zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität.

Der illegale Handel mit Heimtieren beschränkt sich dabei längst nicht mehr auf analoge Räume. So werden Kauf- und Bestellvorgang häufig bereits im Vorfeld der Übergabe der Tiere im Internet getätigt. Durch diese zunehmende **Verlagerung in den digitalen Raum** mit der Möglichkeit, dort anonym zu agieren, verschärft sich das oben beschriebene Problem zusätzlich. Die geplante Ausweitung des Verbots auf den anonymen Onlinehandel ist daher ein ebenso notwendiger wie richtiger Schritt gegen den illegalen Heimtierhandel.[64]

Ergänzend möchte die Bundestierschutzbeauftragte auf ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang aufmerksam machen. So wurden der Bundestierschutzbeauftragten Fälle zugetragen, in denen der illegale Welpenhandel „unter dem Deckmantel“ einer nach **§ 11 TierSchG erteilten Erlaubnis** betrieben wurde. Inhaber:innen einer solchen Erlaubnis boten gewerbsmäßig Welpen zum Verkauf an, die allerdings gezielt aus dem Ausland von nicht seriösen Züchter:innen, also oben genannte Vermehrern, stammten. Auch der Zustand der Welpen entsprach dem oben Beschriebenen. Das Geschäftsmodell glich dabei dem Verkauf von Welpen in einer **Zoofachhandlung**.

Grundsätzlich ist in den genannten Fällen die Zuverlässigkeit im Sinne des § 11 TierSchG aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten nicht (mehr) gegeben, sodass besagte Personen keine Erlaubnis erhalten dürften, vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 TierSchG a.F. i.V.m. § 21 Abs. 5 TierSchG. Bestehende Erlaubnisse sind unter diesen Umständen aus hiesiger Sicht im Sinne des Tierschutzes nach den §§ 48, 49 VwVfG zurückzunehmen bzw. zu widerrufen. Dies geschieht in der Praxis jedoch nach Kenntnis der Bundestierschutzbeauftragten allein aufgrund der

---

[62] Vgl. auch *Bülte*, NZWiSt-Editorial 7/2025.
[63] *Bülte*, NZWiSt-Editorial 7/2025: „banden- und gewerbsmäßiger Betrug durch den Verkauf, Urkundendelikte bei der Herstellung der Impfpässe etc., Hinterziehung von Einkommen-, Gewerbe und Umsatzsteuer durch unterlassene Deklaration der Einkünfte, Geldwäsche durch Verwendung der Erlöse, Sozialbetrug“.
[64] Siehe auch bereits BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 6 f.

Arbeitsbelastung in den Veterinärbehörden und Beweisschwierigkeiten nicht in der gebotenen Konsequenz.

Ein proaktiver Ansatz – um das Problem gar nicht erst entstehen zu lassen – könnte der Erlass eines **Verkaufsverbots von Hunden und Katzen in Zoofachhandlungen oder ähnlichen gewerblichen Einrichtungen**, in denen Tiere angeboten werden, sein.[65] Dabei ist es wichtig, das Verbot explizit auch auf „ähnliche Einrichtungen" zu erstrecken, da ein reines Verkaufsverbot von Hunden und Katzen in Zoofachhandlungen zu Schutzlücken führen könnte: Zoofachhandlungen zeichnen sich regelmäßig dadurch aus, dass sie neben Tieren auch Haltungssysteme, weiteres Zubehör und Futtermittel anbieten. Tierschutzrechtliche Bedenken ergeben sich jedoch unabhängig vom gehandelten Sortiment, d.h. unabhängig davon, ob zusätzlich auch Haltungssysteme und weiteres Zubehör verkauft werden. So können alle Arten solcher Verkaufseinrichtungen Einfallstor für den Import und Verkauf kranker Hunde und Katzen aus dem Ausland sein. Darüber hinaus ist die Umgebung in all diesen Einrichtungen regelmäßig nicht verhaltensgerecht und ermöglicht keine angemessene Sozialisation.[66] So begünstigen enge Zwinger, die Lautstärke, häufig wechselndes Personal und eine unzureichende individuelle Betreuung die Entstehung weiterer Verhaltensauffälligkeiten bis hin zu -störungen und körperlicher Krankheiten. Daher würde solch ein Verbot nicht nur einen Beitrag zur Bekämpfung des illegalen Handels von Hunden und Katzen leisten, sondern zugleich den tierschutzrechtlichen Problemen, die sich aus der Haltung der Tiere in solchen Einrichtungen ergeben, begegnen.

Ein solches Verbot würde für bestehende deutsche Zoofachhandlungen, die im Zentralverband Zoologischer Fachbetriebe (ZZF) organisiert sind, auch keine Einschränkung darstellen, da diese sich bereits freiwillig dazu verpflichtet haben, keine Hunde und Katzen mehr zum Verkauf anzubieten.[67] Vielmehr würde es die bereits etablierte Selbstregulierung durch klare rechtliche Rahmenbedingungen unterstützen und weiter stärken.

Darüber hinaus würde auf diese Weise auch die Position von Züchter:innen in Deutschland gestärkt werden. Ebenso würde dem Verbraucherschutz Rechnung getragen werden: Durch den direkten Kontakt mit der Zuchtstätte hätten Käufer:innen die Möglichkeit, sich ein eigenes Bild von der Herkunft der Tiere, den Haltungsbedingungen sowie dem Zustand der Elterntiere zu machen – und wären so besser vor Täuschungen über Zuchtbedingungen und Herkunft

---

[65] Siehe auch § 31 Abs. 5 TSchG (Österreich): „Hunde und Katzen dürfen im Rahmen gewerblicher Tätigkeiten gemäß Abs. 1 in Zoofachgeschäften und anderen gewerblichen Einrichtungen, in denen Tiere angeboten werden, zum Zwecke des Verkaufes, der Vermittlung oder sonstiger gewerblicher Tätigkeiten nicht gehalten und ausgestellt werden".

[66] Siehe auch Opinion of the committee on the environment, climate and food safety (8.4.2025) [...], Amendment 15 Recital 17a (new), 2025, abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0104_EN.html?utm (letzter Abruf 3.8.2025).

[67] Vgl. ZZF, Heidelberger Beschlüsse, Stand Juni 2023, abrufbar unter https://www.zzf.de/positionen/heidelberger-beschluesse#c2273 (letzter Abruf 3.8.2025).

geschützt. Nicht zuletzt würden durch solch ein Verbot auch die Veterinärbehörden entlastet werden (s.o.).

Auch auf EU-Ebene wird im Rahmen des sogenannten **„Cats and Dogs Proposals“**, das sich aktuell in den Trilog-Verhandlungen befindet, über ein ähnliches Verbot diskutiert. Allerdings sind vom Verbot explizit nur sogenannte Pet Shops (deutsch: Zoofachhandlungen) erfasst.[68] Für andere als „Selling Establishments“[69] bezeichnete Einrichtungen sieht die Verordnung lediglich höhere tierschutzrechtliche Anforderungen vor.[70] Daher wären nach jetzigem Stand bei Erlass der Verordnung nicht alle Geschäftsmodelle erfasst.

Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt daher, dass Deutschland hier eine Vorreiterrolle einnimmt und zeitnah selbst ein umfassendes nationales Verbot unter Einbeziehung aller Verkaufseinrichtungen erlässt, um diesem tierschutzrechtlichen Problem vollständig zu begegnen.[71]

---

[68] P10_TA (2025)0135, Welfare of dogs and cats and their traceability, Amendment 289 Art. 12 paragraph 3 subparagraph 1 a (new), abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0135_EN.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).

[69] P10_TA (2025)0135, Welfare of dogs and cats and their traceability, Amendment 68 Art. 3 paragraph 1 point 13: „‘selling establishments’ means any premises or structure where dogs or cats are kept for sale without having been born there“.

[70] Vgl. etwa P10_TA (2025)0135, Welfare of dogs and cats and their traceability, Amendment 15 Recital 17 sowie Amendment 130 Art. 12 paragraph 2 point c und Amendment 135 Art. 12 paragraph 6a (new).

[71] Siehe auch Lucy’s Law (England) zur Eindämmung von sog. Puppy Farms: Danach ist der gewerbliche Verkauf von Welpen und Kätzchen im Alter von unter sechs Monaten durch Dritte verboten und Law in the Protection of Animal Rights and Welfare (Spanien), wonach Hunde, Katzen und Frettchen nur noch über registrierte Züchter:innen gekauft werden dürfen.

B. „Den Tierschutz stärken“

Sehr zu begrüßen ist die im aktuellen Koalitionsvertrag festgehaltene Bestrebung, den Tierschutz in Deutschland insgesamt zu stärken.[72] Sie steht im Einklang mit dem im Jahr 2002 eingeführten **Staatsziel Tierschutz** gemäß Art. 20a des Grundgesetzes, aus dem sich ein verfassungsrechtliches **Optimierungsgebot** ableiten lässt.[73] Daraus ergibt sich die Verpflichtung des Gesetzgebers, das festgehaltene Ziel (insbesondere die Verringerung von Schmerzen, Leiden oder Schäden bei Tieren) möglichst umfassend zu realisieren.[74] Flankiert wird dieses Optimierungsgebot durch ein sich ebenfalls aus Art. 20a GG ergebendes **Nachbesserungsgebot**.[75] Dieses verpflichtet dazu, bestehende Rechtsnormen regelmäßig an den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse anzupassen – insbesondere im Hinblick auf die zunehmende Erforschung der Leidens- und Empfindungsfähigkeit von Tieren sowie unter Berücksichtigung des Wandels ethischer Standards, gesellschaftlicher Sensibilität und technischer Entwicklungen.[76] Damit besteht eine fortwährende Verpflichtung zur Überprüfung und Weiterentwicklung tierschutzrechtlicher Regelungen.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund unterbreitet die Bundestierschutzbeauftragte im Folgenden eine Auswahl an Vorschlägen für aus hiesiger Sicht dringliche notwendige Anpassungen im Tierschutzrecht. Sie beziehen sich sowohl auf die **Schließung bestehender Regelungslücken** als auch auf den dringenden **Reformbedarf** im Hinblick auf das geltende Recht und sollen als Anstoß für konkrete gesetzgeberische Maßnahmen dienen. Für darüberhinausgehende Empfehlungen zu Änderungen und Ergänzungen im Tierschutzrecht wird ausdrücklich auf die weiteren Stellungnahmen der Bundestierschutzbeauftragten verwiesen, insbesondere auf die Stellungnahmen zur Novellierung des Tierschutzgesetzes.[77]

---

[72] Koalitionsvertrag 2025, Zeile 1315.
[73] Staatsziele enthalten nach ganz überwiegender Meinung ein Optimierungsgebot: siehe nur Dreier/*Schulze-Fielitz* GG Art. 20a Rn. 72; Hirt/Maisack/Moritz/Felde GG Art. 20a Rn. 12; Lorz/Metzger GG Art. 20a Rn. 12; *Hildermann/Fertig,* in: Michel/Kühne/Hänni (Hrsg.), Animal Law – Tier und Recht – Developments and Perspectives in the 21st Century […], 2012, S. 531, 534 f.; *Caspar/Geissen*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2002, 913, 914. Ein Verstoß gegen die Verfassung kann daher beispielsweise bei fortwährender Untätigkeit des Gesetzgebers bejaht werden, wenngleich im Gegensatz zu Gesetzgebungsaufträgen eine richterliche Prüfung durch die Offenheit von Staatszielbestimmungen schwieriger erscheint (BVerfGE 127, 293; *Badura et al.,* Staatszielbestimmungen. Grundgesetzaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission 1983, Rn. 60).
[74] Hirt/Maisack/Moritz/Felde GG Art. 20a Rn. 12 m.w.N.
[75] Dreier/*Schulze-Fielitz* GG Art. 20a Rn. 72; Dürig/Herzog/Scholz/*Calliess* GG Art. 20a Rn. 205 m.w.N.; Hirt/Maisack/Moritz/Felde GG Art. 20a Rn. 20.
[76] Dreier/*Schulze-Fielitz* GG Art. 20a Rn. 72; Dürig/Herzog/Scholz/*Calliess* GG Art. 20a Rn. 205 m.w.N.; Hirt/Maisack/Moritz/Felde GG Art. 20a Rn. 20.
[77] BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024; dies., Zweite Stellungnahme zur Reformierung des Tierschutzgesetzes, 2024, abrufbar unter https://www.bmleh.de/DE/ministerium/organisation/tierschutzbeauftragte/2-stellungnahme-tierschutzgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 3.8.2025).

I. Qualzucht wirksam beenden

Qualzucht, die Zucht defektbelasteter Tiere, stellt ein enorm dringliches Anliegen für den Tierschutz dar. Denn Qualzuchtmerkmale gehen regelmäßig bei den Elterntieren wie Nachkommen mit **Schmerzen, Leiden oder Schäden** einher und haben folglich eine hohe tierschutzfachliche Relevanz. Daher möchte die Bundestierschutzbeauftragte anregen, das Qualzuchtverbot in § 11b TierSchG zu novellieren, um Qualzucht wirksam zu beenden. In Deutschland ist zwar seit Jahrzehnten in **§ 11b TierSchG** ein **Qualzuchtverbot** normiert. Allerdings bleibt eine Selbstregulierung seitens der Zuchtbranche aus und der Vollzug der Norm weist erhebliche Mängel auf – Verstöße bleiben regelmäßig ungeahndet. Der Handlungsbedarf wird von Seiten der Politik schon länger gesehen. So wurde bereits im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2018 festgestellt, dass Qualzucht nach wie vor ein Problem darstellt; daher sollten konkrete Maßnahmen bis hin zu Verboten erarbeitet werden.[78] Auch in der letzten Legislatur sah der Entwurf zur Novellierung des Tierschutzgesetzes eine Überarbeitung des § 11b TierSchG vor.[79] Unter anderem sollten **Regelbeispiele** für zuchtbedingte Defekte ergänzt werden,[80] was zu einem besseren Vollzug des Verbots beitragen würde.[81] Auch eine **Konkretisierung** des **Wahrscheinlichkeitsmaßstabs** des § 11b TierSchG könnte Unsicherheiten bei der Anwendung der Norm durch die Gerichte[82] und nach Landesrecht zuständigen Behörden begegnen.[83] Neben der Stärkung des Tierschutzes würde dies auch für die Züchter:innen Rechtssicherheit mit sich bringen.

Für eine wirksame Beendigung von Qualzucht in Deutschland möchte die Bundestierschutzbeauftragte zudem auch **präventive Maßnahmen** anregen. Hierzu zählen ein Ausstellungs- sowie Werbeverbot von Tieren mit Qualzuchtmerkmalen.[84] Darüber hinaus sollte auch die verharmlosende Präsentation von diesen Tieren im digitalen Raum einem Verbot unterworfen werden, da es sich etwa bei sozialen Medien um eine besondere Multiplikationsform

---

[78] Koalitionsvertrag 2018, Zeilen 4010 ff.
[79] BT-Drs, 20/12719, S. 64 ff.
[80] BT-Drs. 20/12719, S. 64; siehe auch QUEN, Stellungnahme zum Referentenentwurf [...], 2024, S. 5, abrufbar unter https://bundestagszusammenfasser.de/wp-content/uploads/stellungnahmen/539/tierschutzgesetz-teil3-001-334-187-196.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).
[81] Vgl. auch BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 15.
[82] Siehe z.B. VG Hamburg, BeckRS 2018, 44077: „hinreichende Wahrscheinlichkeit"; VG Dresden, 21.12.2020 – 6 L 646/10: „25%ige Wahrscheinlichkeit ausreichend"; siehe auch VGH BW, BeckRS 2024, 6154, das fälschlicherweise noch den Wahrscheinlichkeitsmaßstab des § 11b TierSchG a.F. anwendete; vgl. auch DJGT, Stellungnahme Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes [...], 2024, S. 89, abrufbar unter https://djgt.de/wp-content/uploads/2024/03/24_02_29_DJGT_StN_Ref_E_TierSchG_Verbaendeanh_2_2024_FINAL.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).
[83] Für eine Änderung des Wortlauts dahingehend, dass es ausreicht, wenn das Auftreten nachteiliger körperlicher Veränderungen „nach den objektiven Verhältnissen ernsthaft möglich erscheint" siehe auch BTB, Stellungnahme Referentenentwurf Tierschutzgesetz, 2024, S. 16; siehe auch DJGT, Stellungnahme Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes [...], 2024, S. 88.
[84] Ebenso bereits BT-Drs. 20/12719, S. 66. Im Hundebereich wurde dies bereits in § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV umgesetzt.

handelt.[85] Ferner sollte auch ein Haltungs-,[86] Verkaufs- sowie Ein- und Ausfuhrverbot erwogen werden, um Qualzucht effektiv zu unterbinden.[87]

II. Handlungsbedarf in Bezug auf Verordnungen

1. Überarbeitung der Tierschutz-Schlachtverordnung

Dringender Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die Tierschutz-Schlachtverordnung (TierSchlV). Die Verordnung wurde 2012 zunächst neu gefasst, um die EU-Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 umzusetzen.[88] In einem zweiten Schritt sollten die Betäubungs- und Tötungsmethoden verschiedener Tierarten an den **Stand der Wissenschaft** angepasst werden,[89] was bisher jedoch ausblieb. Damit basiert die Tierschutzschlachtverordnung in wesentlichen Teilen auf einem wissenschaftlichen Erkenntnisstand, der den heutigen Erkenntnissen über die Schmerz- und Leidensfähigkeit von Tieren nicht mehr gerecht wird.[90] Ein besonders kritisches Beispiel stellt **§ 12 Abs. 11 S. 1 TierSchlV** dar, wonach Krebstiere, Schnecken und Muscheln durch das Hineinwerfen in kochendes Wasser ohne Betäubung getötet werden dürfen. Nach aktuellem wissenschaftlichen Stand ist jedoch mindestens bei Kopffüßern und Zehnfußkrebsen von einer mit Wirbeltieren vergleichbaren **Schmerz- und Leidensfähigkeit** auszugehen.[91] Werden insbesondere große Krebse wie Taschenkrebse oder Hummer in kochendes Wasser eingetaucht, sterben diese nicht sofort; vielmehr zeigen sich bei Hummern noch bis zu zwei Minuten nach Einbringen in das kochende Wasser starke Aktivitäten im

---

[85] So auch die Begründung in BT-Drs. 20/127/19, S. 66. Nicht vom Zurschaustellungsverbot erfasst werden sollten private Beiträge in sozialen Netzwerken, „die nicht von einem breiten Publikum wahrgenommen werden“ und „bildliche Darstellungen in Lehrbüchern oder wissenschaftlichen Publikationen sowie Abbildungen in Veröffentlichungen, die über Tierversuche beziehungsweise zur Vermittlung wissenschaftlicher Inhalte informieren“.

[86] Ein Haltungsverbot wird bereits durch die EU RL 98/58/EG Anhang Nr. 21 vorgeschrieben. Demzufolge sollte bereits aus diesem Grund ein explizites Haltungsverbot in Deutschland normiert werden, vgl. auch *Gies,* AgrB 2024, 183, 186. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollten jedoch Übergangszeiten festgelegt werden, damit bereits angeschaffte Tiere weiterhin gehalten werden können.

[87] Vgl. auch BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 7 f.

[88] Bundesrat, Unterrichtung durch die Bundesregierung zu BR-Drs. 672/12, 22.3.2013, abrufbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2012/0601-0700/zu672-12(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Abruf 3.8.2025).

[89] Bundesrat, Unterrichtung durch die Bundesregierung zu BR-Drs. 672/12, 22.3.2013, abrufbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2012/0601-0700/zu672-12(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Abruf 3.8.2025); Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchlV Einleitung Fn. 1.

[90] Siehe z.B. den hohen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Schmerz- und Leidensfähigkeit von Fischen: Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit, Stellungnahme des FLI zu den Veröffentlichungen von Rose et al. (2012) sowie Arlinghaus und Cyrus (2013), 2013.

[91] Siehe bspw. *Crook*, Behavioral and neurophysiological evidence suggests affective pain experience in octopus, iScience 2021, 102229, abrufbar unter https://short-link.me/19Rla (letzter Abruf 3.8.2025); EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), Opinion [...] related to the aspects of the biology and welfare of animals used for experimental and other scientific purposes, EFSA Journal 3 (2005), Issue 12, 292 ff., abrufbar unter https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2903/j.efsa.2005.292 (letzter Abruf 3.8.2025); die Schmerzfähigkeit von Hummern ebenso bejahend VG Berlin, BeckRS 2017, 106584.

zentralen Nervensystem.[92] Das betäubungslose Eingeben von Hummern und anderen vergleichbar großen Krebsen in kochendes Wasser stellt angesichts bestehender Betäubungsmöglichkeiten[93] einen Verstoß gegen § 3 Abs. 1 TierSchlV sowie § 1 Satz 2 TierSchG dar; auch ist von einer Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 2 TierSchG auszugehen.[94] Bei so gravierenden Verstößen ist eine Anpassung der Verordnung an den Stand der Wissenschaft daher sowohl aus tierschutzfachlicher als auch -rechtlicher Sicht unerlässlich.[95]

2. Überarbeitung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung

Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt, dass gesetzliche **Mindestanforderungen** zur Haltung für **bisher unberücksichtigte Tierarten und -gruppen** in die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung aufgenommen werden.[96] Vorgaben, die die Haltung von Tieren konkretisieren, können erheblich zur Entlastung des Vollzugs im Bereich des Tierschutzes beitragen. Daher werden diese zum einen von der Exekutive gewünscht,[97] sind jedoch auch für Gerichte von entscheidender Bedeutung und tragen gleichzeitig zur Rechts- wie Planungssicherheit für die Tierhaltenden und schließlich auch zu einer Verbesserung des Tierschutzes in Deutschland bei. Für den landwirtschaftlichen Bereich empfiehlt die Bundestierschutzbeauftragte die Einführung von Mindeststandards für die Haltung von insbesondere adulten Rindern, kleinen Wiederkäuern, Puten sowie allen Nutzungsgruppen von Hühnern und Wassergeflügel.[98] Zuletzt sollten auch Vorgaben zum **Brandschutz** inklusive des Schutzes vor technischen Störungen dringend aufgenommen werden.[99]

---

[92] *Bickmeyer/Fregin*, Vergleichende Untersuchungen zur tiergerechten Betäubung oder Tötung von Krustentieren, 2015; Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchlV § 12 Rn. 15 m.w.N.
[93] Siehe hierzu Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchlV § 12 Rn. 15 m.w.N.
[94] Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchlV § 12 Rn. 15.
[95] Im Entwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes 2024 wurde dieses tierschutzrechtliche Problem aufgegriffen und es war vorgesehen, den Anwendungsbereich von § 4 TierSchG um Kopffüßer und Zehnfußkrebse zu erweitern, BT-Drs. 20/12719, S. 8.
[96] Siehe auch bereits BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 12 f. sowie TVT, Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des BMEL [..] zu der Achten Änderungsverordnung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung [...], abrufbar unter https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/#c283 (letzter Abruf 3.8.2025).
[97] *Dierßen/Schaubmar/Krämer*, AtD 2023, 134 ff.
[98] BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 12 f.
[99] Siehe nur NDR v. 5.7.2025, Stallbrand in Melle: 580 Schweine sterben, hauptsächlich Ferkel, abrufbar unter https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/osnabrueck_emsland/stall-in-melle-brennt-580-schweine-verenden-darunter-viele-ferkel,melle-108.html (letzter Abruf 3.8.2025); t-online v. 8.7.2025, Stallbrand mit Tausenden toten Tieren löst Debatte aus, abrufbar unter https://www.t-online.de/nachrichten/panorama/tiere/id_100809092/mecklenburg-vorpommern-grosser-stallbrand-loest-debatte-aus.html (letzter Abruf 3.8.2025); DJGT, Stallbrände – Bilanz des Jahres 2021, abrufbar unter https://djgt.de/2022/01/04/stallbraende-bilanz-des-jahres-2021/#:~:text=Mehr%20als%202.300%20Schadensereignisse%20mit%20knapp%20153.000%20get%C3%B6teten,das%20Team%20Stallbr%C3%A4nde%20zum%20Jahreswechsel%202021%2F2022%20gezogen%20hat (letzter Abruf 3.8.2025): „Mehr als 2.300 Schadensereignisse mit knapp 153.000 getöteten Tieren und 433 verletzten oder getöteten Menschen“.

Nicht unerwähnt soll bleiben, dass vielfach zurecht angezweifelt wird, ob die vorhandenen Mindestanforderungen geeignet sind, das Tierschutzgesetz zu konkretisieren.[100] Auch diesem Handlungsbedarf sollte nachgekommen werden, um den Tierschutz in Deutschland zu stärken.

3. Erlass neuer Verordnungen

Darüber hinaus weist die Bundestierschutzbeauftragte darauf hin, dass weitere Verordnungen erlassen werden sollten, die im Folgenden jedoch lediglich in Form eines knappen Überblicks aufgegriffen werden.

Es liegt dringender Handlungsbedarf im Hinblick auf (insbesondere Wild-)**Tierhaltungen in Zirkussen** vor. Diese tierschutzrechtliche Problematik ist in der Politik bereits bekannt.[101] Den größten Mehrwehrt aus hiesiger Sicht würde eine **Positivliste** in Bezug auf jegliche Tierarten generieren, d.h. eine Liste der Tierarten, die überhaupt im Zirkus gehalten werden dürfen, unabhängig von ihrem Domestikationsgrad.[102] Wird auf die Einführung einer Positivliste verzichtet, sollte zumindest ein Wildtierhaltungsverbot erlassen werden;[103] Definitionsschwierigkeiten können etwa über eine Legaldefinition gelöst werden. Wenn auch dies unterbleibt, sollte zumindest eine umfassende Negativliste, die das Halten bestimmter Tierarten in Zirkussen ausschließt, eingeführt werden. Genannte Regelwerke, die das „Ob“ der

---

[100] So liegt ein Verstoß gegen § 2 TierSchG etwa bei bestimmten Vorgaben der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung zur Schweinehaltung vor: bspw. §§ 22 Abs. 3 Nr. 8, 28 Abs. 2 Nr. 2, 29 Abs. 2 S. 1, 30 Abs. 2 S. 2, § 45 Abs. 11a, 11b TierSchNutztV. Genauso bestehen erhebliche Defizite bei den Haltungsvorgaben für Kaninchen, da diese unter anderem zu erheblichen Schmerzen, Leiden und Schäden an den Sohlenballen führen können; ebenso werden die derzeitigen Mindestanforderungen an Sitzstangen für Legehennen, der tatsächlichen Körpergröße der Tiere nicht gerecht, TVT, Stellungnahme zu den Referentenentwürfen des BMEL [...] zu der Achten Änderungsverordnung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung [...], abrufbar unter https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/#c283 (letzter Abruf 3.8.2025) m.w.N.; vgl. auch *Dierßen/Schaubmar/Krämer*, AtD 2023, 134, 135 ff. sowie den abstrakten Normenkontrollantrag des Landes Berlin zur Schweinehaltung nach der TierSchNutztV, der beim BVerfG unter dem Aktenzeichen 2 BvF 1/19 anhängig ist.

[101] Siehe etwa Bundesratsentschließungen in den Jahren 2003 (BR-Drs. 595/03), 2011 (BR-Drs. 565/11), 2016 (BR-Drs. 78/16) und Beschluss der Agrarminister der Bundesländer 2019 (Agrarministerkonferenz, Ergebnisprotokoll, 2019, S. 52) und den darauffolgenden Entwurf des BMEL für eine Verordnung zum Schutz von Tieren bei der Haltung und beim Zurschaustellen an wechselnden Orten, abrufbar unter https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Glaeserne-Gesetze/Referentenentwuerfe/TierSchZirkV.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Abruf 3.8.2025), der jedoch erheblich kritisiert wurde, BR-Drs. 402/1/21; siehe auch das Vorhaben in Bezug auf eine Positivliste für Wildtiere im Koalitionsvertrag 2021, S. 44; siehe den Referentenentwurf TierSchG 2024, S. 58 und Entwurf der BReg (BT-Drs. 20/12719, S. 105) zu einer Negativliste; kritisch zur zwischenzeitlich vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit: BTB, Stellungnahme zum Referentenentwurf [...] nach der Verbände- und Länderanhörung, 2024, S. 3 f.

[102] So auch bereits BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 14: „Ein tiergerechter, gesunderhaltender Umgang und eine bedürfnisangemessene Haltung sind mit der Grundkonzeption von Zirkussen und ähnlichen Einrichtungen aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten nicht vereinbar.“.

[103] Vgl. auch Morgan, Lewis & Bockius LLP, Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit (I) eines Wildtierhaltungsverbots für Privatpersonen (...) und (II) eines absoluten Wildtierhaltungsverbots für Zirkusse, 2024, S. 38 ff., abrufbar unter https://www.lobbyregister.bundestag.de/media/08/54/505617/Stellungnahme-Gutachten-SG2504040033.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).

Tierhaltung in Zirkussen regeln, sollten durch eine Zirkustierhaltungsverordnung ergänzt werden, die das „Wie“ regelt; also um eine Verordnung, die insbesondere Mindestanforderungen zum Halten der Tiere festlegt.

Eine **Zirkustierhaltungsverordnung allein** würde mit Blick auf die immer noch vorhandene Tierhaltung in Zirkussen und der andauernden Kritik an fehlenden Mindestanforderungen in Bezug auf die Haltung auch den Tierschutz voranbringen.

Darüber hinaus empfiehlt die Bundestierschutzbeauftragte den Erlass einer **Rechtsverordnung für Erlaubnisverfahren nach § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 3-8 TierSchG**, um den Tierschutz deutlich zu stärken.[104] Hierfür liegt schon ein Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat (BMLEH) zu einer Verordnung zur Regelung der tierschutzrechtlichen Handelserlaubnis (TierSchEV) vor.[105]

Zuletzt besteht auch im Hinblick auf Heimtiere Handlungsbedarf. Problemen im Zusammenhang mit der tierschutzwidrigen Haltung von Heimtieren sollte durch den Erlass einer **Heimtierverordnung** begegnet werden.[106] Insbesondere für Katzen, als meistgehaltene Tierart, sollten zeitnah gesetzliche Mindeststandards festgehalten werden.[107] Ebenso forderte bereits die Expert:innengruppe der EXOPET-Studie die Einführung einer Heimtierverordnung, um den im Rahmen der Studie festgestellten Defiziten im Hinblick auf die private Haltung von Wildtieren Rechnung zu tragen.[108] Da die Erarbeitung einer Heimtierverordnung zwangsläufig die grundlegende Frage aufwirft, ob eine artgerechte Haltung bestimmter Tierarten grundsätzlich realisierbar ist, erscheint die Verknüpfung mit einer **Positivliste** sinnvoll.[109] Nur wenn sich die Anforderungen an die Haltung zumindest theoretisch umsetzen lassen, kann das „Wie“ der Tierhaltung sinnvoll geregelt werden. Die mit der Einführung der angedachten Verordnung

---

[104] Siehe hierzu auch Landesbeauftragte für Tierschutz Baden-Württemberg et al., Stellungnahme zum Referentenentwurf zur TierSchEV, 2020, abrufbar unter https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/SLT/2020-11-17_Anh%C3%B6rung_Tierschutz-Handelserlaubnisverordnung.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).

[105] Referentenentwurf zu einer Verordnung zur Regelung der tierschutzrechtlichen Handelserlaubnis (Tierschutz-Handelserlaubnisverordnung) v. 2.12.2020, abrufbar unter https://www.bmleh.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/tierschutz-handelserlaubnisverordnung.html (letzter Abruf 3.8.2025); siehe zum Überarbeitungsbedarf: Landesbeauftragte für Tierschutz Baden-Württemberg et al., Stellungnahme zum Referentenentwurf zur TierSchEV, 2020.

[106] Bisher bestehen lediglich gesetzliche Mindestanforderungen für die Haltung von Hunden in der TierSchHuV; siehe auch Landesbeauftragte für Tierschutz Baden-Württemberg, Stellungnahme Heimtierverordnung – eine Chance für mehr Tierwohl in Deutschland, 2018, abrufbar unter https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/SLT/2018-07-02_Heimtierverordnung.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).

[107] Vgl. auch BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 12 f.

[108] Ergebnisse der durch das BMLEH in Auftrag gegebenen und finanzierten EXOPET Studie: Zusammenfassung der Machtbarkeitsstudie 1 zur EXOPET-Studie, 2022, S. 4, abrufbar unter https://exopet-studie.de/wp-content/uploads/2022/11/Zusammenfassung_ExoPet_20221128.pdf (letzter Abruf 3.8.2025).

[109] Vgl. auch die Überprüfungsklausel für eine Positivliste auf EU-Ebene: P10_TA (2025)0135, Welfare of dogs and cats and their traceability, Amendment 280 and 307 Recital 3 a (new).

einhergehenden erheblichen Veränderungen, sollten im Rahmen der konkreten Ausgestaltung – insbesondere unter Berücksichtigung bestehender Tierhaltungen und erforderlicher Übergangsfristen – Beachtung finden. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit Ausnahmeregelungen für Einzelfälle möglich und vertretbar sind.

III. Überarbeitung der AVV TierSchG sowie Gutachten und Leitlinien

Für einen effektiveren Vollzug im Tierschutz sollten zudem Gutachten, Leitlinien sowie die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchsetzung des Tierschutzgesetzes (AVV TierSchG) aktualisiert werden.

Die **AVV TierSchG** konkretisiert die Vorgaben des Tierschutzgesetzes bzw. dient als Auslegungshilfe bei der Anwendung des Rechts. Allerdings stammt sie aus dem Jahr 2000, nimmt Bezug auf das Tierschutzgesetz aus dem Jahr 1998 und lässt Neuerungen und Verbesserungen damit außer Acht; insbesondere bleibt das im Jahr 2002 eingeführte Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG unberücksichtigt. Für den Vollzug stellt die Arbeit mit der veralteten Verwaltungsvorschrift eine Herausforderung dar, deren Gültigkeit angezweifelt wird.[110] Studienergebnisse aus einer Befragung von im Tierschutzvollzug tätigen Tierärzt:innen belegen, dass flächendeckend Unsicherheiten im Tierschutzvollzug bestehen und ein einheitlicher Vollzug unmöglich ist.[111] Eine **Aktualisierung** der AVV TierSchG wird hierbei als notwendiger Schritt erachtet, um diesen Defiziten zu begegnen[112] und den Vollzug entscheidend zu entlasten.

Auch **Gutachten und Leitlinien** werden zur Auslegung des Tierschutzgesetzes herangezogen und spielen in der Anwendung des Rechts durch die Exekutive und Judikative eine erhebliche Rolle. Sie gelten dabei mitunter als antizipiertes Sachverständigengutachten und sind durch ihre umfangreichen biologischen, ethologischen und veterinärmedizinischen Erkenntnisse insbesondere für Gerichte von herausragender Bedeutung.[113] Ebenso können Sie für Tierhaltende eine Hilfestellung zur Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorgaben bieten.

---

[110] In der AVV wird noch in DM gerechnet.
[111] *Dierßen/Schaubmar/Krämer*, AtD 2023, 134 ff.
[112] Siehe nur *Dierßen/Schaubmar/Krämer*, AtD 2023, 134 ff.; *Dierßen*, Untersuchungen zu aktuellen Möglichkeiten, Problemen und Lösungsansätzen bei der Durchsetzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in Bezug auf die Haltung von Haustieren [...], 2025, S. 143 f.; Landesbeauftragte für Tierschutz Baden-Württemberg et al., Stellungnahme zum Referentenentwurf zur TierSchEV, 2020.
[113] VG Würzburg, BeckRS 2016, 53723; VG Mainz, BeckRS 2016, 47462; Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchG § 2 Rn. 34.

Im Hinblick auf die Gutachten und Leitlinien sind jedoch **zwei zentrale Probleme** zu benennen.

Zum einen sind die bestehenden Gutachten und Leitlinien des BMLEH[114] zum Großteil **veraltet**, weil sie nicht mehr dem aktuellen wissenschaftlichen Stand entsprechen.[115] Besonderer Handlungsbedarf besteht etwa bei der Leitlinie zur Beurteilung von Pferdehaltungen unter Tierschutzgesichtspunkten von 2009, da seither zahlreiche neue wissenschaftliche Erkenntnisse zum Verhalten und den Bedürfnissen von Pferden vorliegen.[116] Auch im Hinblick auf das Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes (sogenannter Qualzuchtparagraph) von 2005 besteht dringender Überarbeitungsbedarf – solange eine gesetzliche Klarstellung der Norm ausbleibt, ist ein aktuelles, fachlich fundiertes Gutachten zur Auslegung des § 11b TierSchG umso wichtiger. Ausweislich einer Pressemitteilung aus dem Jahr 2016[117] ist eine Überarbeitung einiger Gutachten[118] zum jetzigen Zeitpunkt in Arbeit. Hierbei ist wichtig, dass dies in Anbetracht der bereits verstrichenen Zeit höher priorisiert wird, damit schnellstmöglich aktualisierte Gutachten zur Verfügung stehen.

Zum anderen ist die Vielzahl an teils **widersprüchlichen Vorgaben**, die derzeit nebeneinander bestehen, als Problem hervorzuheben. So finden sich beispielsweise unterschiedliche Einschätzungen und Empfehlungen in Merkblättern der Bundes- und Landesministerien sowie in Gutachten von externen Expert:innengruppen und Nichtregierungsorganisationen.[119] Diese divergierenden Leitlinien führen in der Praxis häufig zu Unsicherheiten bei den Vollzugsbehörden und erschweren eine einheitliche Rechtsanwendung durch die Gerichte.[120] Um dieser Problematik zu begegnen, ist es notwendig, dass das BMLEH seine eigenen

---

[114] Gutachten und Leitlinien abrufbar unter https://www.bmleh.de/DE/themen/tiere/tierschutz/tierschutzgutachten-tierschutzleitlinien.html (letzter Abruf 3.8.2025).
[115] Siehe nur *Dierßen*, Untersuchungen zu aktuellen Möglichkeiten, Problemen und Lösungsansätzen bei der Durchsetzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in Bezug auf die Haltung von Haustieren [...], 2025, S. 144.
[116] Siehe hierzu TVT, Positionspapier zu den Leitlinien zur Beurteilung von Pferdehaltungen unter Tierschutzgesichtspunkten (BMEL 2009), 2022, abrufbar unter https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/#c282 (letzter Abruf 3.8.2025); *Schwarzer et al.*, Berliner und Münchener Tierärztliche Wochenschrift 137 (2024), 1.
[117] BMEL v. 14.12.2016, BMEL aktualisiert Gutachten für die Haltung von Vögeln, Zierfischen und Reptilien, abrufbar unter https://www.bmleh.de/DE/themen/tiere/tierschutz/haltungsgutachten-ueberarbeitung.html?utm (letzter Abruf 3.8.2025).
[118] Gutachten zu Zierfischen von 1998, Gutachten über die Mindestanforderungen an die Haltung von Greifvögeln und Eulen von 1995, Gutachten über die Mindestanforderungen an die Haltung von Papageien von 1995, Gutachten über die Mindestanforderungen an die Haltung von Kleinvögeln – Teil 1 von 1996 und das Gutachten an die Haltung von Reptilien von 1997.
[119] *Dierßen*, Untersuchungen zu aktuellen Möglichkeiten, Problemen und Lösungsansätzen bei der Durchsetzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in Bezug auf die Haltung von Haustieren [...], 2025, S. 23 ff.; siehe auch Landesbeauftragte für Tierschutz Baden-Württemberg, Stellungnahme Heimtierverordnung – eine Chance für mehr Tierwohl in Deutschland, 2018, S. 6 ff.: Sogar Landesministerien bezeichnen die Gutachten als ungenügend und verwenden abweichende Gutachten, wie das sog. „Nicolai-Gutachten".
[120] Siehe z.B. VG Düsseldorf, BeckRS 2014, 55687 für die Haltung von Schlangen der Art Python.

Gutachten und Leitlinien regelmäßig überprüft und dem aktuellen Stand der Wissenschaft und Praxis anpasst. Durch gut begründete, fachlich fundierte und regelmäßig aktualisierte Gutachten kann das BMLEH seine fachliche Führungsrolle stärken. Dies würde nicht nur zur Klärung bestehender Widersprüche beitragen, sondern auch die Orientierung für Behörden und Gerichte erleichtern und die Kohärenz des Vollzugs stärken. Langfristig könnten so auch redundante oder inhaltlich abweichende Parallelgutachten überflüssig werden.[121]

IV. Gesetzliche Verankerung des Amtes der Bundestierschutzbeauftragten

Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt, das Amt der Bundestierschutzbeauftragten[122] gesetzlich zu verankern. Zu den **zentralen Aufgaben** gehören die Beratung der Bundesregierung, die Zusammenarbeit mit den für den Vollzug tierschutzrechtlicher Vorschriften zuständigen Landesministerien und den Landestierschutzbeauftragten sowie der kontinuierliche Austausch mit bundes- sowie landesweit tätigen Tierschutz- und Tierhalterorganisationen. Darüber hinaus setzt sie sich im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit dafür ein, das Bewusstsein für den Tierschutz in der Gesellschaft zu stärken. In dieser Funktion erhebt die Bundestierschutzbeauftragte ihre Stimme für die Tiere, die ihre Interessen nicht selbst artikulieren können.

Die Rolle der Bundestierschutzbeauftragten unterscheidet sich von behördlichen Strukturen: Sie ist nicht an die Umsetzung konkreter Vorhaben aus den Koalitionsverträgen gebunden, sondern kann darüber hinaus langfristig und unabhängig beratend tätig sein. Gleichwohl bringt sie ihre Expertise in laufende Regierungsvorhaben ein und unterstützt diese auf fachlicher Ebene.

Die Bundestierschutzbeauftragte wurde am 10. Mai 2023 als erste Unabhängige Beauftragte der Bundesregierung für Tierschutz durch einen Kabinettsbeschluss berufen. Der Gesetzesentwurf zur Novellierung des Tierschutzgesetzes sah in § 16n eine **Rechtsgrundlage** für das Amt vor.[123] Dieser Entwurf kann als Ausgangspunkt für eine gesetzliche Verankerung dienen.[124] Eine rechtliche Verankerung ist nicht nur ein Zeichen politischer Verbindlichkeit, sondern auch ein Schritt, um den verfassungsrechtlichen Auftrag aus **Art. 20a GG** mit Leben zu füllen. Durch die Kontinuität des Amtes kann gewährleistet werden, dass der Tierschutz bei allen relevanten politischen und legislativen Entscheidungen systematisch mitgedacht wird.

---

[121] Ebenso *Dierßen*, Untersuchungen zu aktuellen Möglichkeiten, Problemen und Lösungsansätzen bei der Durchsetzung tierschutzrechtlicher Bestimmungen in Bezug auf die Haltung von Haustieren [...], 2025, S. 153.
[122] Da das Amt erstmalig durch eine Frau besetzt wurde, wird im Folgenden das generische Femininum verwendet.
[123] BT-Drs. 20/12719, S. 21. Siehe für die Rechtsgrundlage für den Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (§ 8 ff. BDSG) oder für den Beauftragten der Bundesregierung für Antidiskriminierung (§ 25 ff. AGG).
[124] Siehe für weitere Änderungsvorschläge zur Ausgestaltung des Amtes: BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 20 f.

V. Nachtfahrverbot für Mähroboter

Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt den Erlass eines Nachtfahrverbotes für Mähroboter. Das Mähen von Grünflächen durch Mähroboter in der Dämmerung und bei Nacht führt regelmäßig zu **erheblichen – teils tödlichen – Verletzungen**[125] bei Tieren wie Igeln oder Amphibien.[126] Begegnet ein Igel bei der Nahrungssuche in der Dämmerung oder Nacht einem Mähroboter, rollt er sich zusammen und wartet die Gefahr ab – ein der Art entsprechendes, aber verhängnisvolles Abwehrverhalten. Zwar werben viele Hersteller damit, dass Mähroboter die Tiere erkennen können. Allerdings zeigen empirische Befunde, dass die in den Geräten verbauten Igelschutzmaßnahmen aktuell nicht zuverlässig funktionieren,[127] sodass die Mähroboter die eingerollten Igel überfahren und ihnen dabei mit dem scharfen Mähwerk erhebliche Verletzungen zufügen.

Aus diesem Grund hat die Stadt Leipzig in diesem Jahr per **Allgemeinverfügung** ein **Nachtfahrverbot von Mährobotern** erlassen:[128] Danach dürfen Mähroboter eine halbe Stunde vor Sonnenuntergang bis eine halbe Stunde nach Sonnenaufgang des Folgetages nicht betrieben werden. Da es sich hierbei jedoch um ein **bundesweites Problem** handelt und eine Bestandsabnahme des Europäischen Igels (Erinaceus europaeus) auch in Deutschland zu verzeichnen ist,[129] scheint es dringend erforderlich, ein solches Verbot auf Bundesebene zu erlassen. Auch im Entwurf zur Novellierung des Tierschutzgesetzes wurde der diesbezügliche Handlungsbedarf bereits aufgegriffen. Allerdings enthielt die in § 13 Abs. 2 TierSchG-E vorgesehene Regelung einen Ausnahmevorbehalt für den Fall, dass „geeignete Maßnahmen ergriffen [werden], um erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden an den dortigen Wirbeltieren zu verhindern".[130]

Um den Schutz von nachtaktiven kleinen Tieren, wie dem Igel, sicher zu gewährleisten, ist das effektivste Mittel jedoch ein **Nachtfahrverbot** von Mährobotern **ohne Ausnahmevorbehalt** – insbesondere da der beworbene Igelschutz der Hersteller derzeitig nicht[131] als geeignete

---

[125] Bereits kleinere Schnittverletzungen können, insbesondere wenn sie von den Tieren aufgrund ihrer Lage nicht gereinigt werden können, zu Entzündungen führen und als Eiablageplatz für Fliegen dienen. Dies hat regelmäßig einen qualvollen Tod der betroffenen Tiere zur Folge.
[126] Allein im Stadtgebiet Leipzig wurden im Jahr 2024 ca. 400 Igel beim Einsatz von Gartenmaschinen wie Motorsensen oder Mähroboter verletzt, vgl. Stadt Leipzig, Pressemitteilung v. 28.4.2025, Schutz von Igeln: Nachtfahrverbot von Mährobotern gilt, abrufbar unter https://www.leipzig.de/presse/medieninformationen/medieninformation/schutz-von-igeln-nachtfahrverbot-von-maehrobotern-gilt (letzter Abruf 3.8.2025).
[127] *Rasmussen et al.,* Wildlife Conservation at a Garden Level: The Effect of Robotic Lawn Mowers on European Hedgehogs (Erinaceus europaeus), Animals 2021, 1191, abrufbar unter https://www.mdpi.com/2076-2615/11/5/1191 (letzter Abruf 3.8.2025).
[128] Leipziger Amtsblatt Nr. 8/2025 vom 19.4.2025, S. 7.
[129] Vgl. Stadt Leipzig, Pressemitteilung v. 28.4.2025, Schutz von Igeln: Nachtfahrverbot von Mährobotern gilt.
[130] BT-Drs. 20/12719, S. 16.
[131] Als geeignete Schutzmaßnahme jedoch fälschlicherweise eingeordnet in BT-Drs. 20/12719, S. 69.

Maßnahme betrachtet werden darf. Insofern hält die Bundestierschutzbeauftragte ein absolutes Verbot für vorzugswürdig. Dies würde zudem die zuständigen Behörden entlasten, da die Einhaltung des Verbots leichter zu kontrollieren wäre als differenzierte Einzelfallregelungen. Die durch das Verbot zu erwartende geringere Anzahl verletzter Igel würde dabei nicht nur dem Schutz der Tiere selbst Rechnung tragen, sondern zugleich auch den praktischen Tierschutz entlasten, da weniger verletzte Igel durch praktizierende Tierärzt:innen (auch in Tierheimen) versorgt werden müssten.

Nicht vergessen werden darf, dass sich ein ähnliches Problem bei der **Mahd landwirtschaftlich genutzter Flächen** stellt. Auch Rehkitze verstecken sich aufgrund ihres Drückreflexes am Boden – unabhängig von der Tageszeit. So werden jedes Jahr über 100.000 Rehkitze bei dem Einsatz von Mähmaschinen getötet.[132] Daher besteht auch hier erheblicher Handlungsbedarf. Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt, dass konkrete kontrollierbare gesetzliche Vorgaben erlassen werden, um Verletzungen dieser Tiere bei der Mahd vorzubeugen. So sollten die betreffenden Personen durch eine Norm explizit dazu verpflichtet werden, im Vorhinein – unabhängig von der Tageszeit – durch **geeignete und nachweisbare Schutzmaßnahmen** sicherzustellen, dass Wirbeltieren bei der Mahd keine Schmerzen oder Leiden zugefügt werden.[133] Zwar darf gem. § 1 S. 2 TierSchG bereits nach geltendem Recht niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Auch kommt eine Strafbarkeit gem. § 17 TierSchG in Betracht;[134] jedoch muss die Tat hierfür erst aufgedeckt und für die Strafbarkeit Vorsatz nachgewiesen werden. Dass das bisherige Recht nicht ausreicht, zeigen die weiterhin hohen Zahlen verletzter und getöteter Tiere, sodass eine solch **präventive Regelung** für einen effektiven Schutz der Tiere erforderlich ist.

VI. Verbot von Tiertransporten in Tierschutzhochrisikostaaten

Abschließend weist die Bundestierschutzbeauftragte mit Nachdruck auf den erheblichen tierschutzrechtlichen Handlungsbedarf im Bereich der Tiertransporte in sogenannte Tierschutzhochrisikostaaten hin.[135] Ein besonders eindrückliches Beispiel für die

---

[132] BT-Drs. 19/16974, S. 1.
[133] Geeignete Maßnahmen können etwa sein: die Vergrämung oder das Absuchen der Fläche mit Hunden (vgl. AG Biedenkopf, BeckRS 2011, 15656) oder das Befliegen der Wiese mit einer durch Wärmebildkameras ausgestatteten Drohne (BT-Drs. 19/16974, S. 1; Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchG § 13 Rn. 19).
[134] Vgl.: AG Hadamar, 2.11.2004 – 3 Js 12550/03 1 Ds b); AG Weilheim o. OB, 11.9.2009 – 2 Cs 12 Js 17946/09; AG Biedenkopf, BeckRS 2011, 15656; LG Offenburg, 2.7.2014 – 6 Ns 301 Js 9380/13 6 AK 9/14; AG Altötting, 22.11.2021 – 1 Cs 540 Js 20721/21; AG Bad Iburg, 24.11.2021 – 23 Cs (1100 Js 40424/20) 128/21.
[135] Siehe bereits BTB, Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten auf Bundesebene, Tiertransporte in Tierschutzhochrisikostaaten zu verhindern, 2024, abrufbar unter https://www.bmleh.de/DE/ministerium/organisation/tierschutzbeauftragte/tiertransporte-tierschutzhochrisikostaaten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 3.8.2025). Siehe zudem das Eckpunktepapier des BMEL zu einem nationalen Regelungsvorhaben zum Schutz aus Deutschland ausgeführter Tiere, 2025, das der EU-Kommission vorgelegt wurde, abrufbar unter

tierschutzrechtlichen Defizite bei Drittstaatentransporten stellt der Vorfall an der bulgarisch-türkischen Grenze aus dem Jahr 2024 dar, bei dem 69 tragende Färsen über mehrere Wochen hinweg ohne angemessene Versorgung festgesetzt waren und schließlich unter erheblichen Qualen verendeten.[136] Dieses Ereignis verdeutlicht, welch **gravierendes Tierleid** mit Transporten in Staaten verbunden sein kann, in denen ein angemessenes Schutzniveau für Tiere nicht gewährleistet ist. Solche Fälle stehen exemplarisch für ein strukturelles Problem: In zahlreichen Drittstaaten fehlen nicht nur verbindliche tierschutzrechtliche Regelungen – auch die Durchsetzung etwaiger Vorschriften ist oft nicht sichergestellt. Schlachtungen erfolgen vielfach ohne Betäubung und unter Kautelen, die mit elementaren Tierschutzstandards nicht vereinbar sind.[137] Hinzu kommen lange Transportzeiten, die bei den Tieren regelmäßig mit erheblichen Leiden verbunden sind. Daher sind derartige Tiertransporte mit **Art. 20a GG** nicht vereinbar, sodass ein **Exportverbot in außereuropäische Drittstaaten, die als Tierschutzhochrisikostaaten einzustufen sind**, dringend erforderlich ist.

Für die rechtliche Umsetzung eines solchen Verbots kommen **zwei Wege** in Betracht:[138]
Zum einen ist eine **unionsweite Vorschrift** denkbar, die den Vorteil hätte, dass sie eine größere Reichweite bieten würde. Zum anderen ist bis dahin der Erlass eines **nationalen Verbots** anzuraten.[139] Auf diese Weise würde Deutschland seiner Vorreiterrolle im Tierschutz gerecht werden und gleichzeitig Impulse für unionsrechtliche Entwicklungen setzen. Erfahrungen zeigen, dass europäische Regelungen häufig auf bestehende nationale Vorbilder zurückgreifen, sodass eine nationale Regelung Signalwirkung haben kann.[140]

In Bezug auf die konkrete Umsetzung und Ausgestaltung der jeweiligen Regelungen sowie Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit einer nationalen Regelung mit Unions-

---

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/eckpunkte-tiertransporte.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf 3.8.2025).

[136] Siehe ZDF v. 26.11.2024, Tiertransporte: Gefangen zwischen Grenzen, abrufbar unter https://www.zdf.de/video/reportagen/37-grad-104/37-schutzlos-ausgeliefert-100 (letzter Abruf 3.8.2025).

[137] BTB, Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten auf Bundesebene, Tiertransporte in Tierschutzhochrisikostaaten zu verhindern, 2024, S. 1: So werden u.a. sog. Trip Floor Boxen verwendet, bei der Rinder durch einen beweglichen Boden zu Fall gebracht, die Gliedmaßen rutschen sodann durch einen Spalt in der Seitenwand und die Tiere werden an diesen zwecks betäubungsloser Schlachtung hochgezogen und angeschlungen.

[138] Siehe BTB, Stellungnahme, Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten auf Bundesebene, Tiertransporte in Tierschutzhochrisikostaaten zu verhindern, 2024, S. 2 ff.; siehe auch BMEL, Eckpunktepapier, Nationales Regelungsvorhaben zum Schutz aus Deutschland ausgeführter Tiere, 2025.

[139] Siehe zur Ausgestaltung im Einzelnen: BMEL, Eckpunktepapier, Nationales Regelungsvorhaben zum Schutz aus Deutschland ausgeführter Tiere, 2025.

[140] Vgl. etwa Verordnung zum Import von Robbenfellen (EG 1007/2009) und die Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens sowie zur Ein- und Ausfuhr von Hunde- und Katzenfellen (EG 1523/2007), die zur Vereinheitlichung nationaler Regelungen erlassen wurden; ebenso bereits BTB, Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten auf Bundesebene, Tiertransporte in Tierschutzhochrisikostaaten zu verhindern, 2024, S. 4 f.

und internationalem Recht wird ausdrücklich auf die Stellungnahme der Bundestierschutzbeauftragten hierzu aus dem Jahr 2024 verwiesen.[141]
Da ein EU-weites Verbot derzeit nicht absehbar ist, wendet sich die Bundestierschutzbeauftragte abschließend mit dem Appell an die Politik, zunächst eine dringend gebotene nationale Regelung[142] zum Verbot von Tiertransporten in Tierschutzhochrisikostaaten zu erlassen. Gleichzeitig sollte jedoch weiterhin auf europäischer Ebene auf ein Verbot hingewirkt werden.

VII. Schutz hochträchtiger Ziegen, Schafe und deren Feten vor der Schlachtung

Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt abschließend, **Schafe** und **Ziegen** in den Anwendungsbereich des **§ 4 TierErzHaVerbG** aufzunehmen. Gemäß § 4 S. 1 TierErzHaVerbG ist es verboten ein Säugetier, ausgenommen Schafe und Ziegen, das sich im letzten Drittel der Trächtigkeit befindet, zum Zweck der Schlachtung abzugeben.[143] Werden hochträchtige Tiere geschlachtet, sterben ihre Feten einen qualvollen Erstickungstod. Auch daher hat das Verbot eine **hohe Tierschutzrelevanz**. Schafe und Ziegen wurden dabei aus dem Verbot deshalb ausgenommen, weil man zunächst davon ausging, dass Managementmaßnahmen zur Vermeidung der Schlachtung sowie Trächtigkeitsuntersuchungen bei diesen Tieren in der Praxis schwer umzusetzen seien.[144] Tatsächlich ist aus veterinärmedizinischer Sicht eine Feststellung, ob es sich um ein trächtiges Tier handelt, jedoch genauso bei kleinen Wiederkäuern möglich. Daher war die **Streichung der Ausnahme**, die im Rahmen des tierschutzrechtlichen Novellierungsvorhabens 2024 vorgesehen war,[145] folgerichtig und aus tierschutzrechtlicher Sicht sehr zu begrüßen.[146] Dieses Vorhaben sollte der Gesetzgeber erneut aufgreifen, um diesen tierschutzfachlichen wie rechtlichen Missstand zu beheben.

---

[141] BTB, Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten auf Bundesebene, Tiertransporte in Tierschutzhochrisikostaaten zu verhindern, 2024, S. 2 ff.
[142] Siehe auch Animal Welfare (Livestock Exports) Act 2024 (UK), der ein gesetzliches Verbot für den Export lebender Tiere zum Zwecke der Mast oder Schlachtung enthält sowie Export Control Amendment (Ending Live Sheep Exports by Sea) Bill 2024 (Australien), wonach ab 1.5.2028 der Export lebender Schafe per Schiff aus Australien verboten sein soll.
[143] Vgl. auch BTB, Stellungnahme Tierschutz in Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2025, S. 10.
[144] BT-Drs. 18/12085, S. 17; kritisch: Hirt/Maisack/Moritz/Felde TierSchG § 4 TierErzHaVerbG Rn. 4.
[145] BT-Drs. 20/12719, S. 42 ff.
[146] Vgl. auch BTB, Stellungnahme Referentenentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes, 2024, S. 35; Bundestierärztekammer, Stellungnahme Novellierung des Tierschutzgesetzes [...], 2024, S. 19.