

Berlin, 2. April 2026

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

**zum**

**Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft,  
Ernährung und Heimat**

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des  
Tierschutzgesetzes**

**(Bearbeitungsstand: 3. Februar 2026, 16:38 Uhr)**

**im Rahmen der Verbändeanhörung nach § 47 GGO**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Berücksichtigung bei der Verbändeanhörung nach § 47 GGO zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat – Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes, Bearbeitungsstand: 3. Februar 2026, 16:38 Uhr (im Folgenden: Ref-E).

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen den aus Sicht der DJGT dringend notwendigen Anpassungsbedarf auf, um den Anforderungen des Staatsziels Tierschutz nach Art. 20a GG in der praktischen Umsetzung des § 4d Ref-E – eines neuen § 4d TierSchG – hinreichend Rechnung zu tragen.

## I. EINLEITUNG

Der im Rahmen der Verbändeanhörung übersandte Referentenentwurf wurde – soweit die geplante Videoüberwachung von Schlachthöfen betroffen ist – durch die Koalition der letzten Legislatur (sog. Ampel-Koalition) bzw. das BMEL bereits fast wortgleich im Jahr 2024 vorgelegt,<sup>1</sup> wegen des vorzeitigen Regierungswechsels aber nicht weiterverfolgt.

Die Aufnahme einer verpflichtenden Videoüberwachung in Schlachtbetrieben (§ 4d Ref-E) in das Tierschutzgesetz ist dringend notwendig und daher zu begrüßen.

Die verpflichtende Aufzeichnung tierschutzrelevanter Vorgänge vor und bei der Schlachtung von Tieren bietet – jedoch nur bei rechts- und vollzugstauglicher Ausgestaltung – die Möglichkeit, die amtliche Überwachung erheblich zu stärken, objektivierbare Beweismittel zu sichern und strukturelle Defizite sichtbar zu machen, die bei herkömmlichen Vor-Ort-Kontrollen regelmäßig unentdeckt bleiben.

Zugleich ist sicherzustellen, dass weder gesetzestechnische Ausgestaltung noch vollzugspraktische Rahmenbedingungen die Effektivität der Maßnahme beeinträchtigen und damit die intendierte Schutzwirkung unterlaufen wird. Nur unter diesen Voraussetzungen kann die Videoüberwachung ihren präventiven und repressiven Zweck im Sinne eines wirksamen Tierschutzvollzugs erfüllen.

In dem Referentenentwurf ist u. a. vorgesehen, dass Schlachtbetriebe, die nach Art. 17 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009<sup>2</sup> nicht zur Benennung eines Tierschutzbeauftragten verpflichtet sind – mithin Einrichtungen mit einer jährlichen Schlachtmenge von weniger als 1.000 Großvieheinheiten bzw. weniger als 150.000 Stück

---

<sup>1</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes (Verbändeanhörung vom 1. Februar 2024, Geschäftszeichen 321-09002/0034#010).

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. L 303/1 vom 18. November 2009.

Geflügel oder Kaninchen –, nicht in den Anwendungsbereich der Regelung einbezogen werden. Diese Betriebe wären folglich nicht zur Einführung von Videoüberwachungssystemen und zur Aufzeichnung tierschutzrelevanter Bereiche im Betrieb verpflichtet.

Nach Angabe der zuständigen Landesbehörden würden in Deutschland insofern lediglich 232 Schlachteinrichtungen zur Einführung von Videoüberwachungssystemen verpflichtet werden.<sup>3</sup> Insgesamt ist von der Existenz von ca. 4.000 Schlachtbetrieben auszugehen.<sup>4</sup> Auf etwa 3.768 Schlachtbetriebe hätte die geplante Änderung des Tierschutzgesetzes daher überhaupt keine Auswirkung.

Mit dem Ausschluss von Einrichtungen, die nach Artikel 17 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 keinen Tierschutzbeauftragten benennen müssen, und damit keine Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen haben, geht die Vorschrift nicht weit genug.

Auch an anderen Stellen ist die neu geplante Vorschrift eines § 4d TierSchG verbesserungsbedürftig, wie im Folgenden ausgeführt wird.

Weiterhin kann eine Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen nur eine von mehreren erforderlichen Maßnahmen sein, den Tierschutz beim Schlachten sicherzustellen; die geplante Regelung eines § 4d TierSchG muss mit zusätzlichen „Begleitmaßnahmen“ wie z. B. einer entsprechenden Aufstockung von Personal und entsprechenden Kenntnissen über die Kontrolle von Videoaufzeichnungen einhergehen. Keinesfalls dürfen Vor-Ort-Kontrollen zu Gunsten der Kontrolle von Videoaufzeichnungen aufgegeben werden.

---

<sup>3</sup> Ref-E, Begründung, A., VII., 4.2, S. 11.

<sup>4</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes (Verbandanhörung vom 1. Februar 2024, Geschäftszeichen 321-09002/0034#010), S. 30.

## **II. GEPLANTE VORSCHRIFTEN**

Folgende Vorschriften sind in dem uns vorliegenden Referentenentwurf vorgesehen; mit deren geplanter Aufnahme in das Tierschutzgesetz wird die „Sicherstellung des Tierschutzes beim Schlachten“<sup>5</sup> bezweckt:

### **1. KERNVORSCHRIFT: § 4D REF-E**

„§ 4d

*(1) Zur Feststellung von Verstößen und zur Verhütung von künftigen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften durch die zuständige Behörde, muss der Betreiber einer Schlachteinrichtung, in der warmblütige Tiere geschlachtet werden, auf eigene Kosten mittels offen sichtbarer, optisch-elektronischer Einrichtungen nach Maßgabe des Absatzes 3 Videoaufzeichnungen anfertigen.*

*(2) Absatz 1 gilt nicht für Einrichtungen, die nach Artikel 17 Absatz 6 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 keinen Tierschutzbeauftragten benennen müssen. In den Fällen des Satzes 1 kann die zuständige Behörde die Videoüberwachung anordnen, sofern tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften in der jeweiligen Einrichtung vorliegen.*

*(3) Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 müssen die Tiere und die Personen, die jeweils mit den Tieren umgehen, in einer für den in Absatz 1 genannten Zweck geeigneten Weise erfassen*

- 1. bei der Entladung,*
- 2. im Zeitraum zwischen der Beendigung der Entladung und*

---

<sup>5</sup> Ref-E, Begründung, A., I., S. 9.

- a) *dem Beginn der Betäubung, oder*
- b) *dem Setzen des Entblutungsschnitts, sofern das Tier ohne Betäubung geschlachtet wird,*
3. *bei der Betäubung,*
4. *beim Aufhängen nach der Betäubung,*
5. *beim Setzen des Entblutungsschnitts,*
6. *im Zeitraum der Entblutung und*
7. *beim*
  - a) *Zurichten oder Brühen von Tieren, die durch Blutentzug nach vorangehender Betäubung geschlachtet werden,*
  - b) *Aufhängen von Tieren, die ohne Betäubung durch Blutentzug geschlachtet werden, und*
  - c) *ersten auf die Tötung folgenden Eingriff an Tieren, die ohne Blutentzug getötet werden.*

*(4) Der Betreiber einer Schlachteinrichtung hat die Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 für die letzten 30 Tage, an denen Schlachtungen stattfanden, zuzüglich der Zeit der jeweiligen Anlieferung der Tiere, sofern sie nicht am Schlachttag erfolgte, zu speichern. Die Videoaufzeichnungen sind der zuständigen Behörde vom Betreiber der Schlachteinrichtung arbeitstäglich zum Zweck der Kontrolle zum Abruf bereitzustellen. Der Betreiber der Schlachteinrichtung hat über die Abrufe Aufzeichnungen zu machen, die die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit der Abrufe, die Bezeichnung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten enthalten müssen. Die protokollierten Daten dürfen nur für Zwecke der Datenschutzkontrolle, der Datensicherung oder zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Betriebs der Datenverarbeitungsanlage*

*verwendet werden. Die Protokolldaten sind durch geeignete Vorkehrungen gegen zweckfremde Verwendung und gegen sonstigen Missbrauch zu schützen und sechs Monate nach Ablauf der Speicherfrist nach Satz 1 automatisiert zu löschen. Nach Ablauf der Speicherfrist nach Satz 1 sind die Videoaufzeichnungen durch den Betreiber der Schlachteinrichtung automatisiert zu löschen.*

*(5) Die zuständige Behörde hat die Videoaufzeichnungen stichprobenartig sowie anlassbezogen zu sichten. Die zuständige Behörde ist zum Abruf der Videoaufzeichnungen bei der Schlachteinrichtung und deren Speicherung und Verwendung befugt, soweit dies zur Prüfung des Vorliegens möglicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften erforderlich ist. Wenn eine Speicherung durch die zuständige Behörde erfolgt, sind die Videoaufzeichnungen nach der Sichtung unverzüglich durch die Behörde zu löschen. Sofern sich aus der Aufzeichnung Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben, darf die zuständige Behörde die Videoaufzeichnungen im Rahmen eines Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens weiterverarbeiten. Nach dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens nach Satz 4 sind die Aufzeichnungen mit Ablauf des Tages des Eintritts der Rechtskraft zu löschen. Wird ein Verfahren nach Satz 4 von einer anderen Stelle als der zuständigen Behörde geführt, so hat diese Stelle der zuständigen Behörde unverzüglich den Eintritt der Rechtskraft mitzuteilen. Die zuständige Behörde hat die Aufzeichnungen unverzüglich nach Erhalt der Mitteilung nach Satz 6 zu löschen.*

*(6) Die zuständige Behörde hat zu kontrollieren*

*1. das Vorliegen der in Absatz 3 genannten Anforderungen, wenn die optisch-elektronischen Einrichtungen erstmals installiert wurden oder erhebliche Änderungen der Schlachteinrichtung in baulicher, technischer oder verfahrensmäßiger Hinsicht erfolgt sind, und*

*2. die durch die Schlachteinrichtung beabsichtigte Form der Bereitstellung der Videoaufzeichnungen nach Absatz 4 Satz 1 im Hinblick auf die tatsächliche Nutzbarkeit der Videoaufzeichnungen durch die zuständige Behörde.*

*(7) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die für die optisch-elektronische Überwachung nach Absatz 1 erforderlichen Einzelheiten zu regeln. Insbesondere können in der Rechtsverordnung nach Satz 1 vorgeschrieben werden*

*1. die technischen Anforderungen an die zu verwendenden optisch-elektronischen Einrichtungen und*

*2. die nach Absatz 3 durch die optisch-elektronische Überwachung zu erfassenden Bereiche entsprechend der unterschiedlichen Gegebenheiten in Schlachteinrichtungen für verschiedene Arten warmblütiger Tiere.“*

## 2. ORDNUNGSWIDRIGKEITENTATBESTAND: § 18 ABS. 1 NR. 6B REF-E

*§ 18 Abs. 1 Nr. 6b TierSchG Ref-E*

*„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig*

*....*

*6b. entgegen § 4d Absatz 4 Satz 2 eine Aufzeichnung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig zum Abruf bereitstellt, (...).“*

## 3. ÜBERGANGSREGELUNG: § 21 ABS. 1 REF-E

*§ 21 Abs. 1 TierSchG Ref-E*

*„(1) § 4d ist ab dem ... [einsetzen: Angabe des Tages und des Monats des Inkrafttretens nach Artikel 3 dieses Änderungsgesetzes sowie der Jahreszahl des auf das Inkrafttreten folgenden Jahres] anzuwenden.“*

#### 4. INKRAFTTRETEN: ART. 3 REF-E

Das Inkrafttreten des Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes ist nach Art. 3 Ref-E für das Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Quartals vorgesehen.

### III. STELLUNGNAHME

Die geplanten Vorgaben reichen nicht aus, um einen wirklich wirksamen Tierschutz bei der Tötung von Tieren in Schlachteinrichtungen sicherzustellen.

Im Einzelnen:

#### 1. § 4D ABS. 1 REF-E – PFLICHT ZUR ANFERTIGUNG VON VIDEOAUFZEICHNUNGEN

Die Pflicht von Betreibern von Schlachteinrichtungen, nach Maßgabe des Absatzes 3 mittels offen sichtbarer, optisch-elektronischer Einrichtungen und auf eigene Kosten Videoaufzeichnungen anzufertigen, ist grundsätzlich zu begrüßen.

#### A) PRÄVENTIVWIRKUNG VON VIDEOÜBERWACHUNG UND VOLLZUGSDEFIZIT

Die optische Überwachung tierschutzrelevanter Bereiche in Schlachteinrichtungen kann – als ein Baustein von mehreren notwendigen Maßnahmen – dazu beitragen, Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorgaben zu reduzieren, auftretende Verstöße festzustellen und zu sanktionieren sowie künftige Verstöße zu verhindern.

In dem Referentenentwurf wird die Präventivwirkung der Videoüberwachung thematisiert:

*„Zusätzlich kann die offene Errichtung von Kameras das betriebliche Personal dazu anhalten, die tierschutzrechtlichen Vorgaben jederzeit einzuhalten.“<sup>6</sup>*

Und:

*„Die Videokameras müssen dabei für die Betroffenen sichtbar installiert werden, sodass diese – anders als bei heimlichen Aufnahmen – ihr Verhalten auf die Überwachung einstellen können.“<sup>7</sup>*

Wir weisen darauf hin, dass die intendierte Präventivwirkung der Videoüberwachung – nämlich der Effekt, dass Beschäftigte aufgrund der Möglichkeit einer behördlichen Kontrolle und Sanktionierung ihr Verhalten an tierschutzrechtlichen Vorgaben ausrichten – nur dann nachhaltig eintreten kann, wenn einem Fehlverhalten auch Konsequenzen folgen. Fällt die behördliche Sichtung der Aufnahmen aus oder erfolgt sie nur unzureichend, sodass Verstöße folgenlos bleiben, verliert die Überwachung ihren abschreckenden Charakter. Dieser Wirkmechanismus entspricht allgemeinen kriminalpräventiven Erkenntnissen: Videoüberwachung wirkt nur dort verhaltenssteuernd, wo die Betroffenen davon ausgehen müssen, dass Aufzeichnungen im Bedarfsfall tatsächlich ausgewertet werden.

Das lässt sich exemplarisch an der Videoüberwachung in Bussen und Bahnen beobachten: Sie entfaltet nur dann eine präventive Wirkung gegenüber potenziellen Störern oder Straftätern, wenn bekannt ist, dass relevante Vorfälle anhand der Aufzeichnungen regelmäßig aufgeklärt und geahndet werden. Wird dagegen öffentlich wahrgenommen, dass Kameraaufnahmen kaum oder gar nicht ausgewertet werden, vermindert sich die präventive Wirkung erheblich oder entfällt vollständig. Nichts anderes gilt für Schlachthöfe: Die Videoüberwachung kann nur dann zu tierschutzkonformem Verhalten anhalten, wenn

---

<sup>6</sup> Ref-E, Begründung zu § 4 Abs. 2, B., S. 14.

<sup>7</sup> Ref-E, Begründung zu § 4 Abs. 2, B., S. 15.

Beschäftigte tatsächlich damit rechnen müssen, dass tierschutzwidrige Handlungen erkannt, dokumentiert und sanktioniert werden. Ohne eine konsequente und verlässliche Auswertung der Aufnahmen durch die Behörden verpufft der präventive Effekt und damit der zentrale Mehrwert der vorgeschlagenen Regelung.

Hier könnte ein – aufgrund der nicht vorgegebenen Kontrolldichte für die Behörden durchaus erwartbares – Vollzugsdefizit dazu führen, dass die Präventivwirkung der Videoüberwachung schnell keinerlei Wirkung mehr zeigt.

Angesichts der sehr restriktiv zu erwartenden tatsächlichen Sichtungen der Videoaufzeichnung durch die zuständige Behörde ist absehbar, dass die präventive Wirkung schnell nachlassen wird. Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn weiterhin Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften erfolgen, ohne dass eine behördliche Verfolgung einsetzt. Bleibt eine Sanktion aus, weil die relevanten Aufnahmen nicht oder nicht ausreichend ausgewertet wurden – vgl. dazu unten unter 5. – verliert die Videoüberwachung ihren abschreckenden Effekt.

#### B) GEFAHR DER ÖFFENTLICHEN BLOßSTELLUNG BEHÖRDLICHER ARBEIT BEI VOLLZUGSDEFIZIT UND VERDECKTER VIDEOÜBERWACHUNG DURCH TIERSCHUTZORGANISATIONEN

Zur öffentlichen Bloßstellung von Behörden und der behördlichen Arbeit wird es dann kommen, wenn zusätzlich zu den nach § 4d Abs. 1 Ref-E gesetzlich vorgeschriebenen Kamerasystemen versteckte Kameras von Tierschutzorganisationen platziert werden, die – wie bereits in zahlreichen Fällen in der Vergangenheit – Verstöße öffentlich machen, die nunmehr auch von den gesetzlich vorgeschriebenen Kamerasystemen aufgezeichnet worden sind, eine effektive Sichtung durch die zuständige Behörde und die Setzung von Konsequenzen für die Täter und Betriebe aber nicht stattgefunden haben. Insofern ist es sinnvoll, eine ernsthafte und wirklich den Vollzug und die Gewährleistung des Tierschutzes sicherstellende Vorschrift in das Tierschutzgesetz einzufügen (vgl. wie folgt).

## 2. § 4D ABS. 2 REF-E – AUSNAHMEREGLUNG FÜR DIE WEIT ÜBERWIEGENDE MEHRZAHL DEUTSCHER SCHLACHTEINRICHTUNGEN

Die Ausnahmegvorschrift des § 4d Abs. 2 Satz 1 Ref-E bewirkt, dass rund 95 % der deutschen Schlachteinrichtungen (etwa 3.768) nicht unter die Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen fallen, während lediglich etwa 5 % der Schlachteinrichtungen (232 Betriebe) der Überwachungspflicht unterliegen. Diese erhebliche strukturelle Bedeutung der Ausnahme wird im aktuellen Referentenentwurf verschwiegen und damit nicht transparent dargestellt.

Die Ausnahmegvorschrift des § 4d Abs. 2 Satz 1 Ref-E ist rechtlich aus mehreren Gründen nicht haltbar.

Im Einzelnen:

### A) GESAMTANZAHL DEUTSCHER SCHLACHTEINRICHTUNGEN

Während in dem Referentenentwurf der sog. Ampel-Koalition aus dem Jahr 2024 transparent die ungefähre Gesamtzahl deutscher Schlachteinrichtungen genannt wurde,<sup>8</sup> wurde dieser Passus aus dem – von dem Referentenentwurf aus 2024 in sehr weiten Teilen abgeschriebenen – vorliegenden Referentenentwurf gelöscht.

Im Referentenentwurf aus 2024 hieß es:

---

<sup>8</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes (Verbandanhörung vom 1. Februar 2024, Geschäftszeichen 321-09002/0034#010).

*„Auf Basis von Recherchen wird angenommen, dass es in Deutschland rund 4 000 Schlachteinrichtungen gibt.“<sup>9</sup>*

Diese Zahl ist entscheidend, um zu verstehen, welche Reichweite die Ausnahmegvorschrift tatsächlich hat. Da nach dem aktuellen Referentenentwurf lediglich ca. 232 Betriebe erfasst werden, wird erst durch die transparente Nennung der Gesamtzahl deutlich, dass der überwiegende Teil der Schlachtbranche – nahezu der gesamte Sektor – von der geplanten Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen ausgenommen bleibt. Die Ausnahme wird damit faktisch zur Regel.<sup>10</sup>

#### B. AUSNAHME FÜR BETRIEBE NACH ART. 17 ABS. 6 VERORDNUNG (EG) NR. 1099/2009 NICHT GERECHTFERTIGT

Nach dem Grundsatz des Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 ist jeder Schlachthof verpflichtet, eine Tierschutzbeauftragte oder einen Tierschutzbeauftragten zu benennen, der bzw. die ihm hilft, die Einhaltung dieser Verordnung sicherzustellen.

Art. 17 Abs. 6 VO (EG) Nr. 1099/2009 sieht hiervon jedoch eine Ausnahme vor: Schlachtbetriebe, in denen jährlich weniger als 1.000 Großvieheinheiten (GVE) Säugetiere oder 150.000 Stück Geflügel oder Kaninchen geschlachtet werden, müssen keinen Tierschutzbeauftragten benennen.

---

<sup>9</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes und des Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetzes (Verbändeanhörung vom 1. Februar 2024, Geschäftszeichen 321-09002/0034#010), S. 30.

<sup>10</sup> „Nach Angaben der zuständigen obersten Landesbehörden gibt es in Deutschland derzeit 232 Schlachteinrichtungen, die eine Tierschutzbeauftragte oder einen Tierschutzbeauftragten benennen müssen und somit unter den Anwendungsbereich des § 4d fallen.“, vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat – Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes (Bearbeitungsstand: 3. Februar 2026, 16:38 Uhr), S. 11.

Betriebe, die unterhalb dieser Schwellenwerte liegen, werden in der Diskussion oftmals als „Kleinbetriebe“ bezeichnet. Angesichts der genannten Schlachtmengen ist diese Bezeichnung jedoch sachlich verfehlt. Die Schwellenwerte sind derart hoch angesetzt, dass eine Vielzahl der Betriebe, die unter Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 fallen, strukturell keineswegs als „klein“ einzustufen sind. Die Ausnahme erfasst damit nicht lediglich handwerklich oder lokal geprägte Betriebe, sondern einen erheblichen Teil des gesamten Schlachtsektors.

Diese weite Ausnahme spiegelt sich auch im Referentenentwurf wider: Von den nach § 4d Abs. 1 Ref-E verpflichteten Schlachteinrichtungen werden bundesweit lediglich 232 Betriebe erfasst. Die Gesamtzahl der Schlachtbetriebe liegt jedoch um ein Vielfaches höher. So waren im Jahr 2017 in Deutschland 4.177 Schweineschlachtbetriebe, 3.878 Rinderschlachtbetriebe und 238 Geflügelschlachtbetriebe zugelassen, wobei zahlreiche Betriebe mehrere Tierarten schlachteten. Bereits im Jahr 2012 bestanden bundesweit 5.129 nach EU-Lebensmittelhygienerecht zugelassene Schlachtbetriebe. Der Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom 1. Februar 2024 gelangte auf Basis eigener Recherchen ebenfalls zu der Annahme, dass es in Deutschland rund 4.000 Schlachteinrichtungen gibt bzw. Anfang 2024 gab.

Diese Daten verdeutlichen, dass Betriebe unterhalb der Schwellenwerte des Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 einen überragend großen Anteil der deutschen Schlachtbetriebe darstellen. Zugleich wird deutlich, dass die im Entwurf vorgesehene Videoüberwachungspflicht nur einen äußerst kleinen Bruchteil der tatsächlich existierenden Schlachtbetriebe betrifft und damit die überwiegende Mehrheit der Schlachtbetriebe – trotz ihrer erheblichen tierschutzrechtlichen Relevanz – vollständig aus dem Anwendungsbereich der Regelung herausfallen würde.

Die Differenzierung zwischen Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 und anderen Schlachteinrichtungen ist bereits aus diesem Grund nicht gerechtfertigt.

### C) DAS TIERSCHUTZGESETZ SCHÜTZT JEDES TIER IN JEDER SCHLACHTEINRICHTUNG

Es kann nicht darauf ankommen, wie viele Tiere von tierschutzwidrigen Missständen und Handlungen betroffen sind. Das Argument in der Begründung zu dem Referentenentwurf

*„Von der Betriebsgröße hängt auch ab, wie viele Tiere von etwaigen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften mit systematischer Ursache betroffen sind“<sup>11</sup>*

muss unberücksichtigt bleiben und kann nicht Grundlage einer gesetzlichen Vorschrift sein, die bestimmte Betriebe von Pflichten zum Schutz der Tiere ausnimmt, weil diese weniger Tiere schlachten (und ggfs: quälen!) als andere Betriebe. Eine gesetzliche Regelung, die Betriebe allein deshalb von tierschutzrechtlichen Pflichten ausnimmt, weil dort weniger Tiere geschlachtet – oder im Extremfall: weniger Tiere gequält – werden könnten, ist mit der Grundentscheidung des Tierschutzgesetzes und auch dem Staatsziel Tierschutz in Art. 20a GG unvereinbar. Der Schutz des einzelnen Tieres gilt unabhängig davon, ob Verstöße in einem Großbetrieb oder einer kleinen Einrichtung stattfinden.

Das Tierschutzgesetz schützt jedes einzelne Tier. Der Tierschutz wird nicht erst wirksam, wenn in einem Großbetrieb viele Tiere Tierquälereien, Missständen und Versäumnissen zum Opfer fallen.

Unerheblich ist auch, ob der Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften „systematische Ursachen“<sup>12</sup> hat, wie es in der Begründung heißt, oder auf das Verhalten einzelner Mitarbeitender zurückzuführen sind.

---

<sup>11</sup> Ref-E, B., Besonderer Teil, Begründung zu § 4d Abs. 2, S. 15.

<sup>12</sup> Ref-E, B., Besonderer Teil, Begründung zu § 4d Abs. 2, S. 15.

Erst Recht ist es im Kontext des § 17 TierSchG unerheblich, ob etwaige Tierschutzverstöße auf eine Verrohung der Mitarbeitenden oder auf systembedingte Verstöße durch den Betrieb zurückzuführen sind. Entscheidend ist nicht die Ursache, sondern die Erfüllung eines Straftatbestandes oder einer Ordnungswidrigkeit.

Eine Vorschrift im Tierschutzgesetz, die zwischen Tieren in kleineren und großen Betrieben unterscheidet, schafft faktisch unterschiedliche Tierschutzstandards, obwohl allen Tieren rechtlich derselbe Schutz zusteht. Es kann insofern gerade nicht gerechtfertigt sein, Tieren in Betrieben unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes einen geringeren Schutzstandard zuzusprechen,

- indem Behörden zeitlich erst nach bestimmten Verstößen tätig werden dürfen (vgl. § 4d Abs. 2 Satz 2 Ref-E) – nämlich immer dann, wenn die Verstöße aufgrund eines begründeten Verdachts bekannt sind;
- da die Bewertung von Tierschutzverstößen einzelfallbezogen erfolgt;
- da Sinn und Zweck der Gesetzesänderung die effektivere Feststellung der Verstöße und die Verhütung künftiger Verstöße ist („Sicherstellung des Tierschutzes“).

#### D) GRAVIERENDE VERSTÖßE AUCH IN „VERGLEICHSWEISE KLEINEN SCHLACHTHÖFEN“

Videoaufzeichnungen sind in Schlachteinrichtungen bereits – verdeckt – durch Organisationen wie *Animal Rights Watch (ARIWA)*, *SOKO Tierschutz* oder das *Deutsche Tierschutzbüro* (nunmehr: *ANINOVA*) vorgenommen worden. Viele Schlachteinrichtungen wurden nach den Veröffentlichungen dieser Videos geschlossen. Verdeckte Videoaufzeichnungen wurden beispielsweise in Schlachtbetrieben in Hürth,<sup>13</sup> Neuruppin,<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> [https://www.nw.de/nachrichten/zwischen\\_weser\\_und\\_rhein/23474972\\_Zustaende-gleichen-Horrorfilm-Videos-zeigen-Schaechtung-von-Tieren-in-NRW.html](https://www.nw.de/nachrichten/zwischen_weser_und_rhein/23474972_Zustaende-gleichen-Horrorfilm-Videos-zeigen-Schaechtung-von-Tieren-in-NRW.html).

<sup>14</sup> <https://www.openpr.de/news/1212473/Nach-Skandal-Bildaufnahmen-Bio-Schlachthof-in-Neuruppin-schliesst.html>.

Laatzen-Gleidingen,<sup>15</sup> Oldenburg,<sup>16</sup> Landshut, Dudenbüttel bei Stade,<sup>17</sup> Hakenberg,<sup>18</sup> Eschweiler,<sup>19</sup> Fürstenfeldbruck, Bad Iburg,<sup>20</sup> Aschaffenburg,<sup>21</sup> Gärtringen,<sup>22</sup> Backnang, Tauberbischofsheim, Biberach, Flintbek<sup>23</sup> und Miltenberg aufgenommen und sodann veröffentlicht. In sechs Jahren hat allein *SOKO Tierschutz* 16 „Schlachthofskandale“ mittels verdeckter Videoaufzeichnungen aufgedeckt.<sup>24</sup>

Bemerkenswert ist, dass mehrere dieser Betriebe – etwa Hürth, Hakenberg und Miltenberg<sup>25</sup> – solche im Sinne von Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 waren, also Betriebe, in denen weniger als 1.000 GVE oder 150.000 Stück Geflügel oder Kaninchen im Jahr geschlachtet werden. Dies zeigt: Schwere Verstöße treten gerade auch in Betrieben auf, die der Referentenentwurf von der verpflichtenden Videoüberwachung ausnehmen will.

Der Gesetzgeber selbst erkennt dies ausdrücklich an. In der Begründung zu § 4d Ref-E heißt es:

---

<sup>15</sup> <https://www.neuepresse.de/lokales/hannover/schlachthof-aus-gleidingen-gibt-verstoesse-zu-GFQGQVQNGZ2PLCGJ3MXG6SVATI.html>.

<sup>16</sup> <https://www.nwzonline.de/wirtschaft/oldenburg-skandal-schlachthof-in-oldenburg-goldschmaus-gruppe-plant-millionen-investition-a-50,3,2275132679.html#>.

<sup>17</sup> <https://www.haz.de/der-norden/das-system-der-rinderschaender-zwei-ex-mitarbeiter-eines-milchbauern-erzaehlen-VPNBDALIBCWDHVX4M2V3WV4A24.html>.

<sup>18</sup> <https://www.morgenpost.de/brandenburg/article215747169/Videos-zeigen-Tierquaelerei-auf-Brandenburger-Bio-Hof.html>.

<sup>19</sup> <https://www.animal-health-online.de/gross/2013/01/10/probleme-beim-bolzenschuss-schlachthof-eschweiler-darf-keine-rinder-mehr-geschlachtet/23670/>.

<sup>20</sup> <https://www.haz.de/der-norden/schlachthof-heimliche-aufnahmen-zeigen-schockierende-quaelerei-14IPXOJABEDYFVLTUVOETATN3I.html>.

<sup>21</sup> <https://www.agrarheute.com/tier/verstoesse-gegen-tierschutz-schlachthof-voruebergehend-geschlossen-609478>.

<sup>22</sup> <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/stuttgart/schlachthof-gaertringen-finanzierung-wiedereroeffnung-vorzeigebetrieb-100.html>.

<sup>23</sup> <https://taz.de/Schlachtereipfeift-auf-Tierschutz!/5868038/>.

<sup>24</sup> <https://www.soko-tierschutz.org/presse>.

<sup>25</sup> <https://www.sueddeutsche.de/bayern/tiere-miltenberg-betreiber-von-schlachthof-gibt-zulassung-zurueck-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-231017-99-596122>.

*„[...] in der Vergangenheit bekannt gewordene, gravierende Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften [kamen] auch auf vergleichsweise kleinen Schlachthöfen vor [...]“<sup>26</sup>*

Diese Feststellung führt zwingend zu dem juristischen Schluss, dass gerade auch Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 der Videoüberwachungspflicht unterfallen müssen. Der Umstand, dass in diesen Betrieben kein Tierschutzbeauftragter vorhanden ist, verstärkt diese Notwendigkeit sogar zusätzlich.

Die bisherige Praxis unterstreicht dies: Selbst bei behördlich kontrollierten Betrieben konnten schwerste Verstöße nur durch verdeckte Kameras dokumentiert werden. Das Beispiel Flintbek (Schleswig-Holstein) zeigt, dass Behördenkontrollen die Verstöße nicht erfassten, weil diese nicht während der Anwesenheit der Kontrolleure begangen wurden.

Es ist damit in der Praxis und ohne eine nach § 4d Abs. 1 Ref-E auch für diese Betriebe bestehende Verpflichtung, tierschutzsensible Vorgänge aufzuzeichnen, fast unmöglich, dass sich tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben.

Der Entwurf selbst räumt ein:

*„Zahlreiche vergangene Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften auf Schlachthöfen zeigen, dass im Umgang mit Tieren in einer Schlachteinrichtung eine gesteigerte abstrakte Gefahr für das Tierwohl besteht, [...]“<sup>27</sup>*

Diese Erkenntnis macht unmissverständlich deutlich: Der Verzicht auf eine dauerhafte Videoüberwachung in den Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 widerspricht der tatsächlichen Risikolage. Auf das Erreichen eines bestimmten

---

<sup>26</sup> Ref-E, Begründung zu § 4 Abs. 2, S. 15.

<sup>27</sup> Ref-E, Begründung zu Nummer 4, S. 15.

Schwellenwerts abzustellen ist nicht nur un schlüssig, sondern auch sachfremd und damit dogmatisch falsch. Der Sinn und Zweck des Gesetzes

*„Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften effektiver feststellen und zielgerichtete Maßnahmen zur Verhütung künftiger Verstöße treffen [zu können].“<sup>28</sup>*

würde damit klar verfehlt werden.

Während die Begründung des Referentenentwurfes einerseits bestätigt, dass

*„(...) gravierende Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften auch auf vergleichsweise kleinen Schlachthöfen vorkamen (...).“<sup>29</sup>*

gibt sie an anderer Stelle an, die Zahl der „begründeten Fälle“ [gemeint sind damit Betriebe unterhalb des Schwellenwertes, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften vorliegen] sei voraussichtlich

*„zu vernachlässigen“.<sup>30</sup>*

Die in der Vergangenheit dokumentierten Verstöße belegen, dass eine solche Einschätzung empirisch nicht tragfähig ist. Die angenommene geringe Fallzahl widerspricht der tatsächlichen Risikolage und führt dazu, dass die geplante Ausnahme systematisch verfehlt ist.

#### E) GERADE IN KLEINEN BETRIEBEN IST MEHR TIERSCHUTZ ERFORDERLICH

Vor dem Hintergrund, dass gerade bei kleinen Schlachtereien kein Amtstierarzt oder amtlicher Tierarzt dauerhaft vor Ort ist<sup>31</sup> und die von der Pflicht ausgenommenen Betriebe

---

<sup>28</sup> Ref-E, B., Begründung zu § 4d Abs. 1, S. 15.

<sup>29</sup> Ref-E, B., Begründung zu § 4d Abs. 2, S. 15.

<sup>30</sup> Ref-E, Begründung, B., S. 11.

<sup>31</sup> Vgl. dazu auch Guth, Bußgeldverfahren bei der Schlachtung von tragenden Rindern – Rechtliche Situation und Fallbericht, AtD 2026, S. 143 ff., S. 145.

gerade solche sind, die keinen Tierschutzbeauftragten benennen müssen, ist es genau für die in § 4d Abs. 2 Satz 1 Ref-E und für die kleineren und kleinen Betriebe erforderlich, die Behörde mittels Anfertigung und Zurverfügungstellens von Videoaufzeichnungen in die Lage zu versetzen, diese (Kontroll)-Defizite abzustellen.

F) WIRTSCHAFTLICHE ERWÄGUNGEN KÖNNEN AUSNAHMEVORSCHRIFT § 4D ABS. 2 REF-E NICHT TRAGEN – KOSTEN AUCH FÜR BETRIEBE NACH ART. 17 ABS. 6 VERORDNUNG (EG) NR. 1099/2009 UND FÜR KLEINE BETRIEBE ZUMUTBAR

Die Kostenbelastung für Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 bzw. deren beabsichtigte Entlastung von den Kosten für die Videoüberwachung ist kein zulässiger Grund für die Ausnahme nach § 4d Abs. 2 Ref-E.

Denn auch Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, auch dann, wenn sie tatsächlich klein sein sollten, sind die Kosten für ein Kamerasystem zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen zumutbar.

Qualitativ ausreichende Überwachungssysteme sind heute kostengünstig erhältlich. Die hierfür erforderlichen Investitionen bewegen sich im unteren dreistelligen bis niedrigen vierstelligen Bereich und können von Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 ebenso abgeschrieben werden wie von großen Betrieben.

Gleichwohl versucht die Begründung zu § 4d Abs. 2 Ref-E diese wirtschaftliche Argumentation heranzuziehen. Dort heißt es:

*„Der mit der Videoüberwachung verbundene Erfüllungsaufwand belastet die Wirtschaftsbeteiligten mit zunehmender Betriebsgröße in der Regel weniger.“<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> Ref-E, Begründung zu § 4 Abs. 2, B., S. 15.

Die Anschaffungskosten für die Infrastruktur der Videosysteme werden in dem Referentenentwurf auf durchschnittlich 3.500 Euro je Betrieb geschätzt, wobei diese Kosten innerhalb von sieben Jahren nach der AfA-Tabelle abschreibbar seien.<sup>33</sup> Für kleine Betriebe – es wird an dieser Stelle noch einmal betont, dass Betriebe nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 nicht unbedingt auch gleich „kleine“ Betriebe sind – wird es nicht so viele Kameras brauchen wie für einen Großbetrieb, so dass die Anschaffungskosten für kleinere Schlachteinrichtungen im jeweiligen Einzelfall durchaus nach unten korrigiert werden darf. Laufende, jährliche Kosten für den Betrieb, z. B. für Wartung des Systems und für dessen Pflege werden in dem Referentenentwurf mit 240 Euro pro Jahr angenommen.<sup>34</sup> Für die Installation des Videosystems entstünden, so in dem Referentenentwurf, einmalig Kosten von rund 1.000 Euro pro Betrieb.<sup>35</sup>

Die Tragung dieser Kosten ist auch für kleine und sogar Kleinstbetriebe zumutbar.

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

- Reolink Kameras für 110-270 €, IP 65 IP 65-67 (völlig Staubsicher und Schutz gegen Strahlwasser (Düse) aus beliebigem Winkel);<sup>36</sup>
- Abus für 340 €, IP 67 (staubsicher wie gehabt, zudem Schutz gegen zeitweiliges Untertauchen);<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Ref-E, S. 2, S. 12.

<sup>34</sup> Ref-E, Begründung, A., S. 12.

<sup>35</sup> Ref-E, Begründung, A., S. 12.

<sup>36</sup> <https://store.reolink.com/de/farm-security-cameras/>.

<sup>37</sup> <https://www.amazon.de/ABUS-Analog-Kamera-%C3%9Cberwachungskamera-HDCC75550/dp/B0CLPF93CZ>.

- Überwachungskamera IPCam 360 FHD, 309 €, oder IPCam SIM FHD, 344,01 €, IP 66 (Staubdicht und geschützt gegen allseitiges Spritzwasser),<sup>38</sup>
- Luda.Farm TrailerCam HD, 449 Euro, IP 69K (Staubdicht und Schutz gegen Wasser mit hohem Druck und hoher Temperatur aus geringer Entfernung).<sup>39</sup>

Es gibt folglich erschwingliche, wasserfeste Kamerasysteme, die zudem geeignet sind, in Räumen verwendet zu werden, in denen regelmäßig eine Hochdruckreinigung erfolgt.

Die Finanzierung von Kamerasystemen ist im Übrigen auch für kleine und kleinste Betriebe über zinsgünstige Förderkredite ihrer Hausbanken, z. B. über die Landwirtschaftliche Rentenbank, beantragbar.<sup>40</sup> Letztlich sind die Investitionen für kleinere Betriebe genauso abschreibbar wie für große Betriebe.

Vor diesem Hintergrund kann die Kostenbelastung weder als unzumutbar noch als sachgerechtes Differenzierungskriterium dienen, um Betriebe unterhalb bestimmter Schlachtmengen vom Anwendungsbereich des § 4d Ref-E auszunehmen.

Tierschutzrechtliche Pflichten sind unabhängig von ökonomischen Überlegungen einzuhalten; der Schutz jedes einzelnen Tieres ist betriebsgrößenunabhängig zu gewährleisten.

Unabhängig davon erscheint eine Ungleichbehandlung zwischen Betrieben oberhalb des Schwellenwertes, die die Kosten einer Videoüberwachung tragen müssten, und solchen unterhalb des Schwellenwertes, die hiervon freigestellt wären, bereits aus Gründen der Gleichbehandlung fragwürdig. Dies gilt umso mehr, als kleinere Betriebe typischerweise weniger Kameras benötigen und ihre Investitionskosten daher geringer ausfallen dürften.

---

<sup>38</sup> <https://www.agrar-direct.de/ueberwachungskamera-ipc-360-fhd-550905038>; <https://www.agrar-direct.de/ueberwachungskamera-ipc-sim-fhd-1005235371>.

<sup>39</sup> <https://www.agrar-direct.de/luda-farm-trailercam-hd-ld1101>.

<sup>40</sup> BMLEH, Parl. Sts Breher, Antwort vom 4. März 2026 auf Schriftliche Frage Nr. 2/0358 vom 25. Februar 2026.

Ferner stehen ihnen dieselben steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten wie Betrieben oberhalb der Schwellenwerte offen.

#### G) VON EINEM UNBEGRÜNDETEN ZU EINEM BEGRÜNDETEN VERDACHT – OHNE VIDEOAUFZEICHNUNG

Die in § 4d Abs. 2 Satz 2 Ref-E vorgesehene Möglichkeit, in den von Abs. 2 Satz 1 erfassten Einrichtungen lediglich im Einzelfall und bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte eine Videoüberwachung anzuordnen, erweist sich als unzureichend.

Ohne Anhaltspunkte – die häufig gerade erst durch Videoaufzeichnungen sichtbar werden – bleiben Tierschutzverstöße im Verborgenen. Die normative Konstruktion läuft damit ins Leere: Eine Erfassung der Realität ist erst dann möglich, wenn sie nicht auf Verantwortung von Whistleblowern und Zufallsfunden, sondern aufgrund gesicherter, ununterbrochener Beweise möglich ist. An dieser Einschätzung ändert auch die Ausführung der Gesetzesbegründung nichts, wonach ein

*„Verstoß nicht bereits nachgewiesen sein [muss], sondern [...] ein auf konkrete Tatsachen gestützter, begründeter Verdacht [genügt].“<sup>41</sup>*

Ohne betriebsgrößenübergreifende, verpflichtende Videoüberwachungen in den tierschutzsensibelsten Momenten des Lebens eines Tieres werden die Aufdeckungen von Tierschutzverstößen in Schlachtbetrieben Zufallsfunde bleiben – mit dem Ergebnis einer enormen Dunkelziffer.

---

<sup>41</sup> Ref-E, Begründung zu § 4 Abs. 2, B., S. 15.

## H) UNVERHÄLTNISSMÄßIGER AUFWAND FÜR BEHÖRDEN DURCH DIE NOTWENDIGKEIT VON EINZELANORDNUNGEN

Die durch § 4 Abs. 2 Satz 2 Ref-E ausgelöste zusätzliche Belastung der zuständigen Behörde ist weder sachlich gerechtfertigt noch vollzugstauglich. Danach müsste die Behörde in Betrieben nach Art. 17 Abs. 6 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 (ca. 3.768 Betriebe) bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften im Einzelfall per Anordnung tätig werden und den Betreiber zu entsprechenden Videoaufzeichnungen verpflichten.

Dies führt zu einer strukturell problematischen Lastenverteilung:

In bis zu 3.768 Betrieben müsste die Behörde jeweils im Einzelfall einschreiten, sobald ein (zumeist zufällig entstandener) Verdacht vorliegt. Jede Anordnung wäre potenziell gerichtlich angreifbar, ein gerichtliches Vorgehen gegen entsprechende Anordnungen führt erfahrungsgemäß zu langwierigen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren. Der damit verbundene Aufwand bindet erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen – Ressourcen, die ohnehin knapp sind und die an anderer Stelle für eine effektive Tierschutzkontrolle benötigt werden.

Die Ausnahmenvorschrift erzeugt somit einen vermeidbaren zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der durch eine allgemeine Videoüberwachungspflicht für alle Schlachtbetriebe vollständig entfallen würde.

Der Referentenentwurf selbst weist auf den Nutzen der Videoüberwachung hin:

*„Eine technische Lösung für dieses Problem ist die im Koalitionsvertrag der 21. Legislaturperiode genannte Videoüberwachung in Schlachthöfen. Diese unterstützt die amtliche Überwachung darin, die Einhaltung der Tierschutzvorschriften sicherzustellen. Die zuständige Behörde wird in die Lage versetzt, im Fall von Unregelmäßigkeiten auch vorausgehende Zeiträume zu kontrollieren sowie relevante Ereignisse wiederholt zu sichten und objektiv zu dokumentieren. Dies erleichtert es*

den zuständigen Behörden, die einschlägigen Tierschutzvorschriften  
erforderlichenfalls durchzusetzen und etwaige Rechtsverstöße zu sanktionieren.  
Mittels der Videoüberwachung kann das amtliche Personal auch überprüfen, ob  
Abläufe am Schlachthof durch die eigene Anwesenheit beeinflusst werden.<sup>42</sup>

*(Hervorhebung durch Verfasser)*

Es ist nicht ersichtlich, warum die Kontrolltätigkeit der Behörden lediglich in den bundesweit rund 232 Fällen – nämlich in den Betrieben, die unter die verpflichtende Anfertigung von Videoaufzeichnungen fallen – erleichtert werden soll, in den ca. 3.768 Fällen hingegen nicht und die Behörden hier Einzelfallanordnungen schreiben und ggfs. vor Gericht verteidigen müssen.

**Wir schlagen vor, die durch den Betreiber auf dessen Kosten durchzuführende Videoüberwachung ab dem ersten Tier, welches in einem Betrieb geschlachtet wird, vorzuschreiben.**

**Das bedeutet: § 4d Abs. 2 Ref-E ist ersatzlos zu streichen.**

### 3. § 4D ABS. 3 REF-E – ZU ERFASSENDE BEREICHE

In § 4d Abs. 3 Ref-E werden die durch anzufertigende Videoaufnahmen zu erfassenden Bereiche bestimmt.

Danach müssen die Videoaufzeichnungen Tiere und mit diesen umgehende Personen in geeigneter Weise erfassen

*„1. bei der Entladung,*

---

<sup>42</sup> Ref-E, B. Lösung; Nutzen, S. 1.

2. *im Zeitraum zwischen der Beendigung der Entladung und*
  - a) *dem Beginn der Betäubung, oder*
  - b) *dem Setzen des Entblutungsschnitts, sofern das Tier ohne Betäubung geschlachtet wird,*
3. *bei der Betäubung,*
4. *beim Aufhängen nach der Betäubung,*
5. *beim Setzen des Entblutungsschnitts,*
6. *im Zeitraum der Entblutung und*
7. *beim*
  - a) *Zurichten oder Brühen von Tieren, die durch Blutentzug nach vorangehender Betäubung geschlachtet werden,*
  - b) *Aufhängen von Tieren, die ohne Betäubung durch Blutentzug geschlachtet werden, und*
  - c) *ersten auf die Tötung folgenden Eingriff an Tieren, die ohne Blutentzug getötet werden.“*

Der Referentenentwurf benennt zutreffend die zentralen tierschutzrelevanten Prozessschritte (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 Entblutungsschnitts, Entblutung und die sogenannten ersten weiteren Schlachtarbeiten). Die Erfassung dieser Abläufe ermöglicht es, Rückschlüsse auf den Einsatz unzulässiger Treibhilfen, den Umgang mit kranken oder verletzten Tieren sowie auf die Herkunft von Verletzungen und sonstigen Beeinträchtigungen zu ziehen und diese vorgelagerten Prozessschritten zuzuordnen.

## A) MÖGLICHKEITEN DER UMGEHUNG

Kritisch zu bewerten ist jedoch die Formulierung der Begründung des Referentenentwurfs, Bereiche müssten nicht erfasst werden, sofern sie

*„nur mit unangemessenem Aufwand einsehbar“<sup>43</sup>*

seien.

Dieser unbestimmte Rechtsbegriff – auch wenn nicht unmittelbar im Wortlaut der geplanten Vorschrift genannt, sondern lediglich in der Begründung – eröffnet die Gefahr struktureller Umgehungen – etwa durch bauliche oder organisatorische Gestaltung, die etwa „tote Winkel“ entstehen lässt. Eine solche Regelung ist weder vollzugstauglich noch gewährleistet sie eine hinreichende Abdeckung sämtlicher tierschutzrelevanter Handlungen. Erforderlich ist daher eine gesetzliche Präzisierung, etwa durch die Festlegung technischer Mindestanforderungen (z. B. hinsichtlich Anzahl und Positionierung der Kameras, Auflösung, Bildrate oder Lichtempfindlichkeit) sowie durch eine verpflichtende Dokumentations- und Nachweispflicht des Betreibers, dass keine relevanten Vorgänge außerhalb des erfassten Kamerabereichs stattfinden.

Der Begriff des „unangemessenen Aufwands“ ist zudem technisch zu definieren und darf nur dort greifen, wo eine objektive bauliche Unmöglichkeit besteht; in allen anderen Fällen ist eine entsprechende Nachrüstungspflicht vorzusehen.

## B) ERWEITERUNG DER VON DEN VIDEOAUFZEICHNUNGEN ZU ERFASSENDEN BEREICHE AUF DAS EINGEWEIDEBAND

Die mittels § 4d Ref-E vorgeschriebene Videoüberwachung tierschutzrelevanter Bereiche sollte zwingend auch das sogenannte Eingeweideband umfassen.

---

<sup>43</sup> Ref-E, Begründung zu § 4 Abs. 3, B., S. 16.

Sobald ein Tier ausgenommen wird, fallen die Gedärme und – bei weiblichen Tieren – der Uterus auf das sogenannte Eingeweideband.

Über eine optische Kontrolle des Eingeweidebandes könnten Rückschlüsse auf etwaige Schlachtungen (hoch)trächtiger Tiere gezogen werden, nämlich wenn sich ggfs. voll entwickelte Kälber auf dem Eingeweideband befinden.<sup>44</sup> Ein weit entwickelter Fetus zappelt dort wegen Sauerstoffmangels und muss eigens getötet werden. Insoweit kann eine optische Erfassung des Eingeweidebandes sogar (noch) lebende Tiere betreffen.

Die Schlachtung (hoch)trächtiger Tiere geht mit verschiedenen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften einher (vgl. nur § 4 Satz 1 Tiererzeugnisse-Handels-Verbotsgesetz und Verstöße gegen Vorgaben aus dem Tiertransportrecht). Auch auf die Feststellung solcher Verstöße sollte die Videoüberwachung zu erstrecken sein. Gerade weil diese Verstöße in der Praxis schwer zu erkennen sind und häufig unentdeckt bleiben, ist die visuelle Kontrolle des Eingeweidebandes ein unverzichtbares Instrument zur Aufdeckung solcher Rechtsverletzungen.

Daher muss die Videoüberwachung gemäß § 4d Ref-E ausdrücklich auch diesen Bereich erfassen, um die Feststellung entsprechender Verstöße sicherzustellen und eine wirksame Durchsetzung tierschutzrechtlicher Vorgaben zu ermöglichen.

**Wir schlagen vor, in § 4d Abs. 3 folgenden Satz 2 zu ergänzen:**

***„Zudem sind die Eingeweidebänder unmittelbar bei dem Ausnehmen der Tiere sowie bis zu drei Meter danach mittels Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 zu erfassen.“***

---

<sup>44</sup> Vgl. dazu auch Guth, Bußgeldverfahren bei der Schlachtung von tragenden Rindern – Rechtliche Situation und Fallbericht, AtD 2026, S. 143 ff., S. 145.

#### 4. § 4D ABS. 4 REF-E – PFLICHTEN DES BETREIBERS EINER SCHLACHTEINRICHTUNG

Die in § 4d Abs. 4 Ref-E vorgesehene Konstruktion, wonach der Betreiber der Schlachteinrichtung die Videoaufzeichnungen „zum Abruf bereitzustellen“ hat und zugleich sämtliche Abrufe der Behörde zu protokollieren hat, wirft grundlegende rechtsstaatliche und vollzugstechnische Bedenken auf. Sie verlagert zentrale Elemente des behördlichen Kontrollprozesses in die Sphäre desjenigen, dessen Verhalten gerade überwacht werden soll, und begründet damit eine systemwidrige Abhängigkeit der Behörden von der Mitwirkung des Betreibers. Anstatt eine unabhängige, unverfälschte und jederzeitige Kontrolle sicherzustellen, schafft die Norm ein strukturelles Risiko der Informationsfilterung, Verzögerung und Manipulation.

#### A. ZURVERFÜGUNGSTELLUNG DURCH DEN BETREIBER

Besonders kritisch zu bewerten ist § 4d Abs. 4 Satz 2 und 3 Ref-E, wonach

*„die Videoaufzeichnungen [...] der zuständigen Behörde vom Betreiber der Schlachteinrichtung [...] zum Abruf bereitzustellen“*

sind, und:

*„Der Betreiber der Schlachteinrichtung hat über die Abrufe Aufzeichnungen zu machen, die die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit der Abrufe, die Bezeichnung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten enthalten müssen.“*

Diese Konstruktion führt nicht nur dazu, dass der Betreiber der Schlachteinrichtung faktisch vollständige Kontrolle darüber behält, welche Aufzeichnungen die Behörde tatsächlich erhält bzw. abrufen kann. Die Behörde kann damit nur prüfen, was der Betreiber bereitstellt, und ist darauf angewiesen, dass der Betreiber die Daten ordnungsgemäß, vollständig und

unverändert bereitstellt – ein Ansatz, der jedem rechtsstaatlichen Aufsichtsprinzip widerspricht. Der überwachte Schlachtbetrieb würde damit über einen Filter- und Vorbereitungsmechanismus verfügen, über den er faktisch steuern kann, wann, welche und in welchem Zustand die Daten der Behörde zugänglich gemacht werden. An dieser faktischen Möglichkeit würde auch eine Konkretisierung in einer Rechtsverordnung nichts ändern.

Die dadurch entstehende Konstellation birgt erhebliche Risiken: Der Betreiber kann durch Verzögerungen, technische Vorwände, selektive Zurverfügungstellung oder manipulative Vorbereitung des Datenzugangs entscheidenden Einfluss auf die Kontrollintensität und die tatsächlichen Erkenntnismöglichkeiten der Behörde nehmen. Schon die bloße Möglichkeit einer solchen Einflussnahme würde den Zweck der Videoüberwachung unterlaufen, nämlich die unabhängige, unverfälschte und anlasslose behördliche Kontrolle tierschutzrelevanter Abläufe zu ermöglichen. Die derzeitige Regelung eröffnet das Risiko, dass gerade besonders sensible Sequenzen – etwa solche mit tierschutzwidrigen Handlungen oder fehlerhaften Betäubungsvorgängen – zurückgehalten oder verzögert bereitgestellt werden, ohne dass die Behörde hiervon Kenntnis erlangt.

Aus ordnungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht wäre es vielmehr zwingend, dass die Behörde einen unmittelbaren, unvermittelten und jederzeitigen Zugriff auf die gespeicherten Aufzeichnungen erhält – idealerweise über ein automatisiertes, behördlich abgesichertes Übertragungssystem, das unabhängig von Mitwirkung oder Wohlverhalten des Betreibers funktioniert. Denkbar wäre etwa eine automatisierte tägliche Datenübermittlung an eigene Server der Behörde oder – noch wirksamer – die Gewährung eines direkten Zugangs zu Live-Aufnahmen und Archivdaten in Echtzeit. Nur eine solche Struktur stellt sicher, dass der Betreiber nicht derjenige ist, der der Kontrollbehörde die Sichtungsmöglichkeiten zuteilt, sondern dass die Behörde ihrer gesetzlichen Aufgabe autonom und ohne Informationsverzerrung nachkommen kann.

Die im Entwurf vorgesehenen Abrufprotokolle verstärken das Problem zusätzlich: Der Betreiber erhält vollständige Kenntnis darüber, wann die Behörde welche Aufzeichnungen abrufte. Denn er hat nach § 4d Abs. 4 Satz 3 Ref-E

*„über die Abrufe Aufzeichnungen zu machen, die die bei der Durchführung der Abrufe verwendeten Daten, den Tag und die Uhrzeit der Abrufe, die Bezeichnung der abrufenden Dienststelle und die abgerufenen Daten enthalten.“*

Damit wird der Kontrollierte in die Lage versetzt, das Kontrollverhalten der Behörde zu beobachten und auszuwerten. Ein solches System eröffnet ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Beschäftigte können ihr Verhalten an bekannten oder erwartbaren Sichtungsrhythmen ausrichten, tierschutzwidrige Praktiken zeitlich verlagern oder bewusst in Phasen durchführen, in denen erfahrungsgemäß nicht kontrolliert wird. Die Transparenz der behördlichen Kontrolltätigkeit gegenüber der kontrollierten Einrichtung ist systemwidrig und mindert den präventiven Charakter der Videoüberwachung ganz erheblich.

Hinzu kommt, dass der Betreiber nicht nur erkennt, wann die Behörde sichtet, sondern zugleich nachvollziehen kann, welche Sequenzen überhaupt überprüft wurden. Unter Berücksichtigung des zu erwartenden Vollzugsdefizits – also der absehbar begrenzten Kapazitäten zur regelmäßigen und umfassenden Sichtung durch die Behörde – verschärft sich dieses Risiko: Der Betreiber kann faktisch „mitlesen“, in welchem Umfang die Behörde ihrer gesetzlichen Sichtungspflicht tatsächlich nachkommt. Daraus kann er Rückschlüsse ziehen, wann unkontrollierte Zeiträume wahrscheinlich sind, und diese gezielt ausnutzen.

Tierschutzrecht ist Gefahrenabwehrrecht. Die Behörde muss „Herrin des Verfahrens“ sein, nicht der Betreiber der kontrollierten Schlachteinrichtung. Die Verlagerung der organisatorischen Kontrolle auf den Betreiber ist verwaltungsdogmatisch verfehlt und macht die Aufsicht abhängig vom Wohlverhalten derjenigen Person, deren Verhalten gerade überwacht werden soll.

Insgesamt führt § 4d Abs. 3 Satz 3 Ref-E zu einer gefährlichen Umkehrung des Kontrollverhältnisses: Die Behörde wird abhängig von der Kooperation des Betreibers, statt autonome, unmittelbare und technisch abgesicherte Einsichts- und Kontrollmöglichkeiten zu besitzen. Die Folge ist eine erhebliche Schwächung des Vollzuges, die den gesamten Zweck des § 4d TierSchG – die effektive Feststellung und Verhinderung tierschutzrechtlicher Verstöße – unterläuft. Eine rechtsstaatlich tragfähige Überwachungssystematik erfordert zwingend, dass nicht der Betreiber die Kontrolle darüber ausübt, wie weit die Behörde Einblick erhält, sondern dass die Behörde jederzeit uneingeschränkten, unangekündigten und technisch unabhängigen Zugriff auf sämtliche relevante Daten hat.

**Wir schlagen die Ergänzung des § 4d um einen weiteren Absatz – Absatz 4a – vor:**

***„(4a) <sup>1</sup>Der Betreiber einer Schlachteinrichtung hat ein Videoüberwachungssystem so einzurichten und zu betreiben, dass die zuständige Behörde jederzeit und ohne Mitwirkung des Betreibers***

***a) in Echtzeit auf sämtliche laufenden Videoaufzeichnungen und***

***b) auf sämtliche gespeicherten Videoaufzeichnungen der letzten 90 Schlachttag sowie der jeweiligen Anlieferungszeiträume***

***zugreifen kann. <sup>2</sup>Der Zugriff der zuständigen Behörde erfolgt über eine sichere, behördlich kontrollierte technische Schnittstelle, die vom Betreiber auf eigene Kosten vorzuhalten ist. <sup>3</sup>Der Zugriff darf weder durch betriebsinterne Berechtigungsstrukturen noch durch technische oder organisatorische Maßnahmen des Betreibers eingeschränkt, verzögert, be- oder verhindert werden.“***

**Die aktuellen Sätze 3 bis 5 des § 4d Abs. 4 Ref-E sind zu streichen.**

## B) ZU KURZE SPEICHERDAUER, § 4D ABS. 4 SATZ 1 REF-E

Die in § 4d Abs. 4 Satz 1 Ref-E normierte Speicherdauer der Videoaufzeichnungen ist mit 30 Tagen zu kurz.

Angesichts der personellen Ausstattung der Veterinärbehörden auf der einen Seite und des erheblichen Prüfungsaufwands, der mit der arbeitstäglichen Bereitstellung umfangreicher Bilddaten einhergeht auf der anderen Seite, bedarf es eines deutlich längeren Zeitraums, um die Aufzeichnungen mit der gebotenen Sorgfalt entgegennehmen, sichten und auswerten zu können. Andernfalls droht, dass relevante Sequenzen verloren gehen könnten, bevor sie behördlich ausgewertet werden konnten. Eine effektive und rechtsstaatlich verlässliche Kontrolle kann mit einer 30-Tage-Frist nicht gewährleistet werden.

Ein Blick auf vergleichbare europäische Regelungen unterstreicht diesen Befund: In Großbritannien beträgt die Speicherfrist 90 Tage.<sup>45</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint für Deutschland eine Speicherdauer von mindestens 90 Tagen sachgerecht.

Der Behörde muss die Möglichkeit gegeben werden, bis zu 90 Tage alte Videoaufzeichnungen zu sichten. Die Speicherdauer von 90 Tagen trägt der hohen Belastung der Behörden Rechnung, die ggfs. zeitlichen Spielraum benötigt, die Aufzeichnungen mit der erforderlichen Genauigkeit zu sichten.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Guidance for operators of slaughterhouses: The Mandatory Use of Closed Circuit Television in Slaughterhouses (England) Regulations 2018 Nr. 22, abrufbar unter <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b58a03f40f0b6338e4178f7/cctv-slaughterhouses-operator-guidance.pdf>.

<sup>46</sup> In Großbritannien müssen entsprechende Aufnahmen für 90 Tage gespeichert werden (Guidance for operators of slaughterhouses: The Mandatory Use of Closed Circuit Television in Slaughterhouses (England) Regulations 2018 Nr. 22, abrufbar unter <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b58a03f40f0b6338e4178f7/cctv-slaughterhouses-operator-guidance.pdf>).

**Wir schlagen vor, § 4d Abs. 4 Satz 1 Ref-E wie folgt zu fassen:**

***„(4) <sup>1</sup>Der Betreiber einer Schlachteinrichtung hat die Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 für die letzten 90 Tage, an denen Schlachtungen stattfanden, zuzüglich der Zeit der jeweiligen Anlieferung der Tiere, auch wenn sie nicht am Schlachttag erfolgte, zu speichern.“***

#### C) FEHLENDE REGELUNG FÜR SYSTEMAUSFÄLLE

Der Referentenentwurf enthält keine Regelung, die den Betreiber verpflichtet, Störungen oder Ausfälle der Videoüberwachung unverzüglich der zuständigen Behörde anzuzeigen, geeignete Ersatz- oder Übergangsmaßnahmen (etwa durch den Einsatz von Ersatzgeräten) zu ergreifen und sämtliche Ausfallzeiten lückenlos zu dokumentieren. Wiederholte oder länger andauernde Ausfälle dürfen nicht folgenlos bleiben; sie sind sanktionsbewehrt auszugestalten, um eine effektive und manipulationsresistente Überwachung sicherzustellen.

**Wir schlagen die Ergänzung des § 4d um einen weiteren Absatz – Absatz 4b – vor:**

***„(4b) <sup>1</sup>Der Betreiber einer Schlachteinrichtung ist verpflichtet, ein Videoüberwachungssystem zu installieren und zu betreiben, das ein vollständiges und ununterbrochenes Bild sämtlicher nach Absatz 3 zu erfassenden Bereiche gewährleistet. Das System muss insbesondere:***

- a) tote Winkel ausschließen und so ausgerichtet sein, dass die Überwachung der tierbezogenen Vorgänge vollständig möglich ist,***

- b) auch schwer zugängliche oder räumlich beengte Bereiche erfassen, einschließlich der Innenräume von Betäubungssystemen, CO<sub>2</sub>-Betäubungsgondeln- bzw. schächten, Treibgängen, Transportbehältern, dem Einstiegsunkt in Brühanlagen sowie sämtlichen Bereichen, in denen der Schlachtprozess beginnt,**
- c) eine Bildauflösung gewährleisten, die eine eindeutige Erkennbarkeit von Tieren und deren Behandlung, von Bewegungsabläufen und eingesetzten Geräten sicherstellt,**
- d) auch in schlecht beleuchteten Bereichen klare und auswertbare Aufnahmen ermöglichen,**
- e) so ausgestaltet sein, dass aufgezeichnete Bilddaten vollständig und unverändert gespeichert, wiedergegeben und auf andere Datenträger oder Übertragungsmedien übertragen werden können.**

**<sup>2</sup>Das Videoüberwachungssystem muss während der gesamten Zeit, in der sich lebende Tiere in der Schlachteinrichtung befinden, in Betrieb sein. Es hat insbesondere:**

- a) alle tierbezogenen Vorgänge auch außerhalb regulärer Arbeitszeiten vollständig zu erfassen,**
- b) mindestens 15 Bilder pro Sekunde (fps) aufzuzeichnen,**
- c) die Auswertung von Aufnahmen in Echtzeit sowie nachträglich zu ermöglichen, ohne den laufenden Systembetrieb zu beeinträchtigen,**
- d) jede Aufnahme mit Datum, Uhrzeit, Standort und identifizierbarem Bereich zu kennzeichnen.**

**<sup>3</sup>Der Betreiber hat sicherzustellen, dass das Videoüberwachungssystem jederzeit betriebsbereit ist. Er ist verpflichtet,**

- a) **ein schriftliches Wartungs-, Prüf- und Reinigungsprogramm vorzuhalten und umzusetzen,**
- b) **die Kameras so zu installieren, dass sie möglichst leicht zugänglich für Wartung und Reinigung sind und zugleich hinreichend vor Beschädigungen, Verschmutzungen oder Dampfbildung geschützt werden,**
- c) **jede Störung oder jeden Ausfall des Videoüberwachungssystems unverzüglich der zuständigen Behörde anzuzeigen,**
- d) **für die Dauer von Störungen geeignete Übergangs- oder Ersatzmaßnahmen zu ergreifen, um eine lückenlose Überwachung der nach Absatz 3 zu erfassenden Bereiche sicherzustellen.**
- e) **sämtliche Ausfallzeiten, deren Dauer, Ursache sowie die ergriffenen Übergangs- oder Ersatzmaßnahmen vollständig, manipulationssicher und fortlaufend zu dokumentieren und der zuständigen Behörde auf Verlangen unverzüglich vorzulegen.**

**<sup>4</sup>Wiederholte oder mehr als geringfügig andauernde Ausfälle gelten als Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Durchführung der Videoüberwachung und stellen eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 dar. Die zuständige Behörde ist in diesen Fällen befugt, weitergehende Anordnungen zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebs der Videoüberwachung zu treffen, insbesondere kann sie unter Setzung einer angemessenen Frist die Installation von Ersatzsystemen anordnen, den Betrieb der Schlachteinrichtung bis zur Inbetriebnahme der Ersatzsysteme einstellen bzw. den Weiterbetrieb bis zur Inbetriebnahme der Ersatzsysteme nur unter der Maßgabe der behördlichen Aufsicht durch beamtete Tierärztinnen oder Tierärzte erlauben.“**

## 5. § 4D ABS. 5 REF-E – PFLICHTEN UND BEFUGNISSE DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDE

Die in § 4d Abs. 5 Ref-E normierten Pflichten der zuständigen Behörde sind zu unscharf, zu unbestimmt und werden zudem durch die vorgelegte Systematik und die Begründungsinhalte des Referentenentwurfs weiter verwässert.

### A. ZU UNBESTIMMTE KONTROLLPFLICHT DER BEHÖRDE IN § 4D ABS. 5 SATZ 1 REF-E

Die in § 4d Abs. 5 Satz 1 Ref-E vorgesehene Pflicht der Behörde, die Videoaufzeichnungen „stichprobenartig sowie anlassbezogen“ zu sichten, ist zu unbestimmt, um eine wirksame tierschutzrechtliche Kontrolle sicherzustellen.

§ 4 Abs. 5 Satz 1 Ref-E lautet:

*„Die zuständige Behörde hat die Videoaufzeichnungen stichprobenartig sowie anlassbezogen zu sichten.“*

Zwar ist positiv hervorzuheben, dass der Normwortlaut der Behörde in Satz 1 kein Ermessen dahingehend einräumt, *ob* sie die Videoaufzeichnungen sichtet. Vielmehr *sind* die Videoaufnahmen zu sichten, die Behörde wird mithin zur Sichtung verpflichtet.

Jedoch ist bereits der Wortlaut zu unbestimmt, um eine wirksame Kontrolle durch die Behörde sicherstellen zu können. Denn das Wort „stichprobenartig“ ermöglicht es der Behörde theoretisch, Stichproben von sehr geringem Umfang und in völlig unzureichender Regelmäßigkeit zu sichten – etwa wenige Sekunden pro Quartal. Eine derart geringe Prüffintensität würde die intendierte Kontrollfunktion faktisch leerlaufen lassen. In der Begründung zu dem Referentenentwurf wird die Kontrollpflicht der Behörde weiter aufgeweicht, in dem beschrieben wird:

*„Es wird angenommen, dass aufgrund der Regelung in § 4d Absatz 5 Satz 1 durchschnittlich von jedem Betrieb quartalsweise stichprobenartig und anlassbezogen Videoaufzeichnungen gesichtet werden.“<sup>47</sup>*

(Unterstreichung durch Verf.)

Mit dieser Begründung geht der Autor/der Autorin des Referentenentwurfs offenbar davon aus, dass die Behörde die Videoaufzeichnungen, die sie ausweislich des geplanten Wortlauts der Vorschrift „stichprobenartig“ und „anlassbezogen“ zu sichten hat, lediglich „durchschnittlich quartalsweise“ überprüft.

Durch die in der Begründung genannten Begriffe „durchschnittlich“ und „quartalsweise“ wird die Kontrollpflicht der Behörde weiter verwässert. Wenn lediglich durchschnittlich quartalsweise und zudem nur stichprobenartig und anlassbezogen Sichtungen der Videoaufzeichnungen erfolgen, dann ist dies eine völlig unzureichende Überwachung, die im Ergebnis dazu führt, dass die Kontrollpflicht praktisch gegen Null reduziert werden kann. Damit würde die Überwachungstätigkeit auf ein Niveau abgesenkt werden können, das dem Ziel des Gesetzes – der „Sicherstellung des Tierschutzes beim Schlachten“ – nicht ansatzweise gerecht werden würde.

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

Hierzu gehören insbesondere:

- ein definierter Mindestumfang der Sichtung jedes Schlachttages in sämtlichen tierschutzrelevanten Prozessphasen (Anlieferung/Entladung, Treiben, Ruhigstellung, Betäubung, Entblutung), etwa durch mehrere Sichtungsblöcke von jeweils

---

<sup>47</sup> Ref-E, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 13.

mindestens 15 Minuten; bei Auffälligkeiten ist eine vollständige Sichtung der betroffenen Zeiträume zwingend vorzunehmen,

- anlassbezogene Pflichtsichtungen bei konkreten Hinweisen auf mögliche Verstöße, etwa bei auffälligen Verletzungsmustern, Whistleblower-Meldungen, abweichender Schlachtausbeute oder sonstigen tierschutzrelevanten Befunden,
- eine umfassende und verfahrenssichere Dokumentationspflicht der Behörde, die Datum, Umfang, Ergebnisse der Sichtung sowie eingeleitete Folgemaßnahmen umfasst und in einer verfahrenssicheren Form zu hinterlegen ist.

**Wir schlagen vor, den Wortlaut von § 4d Abs. 5 Satz 1 Ref-E wie folgt zu ändern und um weitere drei Sätze zu ergänzen:**

***„(5) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde hat die Videoaufzeichnungen jeweils von dem Zeitpunkt der Anlieferung und der Entladung der Tiere sowie des Treibens in den Wartestall, sofern diese nicht am Schlachttag angeliefert werden und für jeden Schlachttag in den nach Absatz 3 zu überwachenden Bereichen, zu sichten. <sup>2</sup>Die Sichtung umfasst mindestens drei unabhängige Sichtungsabschnitte von jeweils nicht unter 15 Minuten Dauer pro Schlachttag, die verschiedene tierschutzrelevante Prozessphasen abdecken. <sup>3</sup>Bei konkreten Anhaltspunkten für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ist sämtliches Videomaterial, auf das sich die konkreten Anhaltspunkte, beispielsweise in Bezug auf eine Person, einen Ort, eine Zeit oder einen Zeitraum, beziehen, zu sichten und auf tierschutzrechtliche Verstöße zu überprüfen. <sup>4</sup>Die Behörde dokumentiert jede Sichtung einschließlich Umfang, Ergebnissen und eingeleiteten Maßnahmen in verfahrenssicherer Form.“***

Bei gesichteten Verstößen gegen das Tierschutz(straf)recht ist die Behörde verpflichtet, nach Art. 138 ff. Verordnung (EU) Nr. 2017/625<sup>48</sup> die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Verstöße abzustellen. Weiter ist sie verpflichtet, bei Verstößen, die strafrechtlich relevant sein könnten, die Staatsanwaltschaft einzubeziehen. Auf den geltenden § 41 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz – OWiG – wird an dieser Stelle hingewiesen:

*„(1) Die Verwaltungsbehörde gibt die Sache an die Staatsanwaltschaft ab, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß die Tat eine Straftat ist.“*

Die Behörde kann es folglich nicht bei der Sichtung des Videomaterials bewenden lassen und bei gesichteten Verstößen untätig bleiben.

#### B. § 4D ABS. 5 SATZ 2 REF-E – ERFORDERLICHKEITSKLAUSEL VS. ZWECKBENENNUNG

Die Formulierung des § 4d Abs. 5 Satz 1 Ref-E steht im Widerspruch zu § 4d Abs. 5 Satz 2 Ref-E und verwässert die Kontrollpflicht der Behörde in unzulässiger Weise.

Während der erste Satz

*„Die zuständige Behörde hat die Videoaufzeichnungen stichprobenartig sowie anlassbezogen zu sichten.“*

---

<sup>48</sup> Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen), ABl. L 95/1 vom 7. April 2017.

eine verbindliche Pflicht zur Sichtung begründet, relativiert der unmittelbar anschließende zweite Satz diese Pflicht grundlegend, indem die Behörde lediglich „befugt“ sein soll, Aufzeichnungen abzurufen, zu speichern und zu verwenden, „soweit dies [...] erforderlich ist“. Damit könnte die zuvor statuierte Pflicht faktisch wieder zu einer bloßen Ermessensbefugnis umgedeutet werden.

Die erforderliche Kontrollintensität könnte so erneut vollständig in das – ohnehin durch Ressourcenmangel geprägte – behördliche Ermessen verschoben werden. Der Rückgriff auf das Tatbestandsmerkmal der „Erforderlichkeit“ eröffnet der Behörde zudem die Möglichkeit, die Sicherungsmechanismen des Systems durch eine enge Auslegung nahezu vollständig zu entleeren. Damit besteht die reale Gefahr, dass die Sichtung der Videoaufzeichnungen nur sporadisch oder gar nicht erfolgt, obwohl der Gesetzgeber mit § 4d Ref-E gerade eine verbindliche und vollzugstaugliche Überwachungsstruktur schaffen wollte.

Die Erforderlichkeitsklausel des § 4d Abs. 5 Satz 2 Ref-E ist zudem verfehlt, denn es ist für das mit der geplanten Gesetzesänderung verfolgte Ziel (Sicherstellung des Tierschutzes beim Schlachten) nicht notwendig, die Speicherung und Verwendung der Videoaufzeichnungen von der Erforderlichkeit der Prüfung möglicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften abhängig zu machen. Auch datenschutzrechtlich reicht für die Befugnis der Verarbeitung personenbezogener Daten die Zweckbenennung aus. Danach ist ausreichend, dass der Zweck der Verarbeitung der personenbezogenen Daten genannt wird („zur Prüfung des Vorliegens möglicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften“).

**Wir schlagen vor, den Wortlaut von § 4d Abs. 5 Satz 2 Ref-E wie folgt zu fassen:**

***„<sup>2</sup>Die zuständige Behörde ruft die Videoaufzeichnungen bei der Schlachteinrichtung ab und speichert und verwendet diese zum Zwecke der***

**Prüfung des Vorliegens möglicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche  
Vorschriften.“**

C) VERPFLICHTENDE, UMFASSENDE SICHTUNG UND GEBUNDENE ENTSCHEIDUNG HINSICHTLICH  
DER WEITERVERARBEITUNG BEI ANHALTSPUNKTEN FÜR VERSTÖßE GEGEN  
TIERSCHUTZRECHTLICHE VORSCHRIFTEN SOWIE AUSKUNFTSPFLICHT DES BETREIBERS

Bei Anhaltspunkten für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften muss die Behörde ausweislich des Wortlauts des § 4d Abs. 5 Ref-E nichts weiter tun. Lediglich wird mit Satz 4 festgestellt, dass „[...] die zuständige Behörde die Videoaufzeichnungen im Rahmen eines Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens weiterverarbeiten *[darf]*.“

Die Behörde kann es folglich nicht bei der Sichtung des Videomaterials bewenden lassen und bei gesichteten Verstößen untätig bleiben. Die bloße Befugnis in § 4d Abs. 5 Satz 4 Ref-E, die Daten weiterverarbeiten zu dürfen, spiegelt die Rechtslage unrichtig wider.

An dieser Stelle wird noch einmal auf § 41 OwiG hingewiesen:

*„(1) Die Verwaltungsbehörde gibt die Sache an die Staatsanwaltschaft ab, wenn Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, daß die Tat eine Straftat ist.“*

Somit sind die Videoaufzeichnungen bei strafrechtsrelevanten Anhaltspunkten weiterzuverarbeiten – durch Abgabe an die Staatsanwaltschaft.

Zudem wird – für verwaltungsrechtliche Verstöße – auf § 16a TierSchG hingewiesen, der nach ganz herrschender Meinung in der Rechtsprechung kein Entschließungsermessen gewährt.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. für zahlreiche Beispiele aus der Rechtsprechung übersichtsartig Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG Kommentar, 4. Auflage 2023, § 16a TierSchG, Rdnr. 5.

Wir schlagen vor, den Wortlaut von § 4 Abs. 5 Satz 4 Ref-E wie folgt zu fassen:

***„<sup>4</sup>Sofern sich aus der Aufzeichnung Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben, hat die zuständige Behörde die Videoaufzeichnungen im Rahmen eines Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens unter Beachtung von § 41 Abs. 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), weiterzuverarbeiten.“***

Wir schlagen zudem vor, den Wortlaut von § 4 Abs. 5 Ref-E um zwei weitere Sätze wie folgt zu ergänzen:

***„Sofern sich aus der Aufzeichnung Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben, hat die zuständige Behörde die Videoaufzeichnungen vollständig abzurufen, zu speichern und zu verwenden. Beziehen sich die Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften auf eine oder mehrere Personen, so sind systematisch die Videoaufzeichnungen diese Person oder diese Personen betreffend zu sichten. Dafür ist der Betreiber der Schlachteinrichtung verpflichtet, der zuständigen Behörde auf deren Verlangen Auskunft über den Namen der entsprechenden Person oder Personen sowie darüber zu geben, an welchen Tagen und zu welchen Zeiten diese in den letzten 30 Tagen im Betrieb mit Tieren umgegangen ist oder sind.“***

Zudem ist dem aktuellen § 4d Abs. 5 Satz 3 („Wenn eine Speicherung durch die zuständige Behörde erfolgt, sind die Videoaufzeichnungen nach der Sichtung unverzüglich durch die Behörde zu löschen“) folgender weiterer Halbsatz anzufügen:

***(...), „sofern die Aufzeichnungen keine Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften enthalten.“***

## 6. § 4D ABS. 7 REF-E – VERORDNUNGSERMÄCHTIGUNG

Die mit § 4d Abs. 7 Satz 2 Nr. 1 Ref-E vorgesehene Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium ist sinnvoll.

Entbehrlich und offenbar die „Wieder-Einschränkung“ der zu überwachenden Bereiche durch Rechtsverordnung im Blick habend ist die Verordnungsermächtigung des § 4d Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 Ref-E.

Nach § 4d Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 Ref-E kann eine Rechtsverordnung insbesondere bestimmen,

*„2. die nach Absatz 3 durch die optisch-elektronische Überwachung zu erfassenden Bereiche entsprechend der unterschiedlichen Gegebenheiten in Schlachteinrichtungen für verschiedene Arten warmblütiger Tiere.“*

Eine entsprechende Rechtsverordnung mit einem in Nummer 2 genannten Inhalt ist jedoch schlicht nicht erforderlich, da die von Videoaufzeichnungen zu erfassenden Bereiche bereits in § 4d Abs. 3 Ref-E abschließend genannt sind. Eine nachgelagerte Rechtsverordnung, die den gleichen Regelungsgegenstand erneut aufgreift, widerspricht dem Grundsatz der Normenklarheit und -bestimmtheit.

Die systematische Stellung der Ermächtigung legt vielmehr nahe, dass § 4d Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 Ref-E als Instrument zur nachträglichen Einschränkung der gesetzlich festgelegten Überwachungsbereiche dienen könnte – gewissermaßen „durch die Hintertür“. Diese Einschätzung wird durch die Gesetzesbegründung gestützt, die ausführt:

*„Bereiche, die nur mit unangemessenem Aufwand einsehbar sind, [müssen] nicht erfasst werden [...].“<sup>50</sup>*

---

<sup>50</sup> Ref-E, Begründung, B. Besonderer Teil, zu § 4d Abs. 3, S. 16.

In Verbindung mit der weit gefassten Ermächtigung würde dies der Exekutive ermöglichen, den gesetzlich definierten Überwachungsstandard auf Verordnungsebene faktisch durch das Regeln von "Einzelheiten" (vgl. Wortlaut des § 4d Abs. 7 Satz 1 Ref-E) wieder abzusenken, indem bestimmte Bereiche – insbesondere solche, die technisch schwer zugänglich oder politisch sensibel sind – von der Videoüberwachung ausgenommen werden.

Besonders relevant ist dies im Hinblick auf die CO<sub>2</sub>-Betäubungskammern, in denen regelmäßig systemimmanente und besonders gravierende Tierschutzverstöße auftreten können. Diese Bereiche gehören zu den tierschutzrelevantesten Abschnitten des gesamten Schlachtprozesses. Eine Rechtsverordnung, die eine vollständige oder teilweise Herausnahme dieser Abläufe erlaubte, würde den Schutzgehalt des § 4d TierSchG erheblich einschränken.

Die Verordnungsermächtigung birgt somit die reale Gefahr, dass ausgerechnet jene Abläufe, bei denen eine strukturelle, methodenbedingte Tierqual stattfindet, künftig mit der Argumentation des "unangemessenen Aufwands"<sup>51</sup> und "unterschiedlichen Gegebenheiten"<sup>52</sup> von der Überwachung ausgeschlossen werden könnten. Ein solcher Rückschritt wäre rechtlich unzulässig, tierschutzfachlich nicht vertretbar und würde den Schutzzweck des Gesetzes – die Sicherstellung des Tierschutzes beim Schlachten – konterkarieren.

Folgerichtig ist die Ermächtigung nach § 4d Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 Ref-E zu streichen, jedenfalls aber so zu präzisieren, dass eine Einschränkung der gesetzlich festgelegten Überwachungsbereiche durch Rechtsverordnung explizit ausgeschlossen wird.

## 7. § 18 ABS. 1 NR. 6B REF-E – ORDNUNGSWIDRIGKEITEN

---

<sup>51</sup> Ref-E, Begründung, B. Besonderer Teil, zu § 4d Abs. 3, S. 16.

<sup>52</sup> Wortlaut des § 7d Abs. 7 Satz 2 Nr. 2 Ref-E.

Der Referentenentwurf sieht in § 18 Abs. 1 Nr. 6b Ref-E vor, Verstöße gegen die in § 4d TierSchG normierten Pflichten – insbesondere die Nichtbereitstellung, unvollständige oder nicht zweckentsprechende Bereitstellung der Aufzeichnungen sowie deren verfrühte Löschung – als Ordnungswidrigkeiten zu sanktionieren. Die bisher vorgesehenen Ordnungswidrigkeitentatbestände (§ 18 Abs. 1 Nr. 6a und 6b Ref-E) erfassen jedoch bei Weitem nicht alle Pflichtverletzungen, die geeignet sind, die Effektivität der Videoüberwachung zu beeinträchtigen und die Aufklärung tierschutzrechtlich relevanter Vorgänge zu vereiteln. Um die Einhaltung der gesetzlichen Überwachungspflichten sicherzustellen und den Zweck des § 4d TierSchG – die Feststellung und Verhinderung tierschutzrechtlicher Verstöße – nicht zu unterlaufen, ist eine Erweiterung des § 18 Abs. 1 Nr. 6b Ref-E zwingend erforderlich.

**Wir schlagen vor, § 18 Abs. 1 Nr. 6b Ref-E um folgende Nummern zu ergänzen:**

***„6c. entgegen § 4d Absatz 3 oder Absatz 4 die vollständige und ununterbrochene Funktionsfähigkeit des Videoüberwachungssystems nicht sicherstellt,***

***6d. entgegen § 4d Absatz 4 Satz 1 Videoaufzeichnungen nicht, nicht vollständig oder nicht im vorgeschriebenen Zeitraum speichert,***

***6e. entgegen § 4d Absatz 4 Satz 5 oder Satz 6 Videoaufzeichnungen oder Protokolldaten vorsätzlich oder fahrlässig vorzeitig löscht,***

***6f. entgegen § 4d Absatz 3 oder Absatz 4 Störungen, Funktionsbeeinträchtigungen oder Ausfälle des Videoüberwachungssystems nicht unverzüglich der zuständigen Behörde anzeigt,***

***6g. entgegen § 4d Absatz 3 oder Absatz 4 einen vorgeschriebenen Ersatz oder die Reparatur des Videoüberwachungssystems nicht rechtzeitig veranlasst,***

**6h. entgegen § 4d Absatz 3 oder Absatz 4 Ausfallzeiten, deren Dauer, Ursache oder ergriffene Ersatzmaßnahmen nicht vollständig, nicht richtig oder nicht manipulationssicher dokumentiert,**

**6i. eine Überwachungspflicht dadurch verletzt, dass er der zuständigen Behörde den unmittelbaren Zugriff auf laufende oder gespeicherte Videoaufzeichnungen verhindert, einschränkt oder verzögert,**

**6j. die Anordnung der zuständigen Behörde zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebs der Videoüberwachung nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht befolgt.”**

Die Bußgeldandrohung muss so ausgestaltet sein, dass sie spürbar ist und den unionsrechtlichen Anforderungen an Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung entspricht. Dies folgt insbesondere aus Art. 138 ff. der Verordnung (EU) Nr. 2017/625, wonach die zuständigen Behörden verpflichtet sind, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um festgestellte Verstöße wirksam abzustellen.

Die Subsumtion unter den Ordnungswidrigkeitstatbestand kann daher gerade in den Fällen nicht genügen, in denen vorsätzlich beweisrelevante Sequenzen gelöscht, manipuliert oder unterdrückt werden. Diese Fälle heben sich deutlich vom Unrechtsgehalt der Fahrlässigkeit ab und sollten nicht unter eine Ordnungswidrigkeit zu subsumieren sein.

**Wir schlagen vor, einen zusätzlichen Straftatbestand – § 17a TierSchG – im Tierschutzgesetz zu ergänzen:**

**„§ 17a Manipulation von Videoaufzeichnungen**

**Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich**

- 1. Videoaufzeichnungen nach § 4d beschädigt, verfälscht oder löscht,**
  - 2. deren Anfertigung verhindert,**
  - 3. die Übertragung oder Speicherung der Aufzeichnungen beeinträchtigt, oder**
  - 4. der zuständigen Behörde vorgeschriebene Aufzeichnungen vorenthält,**
- um die Feststellung oder Verfolgung eines Verstoßes gegen  
tierschutzrechtliche Vorschriften zu vereiteln, zu erschweren oder zu  
verhindern.”**

#### 8. § 21 ABS. 1 REF-E (ÜBERGANGSFRIST) UND ARTIKEL 3 REF-E (INKRAFTTRETEN)

Die Übergangsfrist von einem Jahr, die sich durch Artikel 3 Ref-E faktisch auf ein Jahr und drei Monate verlängert, ist zu lang.

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

Zu beachten ist zudem, dass der Beginn der Übergangsfrist an das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes gekoppelt ist, welches ausweislich des Art. 3 des Ref-E erst für den ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Quartals geplant ist.

Die aktuell durch den Ref-E avisierte Übergangsfrist wäre faktisch daher nicht lediglich ein Jahr, sondern ein Jahr und drei Monate.

**Die Übergangsvorschrift des § 21 Abs. 1 Ref-E TierSchG ist folglich um 6 Monate zu kürzen, der Wortlaut muss wie folgt lauten:**

**„(1) § 4d ist ab dem [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] anzuwenden.“**

## 9. GRUNDLEGENDE PROBLEME BLEIBEN BESTEHEN

Trotz der im Referentenentwurf vorgesehenen punktuellen Änderungen – der Einführung einer für verhältnismäßig wenig Schlachtbetriebe verpflichtenden Videoüberwachung – bleibt das Tierschutzgesetz in seiner Gesamtsystematik von grundlegenden, seit Jahren bekannten Strukturdefiziten geprägt. Das Gesetz schützt Tiere zwar als Mitgeschöpfe, verfügt jedoch weiterhin über kein subjektives öffentliches Recht des Tieres, keine bundesweiten Verbandsklagemöglichkeiten und kein effektives Durchsetzungsinstrumentarium, das den Schutzauftrag des Art. 20a GG praktisch zur Geltung bringen könnte.

Die Rechtsdurchsetzung bleibt nahezu vollständig von behördlicher Initiative abhängig, obwohl der Vollzug in vielen Bundesländern durch personelle Unterbesetzung, mangelnde Spezialisierung und fehlende Kontrolldichte strukturell eingeschränkt ist. Hinzu kommt, dass zahlreiche systemische Praktiken der Massentierhaltung und Schlachtung trotz wissenschaftlich belegter Leidenszustände weiterhin vermeintlich rechtlich unproblematisch sind (wie beispielsweise die CO<sub>2</sub>-Betäubung), weil sie durch Spezialgesetze oder unionsrechtliche Vorgaben privilegiert werden. Zentrale Normen des materiellen Tierschutzrechts – insbesondere §§ 3, 4 und 17 TierSchG – sind zwar schutzzweckstark, werden in der Praxis jedoch kaum durchgesetzt, da die Hürden zur Feststellung eines Verstoßes oder einer Strafbarkeit äußerst hoch sind. Dadurch entsteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen Gesetzesanspruch und Vollzugsrealität: Die gesetzlichen Schutznormen erfassen zwar Verhalten, das erhebliche Leiden verursacht, doch mangelt es an wirksamen Mechanismen, diese Verstöße festzustellen, zu dokumentieren und zu sanktionieren. Der Referentenentwurf begegnet diesen strukturellen Vollzugsproblemen nicht, sondern setzt das bestehende System faktisch fort – ein System, das zwar abstrakt hohe Tierschutzstandards formuliert, deren Einhaltung aber weitgehend dem Zufall

behördlicher Kontrollen überlässt und somit den verfassungsrechtlich gebotenen Tierschutzauftrag nur unzureichend realisiert.

## 10. ZUSÄTZLICH ERFORDERLICHE MAßNAHMEN ZUR SICHERSTELLUNG DES TIERSCHUTZES BEIM SCHLACHTEN

Allein die Einführung von verpflichtend anzufertigenden Videoaufzeichnungen – in nur 232 von ca. 4.000 Schlachteinrichtungen in Deutschland – ist nicht ausreichend, um den Tierschutz beim Schlachten sicherzustellen, was das ausdrückliche Ziel des vorliegenden Referentenentwurfs ist.<sup>53</sup>

Gemäß § 16 TierSchG sowie Art. 4, 6 und 17 der VO (EG) Nr. 1099/2009 haben die zuständigen Behörden sicherzustellen, dass Betäubung, Tötung und Handhabung von Schlachttieren rechtskonform erfolgen. Daraus folgt eine Vollzugspflicht, die qualitative und quantitative Anforderungen an Personal, Ausstattung und Organisation der Behörden stellt.

Ein unzureichender Personaleinsatz oder fehlende Spezialisierung kann daher einen Organisationsmangel darstellen, der zur Rechtswidrigkeit behördlicher Untätigkeit führen kann.

### A. PERSONALAUFSTOCKUNG

Neben der Streichung der geplanten Ausnahmegesetzgebung des § 4d Abs. 2 Ref-E ist eine Personalaufstockung vorzunehmen, damit eine wirklich ehrliche und wirksame Kontrolle der Videoaufzeichnungen flächendeckend vorgenommen werden kann.

---

<sup>53</sup> Ref-E, A., Problem und Ziel, S. 1.

Die Einführung einer arbeitstäglichen Bereitstellung umfangreicher Videoaufzeichnungen führt dazu, dass den Veterinärbehörden täglich potenziell hunderte Stunden Bildmaterial pro Schlachtbetrieb zur Sichtung übermittelt würden.

Bereits heute berichten zahlreiche Veterinärämter über eine strukturelle Unterbesetzung; vielerorts bestehen erhebliche Schwierigkeiten, die bestehenden Kontrollaufgaben im Schlachtbetrieb vollständig wahrzunehmen. Amtstierärztinnen und -ärzte sowie amtliche Fachassistenten sind vielfach mit ihren aktuellen Aufgaben ausgelastet; selbst die Durchführung der nach geltendem Recht vorgeschriebenen Überwachungsmaßnahmen gelingt in der Praxis nicht flächendeckend. Dieses bereits bestehende Vollzugsdefizit würde sich durch die zusätzlichen Sichtungsverpflichtungen erheblich verschärfen und stellt die praktische Umsetzbarkeit des Gesetzesvorhabens in Frage. Ohne eine deutliche und nachhaltige personelle Stärkung der zuständigen Behörden besteht die Gefahr, dass die vorgesehenen Kontrollmechanismen zwar rechtlich normiert werden, in der Vollzugspraxis jedoch weitgehend wirkungslos bleiben. Mindestpersonalschlüssel, die sich am Schlachtvolumen und Risikopotenzial eines Betriebes orientieren, wären hierfür ein geeignetes Steuerungsinstrument.

## B. VOR-ORT-KONTROLLEN

Die Pflicht, Videoaufzeichnungen anzufertigen, darf nicht dazu führen, dass Vor-Ort-Kontrollen nicht mehr in einem bestimmten Umfang durchgeführt werden oder gar ganz unterbleiben. Diese Verpflichtung muss sich ausdrücklich aus dem Gesetzeswortlaut ergeben.

**Wir schlagen vor, § 4d Abs. 6 um einen weiteren Satz – Satz 2 – zu ergänzen:**

***„<sup>2</sup>Die Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 durch den Betreiber einer Schlachteinrichtung befreit die zuständige Behörde nicht***

***von anderen Kontrollen, die sie im Hinblick auf den Tierschutz gemäß den geltenden Vorschriften durchführen muss.”***

### C. MITWIRKUNGSRECHTE VON TIERSCHUTZORGANISATIONEN UND DEREN ZUGANG ZU VIDEOAUFZEICHNUNGEN SOWIE KLAGEMÖGLICHKEITEN IM RAHMEN DER VERBANDSKLAGE

Angesichts der strukturellen Vollzugsdefizite im Tierschutzrecht ist es sachgerecht und erforderlich, anerkannte Tierschutzorganisationen stärker in den Kontrollmechanismus einzubinden und ihnen unter definierten Voraussetzungen einen Zugriff auf Videoaufzeichnungen nach § 4d Ref-E zu ermöglichen. Ein solches Beteiligungsrecht kann dazu beitragen, behördliche Kontrollen zu ergänzen, Missstände frühzeitig aufzudecken und die Transparenz im Tierschutzvollzug zu erhöhen.

Rechtlich lässt sich dies auf zwei Wegen verwirklichen:

Erstens kann der Gesetzgeber – nach dem Vorbild des Umweltrechts – Mitwirkungsrechte kraft Gesetzes für anerkannte (Tierschutz)Verbände schaffen. Diese könnten in Form eines gesetzlich geregelten Einsichts- oder Auskunftsanspruchs gegenüber der Behörde ausgestaltet werden, ohne dass private Betreiber direkt verpflichtete Adressaten wären.

Zweitens bietet das Verwaltungsrecht als Gefahrenabwehrrecht die Möglichkeit, der zuständigen Behörde ausdrücklich zu gestatten, Videoaufzeichnungen an anerkannte Tierschutzorganisationen zu übermitteln, soweit personenbezogene Daten nicht betroffen sind oder zuvor wirksam anonymisiert wurden. Der Gesetzgeber kann bestimmen, welche Stellen zur Wahrnehmung dieser Aufgabe (beispielsweise durch eine Beliehenenstellung) beitragen dürfen.

Die Einbindung von Tierschutzorganisationen kann gesetzlich klar begrenzt werden, etwa durch:

- Anerkennungsvoraussetzungen ähnlich, wie es sie bereits im Rahmen der acht Verbandsklagegesetze gibt;
- eine Nutzung nur zu Zwecken der Tierschutzrechtskontrolle, sowie
- umfangreiche Vertraulichkeits- und Datenschutzpflichten.

Durch die gesetzliche Etablierung eines Verbandsmitwirkungs- oder Einsichtsrechts wird der Vollzug nicht privatisiert, sondern ergänzt – die Behörde bleibt Herrin des Verfahrens, erhält jedoch fachliche Unterstützung und zusätzliche Entdeckungsmöglichkeiten, die staatliche Kontrollkapazitäten sinnvoll ergänzen.

Schon heute sind nach den aktuell geltenden Verbandsklagegesetzen der Länder anerkannte Tierschutzorganisationen unter bestimmten Voraussetzungen befugt, Akteneinsicht in Behördenakten zu nehmen und bestimmte Handlungen oder Unterlassungen seitens der zuständigen Behörden gerichtlich überprüfen zu lassen.

#### D. ERFORDERLICHKEIT DER KOPPLUNG DER VIDEOÜBERWACHUNG AN EIN VERBANDSKLAGERECHT

Die Wirksamkeit der Videoüberwachung nach § 4d Ref-E hängt entscheidend davon ab, ob festgestellte Verstöße nicht nur behördlich aufgegriffen, sondern auch gerichtlich überprüfbar gemacht werden können. Der Referentenentwurf sieht jedoch keine Möglichkeit vor, dass anerkannte Tierschutzorganisationen gegen tierschutzwidrige Zustände oder gegen behördliche Untätigkeit vorgehen können. Damit verbleibt die Durchsetzungsfähigkeit des Tierschutzrechts allein im behördlichen Vollzug, der aufgrund struktureller Unterbesetzung, hoher Arbeitsbelastung und erheblichen Vollzugsdefiziten seit Jahren als unzureichend dokumentiert ist. Die bloße Existenz von Videoaufzeichnungen führt daher ohne eine gerichtliche Kontrolle nicht zu einer materiellen Verbesserung des Tierschutzvollzugs.

Um diese strukturelle Lücke zu schließen, ist die Einführung eines bundesweiten Verbandsklagerechts, das ausdrücklich an die Videoüberwachung nach § 4d anknüpft, unerlässlich. Ein solches Klagerecht könnte anerkannte Tierschutzorganisationen dazu

berechtigten, sowohl gegen offenkundige tierschutzrechtliche Verstöße, die sich aus Videoaufzeichnungen ergeben, als auch gegen behördliche Untätigkeit vorzugehen. Dies schafft einen rechtlichen Prüfmechanismus, der unabhängig von behördlicher Kapazität sicherstellt, dass erhebliche oder systematische Verstöße nicht folgenlos bleiben.

Rechtlich ist die Einführung eines solchen Verbandsklagerechts ohne Weiteres möglich. Der Gesetzgeber kann durch eine Ergänzung des Tierschutzgesetzes den anerkannten Tierschutzverbänden ein prozedurales Mitwirkungsrecht sowie ein gerichtliches Kontrollrecht zuweisen.

#### E. ZENTRALISIERUNG DER KONTROLLKOMPETENZ

Darüber hinaus ist eine strukturelle Reform durch Zentralisierung der Kontrollkompetenzen geboten. Spezialisierte Landesbehörden könnten fachliche Expertise, Unabhängigkeit und Kontrolldichte bündeln und damit wesentlich besser gewährleisten als kommunale Behörden. Modelle hierfür existieren bereits: In Bayern könnte das LGL, in Niedersachsen das LAVES und in Hessen die TaskForce Tierschutz als Grundlage für erweiterte, dauerhaft eingerichtete Vollzugseinheiten dienen. Entscheidend ist jedoch, dass diese Landesstellen nicht lediglich beratend tätig sein sollten, sondern eigene, vollwertige Durchsetzungsbefugnisse erhalten – einschließlich der Befugnis zu Anordnungen und sofort vollziehbaren Maßnahmen direkt gegenüber Schlachtbetrieben. Hierzu wären die entsprechenden gesetzlichen Befugnisse und Zuständigkeitsverteilungen in den Zuständigkeitsvorschriften der Länder zu schaffen.

#### F. MELDESTELLEN UND OFFENLEGUNG ANONYMISierter KONTROLLBERICHTE

Die regelmäßige Veröffentlichung anonymisierter Kontrollberichte der zuständigen Behörden würde der Öffentlichkeit und dem Gesetzgeber einen realistischen Einblick in bestehende

Tierschutzprobleme und Vollzugslücken geben, ohne personenbezogene Daten von Beschäftigten offenzulegen.

Ergänzend bedarf es der Einrichtung einer unabhängigen Meldestelle für Hinweisgeber, über die Beschäftigte, Veterinärbehörden oder Dritte tierschutzrelevante Beobachtungen sicher, anonym und ohne Angst vor Repressalien melden können. Eine solche Whistleblower-Struktur ist geeignet, Verstöße frühzeitig aufzudecken und behördliche Ermittlungen zu initiieren, bevor systematische Missstände verfestigt sind.

Schließlich ist die Einführung eines bundesweiten, zentral geführten Tierschutzregisters erforderlich, in dem rechtskräftig verurteilte Personen nach § 17 TierSchG, Inhaber von Tierhaltungs- oder -betreuungsverboten sowie Schlachtbetriebe, bei denen in der Vergangenheit schwerwiegende oder wiederholte Verstöße festgestellt wurden, erfasst werden. Ein solches Register würde den Behörden bundesweit ermöglichen, Wiederholungstäter zu identifizieren, tierschutzrechtliche Auflagen konsequent durchzusetzen und risikobasierte Kontrollen effektiv zu steuern. Zugleich würde es verhindern, dass Personen oder Betriebe, die bereits einschlägig aufgefallen sind, durch Wechsel des Zuständigkeitsbereichs einer wirksamen Überwachung entgehen.

#### F. NUTZUNG DER VIDEOAUFNAHMEN ALS WISSENSCHAFTLICHE ERKENNTNISSE FÜR EIN CO<sub>2</sub>-BETÄUBUNGSVERBOT

Die CO<sub>2</sub>-Betäubung von Schweinen zählt zu den in der industriellen Schlachtung in Deutschland am häufigsten eingesetzten Betäubungsmethoden.<sup>54</sup> Ihre Anwendung ist jedoch mit erheblichen, wissenschaftlich vielfach belegten hoch tierschutzrelevanten

---

<sup>54</sup> [https://files.lebensmittel-fortschritt.de/1/ASS - Betaeubungsmethoden-Mastschweine\\_v.01-2023.pdf](https://files.lebensmittel-fortschritt.de/1/ASS - Betaeubungsmethoden-Mastschweine_v.01-2023.pdf); <https://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/tiere/deutschland-umstrittene-co2-methode-bei-schweineschlachtung-14169503.html>.

Problemen verbunden.<sup>55</sup> Schweine reagieren hochgradig empfindlich auf das Einatmen von Kohlendioxid. Beim Einbringen in die CO<sub>2</sub>-Kammer erleben sie eine rasch einsetzende Reizung der Schleimhäute der Atemwege, die zu einem brennenden Gefühl, Erstickungsangst und einem starken Atemantrieb führt.<sup>56</sup> Die Tiere zeigen regelmäßig panikartige Fluchtbewegungen, Luftschnappen, Abwehrverhalten, Krämpfe und eine ausgeprägte Stresssymptomatik.<sup>57</sup> Diese Reaktionen sind methodenimmanent, also nicht Folge fehlerhafter Durchführung, sondern typisch für die CO<sub>2</sub>-Betäubung selbst.

#### AA) CO<sub>2</sub>-BETÄUBUNG VERSTÖßT GEGEN NATIONALES RECHT

Auf dieser tatsächlichen Grundlage ergeben sich zunächst mehrere Verstöße gegen nationales Tierschutzrecht (zu Verstößen gegen die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 vgl. unten unter bb) ccc), S. 64, 65 dieser Stellungnahme), die sich regelmäßig und strukturell verwirklichen.

#### AAA) VERSTOß GEGEN § 1 TIERSchG

Nach § 1 TierSchG darf niemand

*“einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.”*

---

<sup>55</sup> Übersichtlich und den wissenschaftlichen Stand zusammenfassend: Expertise for Animals, CO<sub>2</sub>-Betäubung von Schweinen, 2026, abrufbar unter [https://www.expertiseforanimals.com/informationen-artikel/co2-betaubung-von-schweinen?utm\\_source=ig&utm\\_medium=social&utm\\_content=link\\_in\\_bio&fbclid=PAZnRzaAQ3peNIeHRuA2FibQlxMQBzcnRjBmFwcF9pZA8xMjQwMjQ1NzQyODc0MTQAAaf8iwNe3ufheNhfEVexLFGqFG3h-BIOg6J3ogldisl9k6lhzcJmJybPb78VCQ\\_aem\\_cQMb1X1yc-m5hkMn2u0JyQ](https://www.expertiseforanimals.com/informationen-artikel/co2-betaubung-von-schweinen?utm_source=ig&utm_medium=social&utm_content=link_in_bio&fbclid=PAZnRzaAQ3peNIeHRuA2FibQlxMQBzcnRjBmFwcF9pZA8xMjQwMjQ1NzQyODc0MTQAAaf8iwNe3ufheNhfEVexLFGqFG3h-BIOg6J3ogldisl9k6lhzcJmJybPb78VCQ_aem_cQMb1X1yc-m5hkMn2u0JyQ).

<sup>56</sup> <https://www.humaneslaughter.org/faqs>.

<sup>57</sup> Quagliato, L.A./Freire, R.C./Nardi, A.E., Time for action – carbon dioxide can and should be replaced as a method for stunning pigs, 2018; [s12.golledgehsaco22024.pdf](https://www.golledgehsaco22024.pdf).

Die CO<sub>2</sub>-Betäubung verursacht systematisch erhebliche Leiden, ohne dass ein vernünftiger Grund für die Wahl gerade dieser Methode besteht – es gibt weitere zugelassene Methoden, die im Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 gelistet sind. Die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit oder Praktikabilität allein kann keinen vernünftigen Grund im Sinne des § 1 TierSchG begründen.

#### BBB) VERSTOß GEGEN § 4 ABS. 1 TIERSCHG

§ 4 Abs. 1 TierSchG fordert ausdrücklich, dass ein Wirbeltier

*“nur unter wirksamer Schmerzausschaltung (Betäubung) in einem Zustand der Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit oder sonst, soweit nach den gegebenen Umständen zumutbar, nur unter Vermeidung von Schmerzen getötet werden.”*

Die CO<sub>2</sub>-Betäubung genügt dieser Voraussetzung gerade nicht. Sie verursacht stattdessen vermeidbare Schmerzen und Leiden, bevor überhaupt die Bewusstlosigkeit eintritt.

#### CCC) VERSTOß GEGEN § 17 NR. 2 B) TIERSCHG

§ 17 Nr. 2 b) TierSchG stellt das Zufügen

*“länger anhaltender oder sich wiederholender erheblicher Schmerzen oder Leiden”*

unter Strafe.

Die während der CO<sub>2</sub>-Betäubung typischerweise auftretenden Reaktionen – Atemnot, Erstickungsangst, panikartige Flucht- und Abwehrbewegungen<sup>58</sup> – erfüllen damit

---

<sup>58</sup> Siehe dazu Expertise for Animals, CO<sub>2</sub>-Betäubung von Schweinen, 2026, abrufbar unter [https://www.expertiseforanimals.com/informationen-artikel/co2-betaubung-von-schweinen?utm\\_source=ig&utm\\_medium=social&utm\\_content=link\\_in\\_bio&fbclid=PAZnRzaAQ3peNIeHRuA2FibQIxMQBzcnRjBmFwcF9pZA8xMjQwMjQ1NzQyODc0MTQAAaf8iwNe3ufheNhfEVexLFGqFG3h-BIOg6J3ogldisI9k6lhzcJmJybPb78VCQ\\_aem\\_cQMb1X1yc-m5hkMn2u0JyQ](https://www.expertiseforanimals.com/informationen-artikel/co2-betaubung-von-schweinen?utm_source=ig&utm_medium=social&utm_content=link_in_bio&fbclid=PAZnRzaAQ3peNIeHRuA2FibQIxMQBzcnRjBmFwcF9pZA8xMjQwMjQ1NzQyODc0MTQAAaf8iwNe3ufheNhfEVexLFGqFG3h-BIOg6J3ogldisI9k6lhzcJmJybPb78VCQ_aem_cQMb1X1yc-m5hkMn2u0JyQ).

systemimmanent den objektiven Tatbestand. Dies ist den Mitarbeitenden und dem Schlachthofbetreiber regelmäßig bekannt.

#### BB) ART. 26 ABS. 3 VO (EG) NR. 1099/2009 ALS ÖFFNUNGSKLAUSEL

Die fortbestehende Zulässigkeit der CO<sub>2</sub>-Betäubung in Deutschland beruht allein darauf, dass sie nach Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang I VO (EG) Nr. 1099/2009 unionsrechtlich zugelassen ist. Aufgrund des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs sind nationale tierschutzrechtliche Vorschriften – einschließlich solcher, deren Tatbestandsmerkmale materiell eindeutig erfüllt sind – insoweit nicht anwendbar.

Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 eröffnet den Mitgliedstaaten jedoch ausdrücklich die Möglichkeit, strengere nationale Schutzvorschriften zu erlassen oder wieder anwendbar zu machen, sofern diese auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen:

*„Hält ein Mitgliedstaat es auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse für erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen, mit denen in Bezug auf die Betäubungsverfahren gemäß Anhang I ein umfassenderer Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung sichergestellt werden soll, so setzt er die Kommission über die vorgesehenen Maßnahmen in Kenntnis. Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten hiervon.“*

Vor diesem Hintergrund kommt der durch § 4d Ref-E geplanten Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen besondere Bedeutung zu. Die Aufzeichnungen könnten als Datengrundlage für neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Sinne des Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 dienen. Sie wären damit geeignet, eine nationale

---

<sup>58</sup> <https://www.humaneslaughter.org/faqs>.

Maßnahme zur Verschärfung des Tierschutzstandards zu begründen und insbesondere die Anwendung des § 4 Abs. 1 TierSchG im Hinblick auf die CO<sub>2</sub>-Betäubung wieder zu eröffnen.

Voraussetzung hierfür ist, dass

- (i) die Aufzeichnungen – insbesondere solche aus dem Betäubungsbereich – von der sichtenden an die hierfür zuständigen übergeordneten Behörden übermittelt werden dürfen, die befugt sind, das unionsrechtliche Verfahren nach Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 einzuleiten (dazu aaa),
- (ii) die Videoaufzeichnungen, ggfs. in Verbindung mit einer fachwissenschaftlichen Bewertung “wissenschaftliche Erkenntnisse” i. S. d. Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 sind (dazu bbb) und
  - sofern davon ausgegangen wird, dass die Weiterverwendungsbefugnis der Behörde im Hinblick auf die Aufzeichnungen nicht lediglich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen dient, die für die Aufzeichnungen aus dem CO<sub>2</sub>-Betäubungssystem nicht anwendbar sind, sondern ein eigenständiger Regelungsgehalt zugrunde liegt –
- (iii) die CO<sub>2</sub>-Betäubung tatbestandlich als Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften i. S. d. § 4d Abs. 1 Ref-E erfasst wird, sodass die entsprechenden Videoaufzeichnungen rechtmäßig i. S. d. § 4d Abs. 5 Satz 4 Ref-E weiterverarbeitet werden dürfen (dazu ccc).

#### AAA) DEFINITION ZUSTÄNDIGE BEHÖRDE I. S. D. § 4d Abs. 5 Ref-E

Der Gesetzentwurf begrenzt die Sichtung und Weiterverarbeitung der erhobenen Videoaufzeichnungen in § 4d Abs. 5 Ref-E ausdrücklich auf die “zuständige Behörde”. Dieser Begriff wird im gesamten Referentenwurf nicht definiert.

Systematisch ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Zuständigkeit nicht auf eine einzige Behörde beschränkt, sondern verfahrensabschnittsbezogen zu bestimmen ist. Der

Begriff der „zuständigen Behörde“ ist im Verwaltungsrecht regelmäßig funktionsbezogen auszulegen. Zuständig ist die Behörde, die für die jeweilige Aufgabe im konkreten Verfahrensstadium verantwortlich ist.

Im Kontext des § 4d TierSchG-E würde dies bedeuten:

Primär zuständig für die Sichtung der Videoaufnahmen ist die lokal oder regional für die Schlachthofüberwachung zuständige Veterinärbehörde. Ergibt die Sichtung Anhaltspunkte für systemische oder methodenbedingte Tierschutzverstöße, die über die Zuständigkeit der örtlichen Behörde hinausgehen, müssen diese Daten an die Behörde weitergeleitet werden, die für die Einleitung nationaler oder unionsrechtlicher Schritte zuständig ist.

Dies gilt insbesondere für Konstellationen, in denen Videoaufzeichnungen Hinweise auf strukturelle tierschutzrechtliche Verstöße enthalten, die ein Verfahren nach Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 erforderlich machen können. Die lokal zuständige Veterinärbehörde ist nicht die Stelle, die eine unionsrechtliche Notifizierung veranlassen darf; zuständig ist hierfür das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMELH) oder die hierfür benannte Bundesbehörde.

**Wir schlagen vor, § 4d Abs. 5 Ref-E klarstellend wie folgt zu ergänzen:**

***„Erkennt die nach Satz 1 zuständige Behörde bei der Sichtung der Videoaufzeichnungen Anhaltspunkte für systemische, methodenbedingte oder unionsrechtlich relevante Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften, so ist sie befugt und verpflichtet, die Videoaufzeichnungen sowie die hierzu erstellten Auswertungen unverzüglich an die für weitergehende Maßnahmen zuständigen Stellen, einschließlich der zuständigen obersten Bundesbehörde, weiterzuleiten. Die Weiterleitung umfasst insbesondere solche Behörden, die ein Verfahren nach Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 einleiten oder vorbereiten können.“***

Wenn bereits einzelbetriebliche Verstöße eine Weiterverarbeitung rechtfertigen, muss dies erst recht für systembedingte Tierschutzverstöße gelten, die nicht nur auf individuelle Fehlhandlungen, sondern auf strukturelle oder verfahrensbedingte Defizite zurückzuführen sind. Insbesondere solche systemischen Verstöße, die – wie etwa die CO<sub>2</sub>-Betäubung – wiederkehrend und methodenbedingt erhebliche Leiden verursachen, bedürfen in gesteigertem Maße einer behördlichen Bewertung und gegebenenfalls Weiterleitung an jene Stellen, die zur Abhilfe befugt sind.

BBB) VIDEOAUFZEICHNUNGEN ALS GRUNDLAGE FÜR „WISSENSCHAFTLICHE ERKENNTNISSE“ IM SINNE DES ART. 26 ABS. 3 VERORDNUNG (EG) NR. 1099/2009

Die Videoaufzeichnungen aus den CO<sub>2</sub>-Gondeln können die notwendigen Datenerhebungen für zu schaffende „wissenschaftliche Erkenntnisse“ im Sinne des Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 darstellen.

Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 setzt lediglich voraus, dass ein Mitgliedstaat neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorlegt, die belegen, dass strengere nationale Vorschriften „erforderlich“ sind, um einen umfassenderen Tierschutz sicherzustellen. Der Begriff der „wissenschaftlichen Erkenntnisse“ ist weit auszulegen und umfasst jede objektiv nachvollziehbare, belastbare nach aktuellen wissenschaftlichen Methoden ausgewertete Tatsachengrundlage.

Neu sind Erkenntnisse auch dann, wenn sie trotz Existenz in den Beratungen über den Harmonisierungsakt, die Schaffung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, noch nicht hinreichend anerkannt waren und nun einen hinreichenden Grund darstellen, von der einmal

getroffenen Entscheidung (hier: Zulassung der CO<sub>2</sub>-Betäubung als zulässiges Verfahren) abzuweichen.<sup>59</sup>

Behördlich kontrollierte Videoaufzeichnungen bieten gerade hierfür eine besonders aussagekräftige und valide Evidenzgrundlage. Sie dokumentieren unmittelbar, unverfälscht und reproduzierbar die tatsächlichen Abläufe im Betäubungsprozess, insbesondere im Bereich der CO<sub>2</sub>-Betäubung. Sichtbare Verhaltensindikatoren wie Fluchtreaktionen, Aufbäumen, Luftschnappen, panikartige Bewegungen, Atemnot, Krämpfe oder der zeitliche Verlauf bis zum Bewusstseinsverlust lassen sich anhand der Aufzeichnungen objektiv belegen. Die Möglichkeit, große Datenmengen über längere Zeiträume zu sammeln und auszuwerten, führt zu einer erheblich höheren empirischen Aussagekraft als punktuelle Schlachthofbeobachtungen oder Einzelfallberichte. Auch können Videoaufzeichnungen von Sachverständigen und Forschungseinrichtungen methodisch ausgewertet und in Gutachten, Stellungnahmen oder wissenschaftlichen Analysen verarbeitet werden und so die erforderlichen „wissenschaftlichen Erkenntnisse“ für ein Verfahren nach Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 darstellen.

Damit erfüllen die Videoaufzeichnungen sämtliche Anforderungen an die erforderliche Datengrundlage für „wissenschaftliche Erkenntnisse“ im unionsrechtlichen Sinne: Sie liefern belastbare Belege für systemimmanente Leiden und ermöglichen eine fundierte, wissenschaftliche Bewertung dieser Betäubungsmethode.

Vor diesem Hintergrund können Videoaufzeichnungen nach § 4d Ref-E nicht nur als Grundlage nationaler Maßnahmen dienen, sondern bilden auch eine qualifizierte Tatsachengrundlage für eine unionsrechtliche Neubewertung der CO<sub>2</sub>-Betäubung und die Einleitung eines Notifizierungsverfahrens nach Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

---

<sup>59</sup> Classen in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, Europäisches Unionsrecht, 8. Auflage 2025, Art. 114 AEUV, Rdnr. 240.

### CCC) CO<sub>2</sub>-BETÄUBUNG ALS VERSTOß IM SINNE DES § 4D REF-E

Diesseits wird davon ausgegangen, dass die entsprechende Ermächtigung der zuständigen Behörde, die Videoaufzeichnungen „weiterverwenden“ zu dürfen, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben zum Zweck hat.

Der Referentenentwurf stellt ausdrücklich klar, dass Videoaufzeichnungen in Schlachtbetrieben typischerweise personenbezogene Daten der Beschäftigten – insbesondere das Recht am eigenen Bild – sowie betriebsinterne Abläufe und Geheimnisse erfassen. Vor diesem Hintergrund ordnet § 4d Abs. 5 Ref-E eine besonders strenge Zweckbindung an: Die Speicherung über die Sichtung der Aufzeichnungen hinaus und die Weiterverarbeitung der Daten ist nur zulässig, soweit dies zur Durchführung eines Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens erforderlich ist. Liegt ein solcher Verfahrensbezug nicht vor, sind die Aufzeichnungen unverzüglich nach Sichtung zu löschen.

Diese strenge Reglementierung basiert jedoch auf der Prämisse, dass der § 4d Ref-E mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) kollidiert. Die DSGVO ist jedoch nur anwendbar, wenn die Videoaufzeichnungen personenbezogene Daten i. S. d. Art. 5 Abs. 1 DSGVO enthalten.

Dies trifft für zahlreiche tierschutzrelevante Vorgänge zu, bei denen Beschäftigte im unmittelbaren Kontakt mit Tieren gehandhabt oder gefilmt werden. Gerade bei der CO<sub>2</sub>-Betäubung ist dies jedoch regelmäßig nicht der Fall: Die Kameras erfassen typischerweise ausschließlich die Schweine innerhalb der Betäubungsgondeln, da während des Betäubungsvorgangs kein Bedienpersonal im Kamerabereich anwesend ist. Fehlen auf den Videoaufzeichnungen somit Gesichtsmerkmale, körperliche Identifizierungsmerkmale oder sonstige Rückschlüsse auf natürliche Personen, liegt bereits begrifflich keine Verarbeitung personenbezogener Daten vor. Mangels personenbezogener Informationen

liegt bei den Videoaufzeichnung der CO<sub>2</sub>-Betäubung bereits tatbestandlich keine Datenverarbeitung im Anwendungsbereich der DSGVO vor.

In diesen Fällen entfällt die datenschutzrechtliche Grundlage für die strengen Beschränkungen des § 4d Ref-E der Weiterverarbeitung der Videoaufzeichnungen. Die im Referentenentwurf vorgenommenen Schutzmechanismen zielen auf den Schutz von Beschäftigten und Betriebsgeheimnissen ab, greifen jedoch nicht, wenn das Material ausschließlich tierbezogene Vorgänge zeigt und keinerlei Rückschlüsse auf natürliche Personen erlaubt. Es ist stattdessen festzustellen, dass reine Tieraufnahmen mangels personenbezogener Relevanz nicht denselben strengen Beschränkungen unterliegen und daher an übergeordnete Behörden oder unionsrechtlich zuständige Stellen übermittelt werden können, sofern dies zur Erfüllung übergeordneter tierschutzrechtlicher Aufgaben erforderlich ist.

Sofern davon ausgegangen wird, dass die Weiterverwendungsbefugnis der Behörde im Hinblick auf die Aufzeichnungen nicht lediglich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen dient, die für die Aufzeichnungen aus dem CO<sub>2</sub>-Betäubungssystem nicht anwendbar sind, sondern ein eigenständiger Regelungsgehalt zugrunde liegt, müssten, um die Videoaufzeichnungen weiterverarbeiten zu dürfen, darauf Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften zu sehen sein.

Denn nach dem Wortlaut des § 4d Abs. 5 Ref-E ist eine Weiterverarbeitung der Videoaufzeichnungen nur zulässig, wenn sich aus ihnen Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben und die Verarbeitung im Rahmen eines Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens erfolgt. Maßgeblich ist daher, ob die CO<sub>2</sub>-Betäubung tatbestandlich als „Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften“ einzuordnen ist.

Das ist der Fall.

Der Begriff des „Verstoßes“ in § 4d Ref-E ist einfachgesetzlich auszulegen. Er umfasst Zuwiderhandlungen sowohl gegen das nationale Tierschutzrecht als auch gegen unmittelbar geltendes Unionsrecht, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009.

Ein „Verstoß“ im Sinne des § 4d Ref-E liegt daher bereits dann vor, wenn nationales Recht verletzt ist.

Wie zuvor dargestellt, verstößt die CO<sub>2</sub>-Betäubung aufgrund ihrer methodenimmanenten Belastungen gegen §§ 1, 4 Abs. 1 TierSchG und bei Vorsatz auch gegen § 17 Nr. 2 b) TierSchG. Der Anwendungsvorrang hindert lediglich die Anwendung kollidierenden nationalen Rechts; er hebt nationale Normen aber gerade nicht auf. Damit liegt bereits ein Verstoß gegen nationale tierschutzrechtliche Vorschriften vor, unabhängig von der Frage, ob diese Vorschriften anwendbar sind.

Entgegen einem häufig vorgebrachten Einwand ist die CO<sub>2</sub>-Betäubung jedoch nicht nur nationalrechtlich, sondern auch unionsrechtlich unzulässig. Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1099/2009 bestimmt unmissverständlich:

*„(1) Bei der Tötung und damit zusammenhängenden Tätigkeiten werden die Tiere von jedem vermeidbarem Schmerz, Stress und Leiden verschont.“*

Diese Grundnorm entfaltet unmittelbare Rechtswirkung. Zwar erlaubt Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Kapitel II Nr. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 formal die CO<sub>2</sub>-Betäubung; gleichwohl löst die Methode dokumentiert vermeidbare Schmerzen, erheblichen Stress und ausgeprägte Leiden bereits vor Eintritt der Bewusstlosigkeit aus.

Sie steht damit in einem offenkundigen Widerspruch zur Schutznorm des Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Buchstabe d) Verordnung (EG) Nr. 1099/2009, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz der Verordnung – und geltendes Recht – das Leitbild tierschonender Betäubungs- und Tötungsverfahren formuliert.

Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 lautet:

*„(1) Bei der Tötung und damit zusammenhängenden Tätigkeiten werden die Tiere von jedem vermeidbarem Schmerz, Stress und Leiden verschont.“*

*(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 ergreifen die Unternehmer insbesondere die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass*

*(...)*

*d) die Tiere weder Anzeichen von vermeidbaren Schmerzen oder Angst aufweisen noch ein anderes anormales Verhalten an den Tag legen; (...).“*

Zudem liegt ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 vor. Diese Vorschrift lautet:

*„(3) Die Anlagen für die Tötung und damit zusammenhängende Tätigkeiten werden so ausgelegt und gebaut und so instand gehalten und betrieben, dass gewährleistet ist, dass sie jederzeit den Vorschriften gemäß den Absätzen 1 und 2 entsprechen und im Einklang mit den für die Anlage geplanten Tätigkeiten stehen.“*

Die Verordnung ist insoweit in sich widersprüchlich, da der Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 ein Verfahren zulässt, das den materiellen Anforderungen ihres Art. 3 Abs. 1 ersichtlich nicht entspricht.

Die CO<sub>2</sub>-Betäubung stellt damit auch auf unionsrechtlicher Ebene einen „Verstoß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften“ im Sinne des § 4d Abs. 1 Ref-E dar, da sie gegen Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 Buchstabe d) und gegen Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 verstößt.

Belegen Videoaufzeichnungen nach § 4d Ref-E, dass die CO<sub>2</sub>-Betäubung von Wirbeltieren systematisch Leiden verursacht, dokumentieren sie nicht nur Verstöße gegen nationale und unionsrechtliche tierschutzrechtliche Vorschriften, sondern erfüllen zugleich den gesetzgeberischen Zweck des § 4d Ref-E, nämlich die

*„Feststellung von Verstößen und [...] Verhütung [künftiger Verstöße] gegen  
tierschutzrechtliche Vorschriften.“<sup>60</sup>*

Würde man die Auffassung vertreten, dass der Begriff des „Verstoßes“ im Sinne des § 4d Ref-E lediglich betriebsbezogene Einzelhandlungen etwa unzulässiges Treiben, mangelhafte Betäubungskontrollen oder Bedienfehler erfasst, nicht jedoch strukturelle oder systemimmanente Rechtsverstöße wie jene, die aus der CO<sub>2</sub>-Betäubung resultieren, würde dies den gesetzgeberischen Zweck der Vorschrift grundlegend verfehlen.

Der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung unmissverständlich klargestellt, dass Ziel des Referentenentwurfs die

*„Sicherstellung des Tierschutzes beim Schlachten“<sup>61</sup>*

sei. Eine Auslegung, die systemimmanente Verstöße ausklammert, widerspräche diesem Normzweck fundamental.

Systemwidrig wäre sodann auch die gesetzgeberische Entscheidung, Schlachthöfe unterhalb des Schwellenwerts, gestützt auf die Annahme, dort seien weniger systematische Tierschutzverstöße zu erwarten, durch pauschale Schwellenwerte vollständig aus dem Anwendungsbereich des § 4d Ref-E auszunehmen, da sie

*„zu vernachlässigen“<sup>62</sup>*

seien.

Erfasst werden sollen demnach keine „Einzelhandlungen“, sondern systematische Tierschutzverstöße, während offenkundig systemische Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften durch die CO<sub>2</sub>-Betäubung nach dieser Auffassung nicht erfasst sein sollten.

Während das Gesetz vorgibt, systematische Verstöße zu verhindern, würden ausgerechnet

---

<sup>60</sup> Wortlaut des § 4d Abs. 1 Ref-E.

<sup>61</sup> Ref-E, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 9

<sup>62</sup> Ref-E, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 11.

die schwerwiegendsten und strukturell angelegten Leiden, die sich gerade nicht durch betriebliche Sorgfalt vermeiden lassen, vollständig der Kontrolle entzogen. Damit würde die Schwellenwertregelung jede rechtliche Tragfähigkeit verlieren und den Sinn und Zweck des § 4d Ref-E unterlaufen.

Die Schwellenwertregelung des § 4d Abs. 2 Ref-E ist folglich nur dann konsistent, wenn der Gesetzgeber zugleich bereit ist, auch unionsrechtlich zugelassene, aber faktisch tierschutzwidrige Standardverfahren – wie die CO<sub>2</sub>-Betäubung – einer unionsrechtlichen Überprüfung zugänglich zu machen.

Wird dies unterlassen, fehlt es an jeglicher begründeten Rechtfertigung für die Privilegierung kleinerer Schlachthöfe:

Der Gesetzgeber würde vorgeben, systematische Verstöße verhindern zu wollen, tatsächlich jedoch gerade jene systematischen, vorhersehbaren Verstöße vollständig aus dem Kontrollregime herausnehmen.

#### CC) VERWENDUNG ANONYMISierter ODER ABSTRAHIERTER TIERBEZOGENER DATEN

Unabhängig davon, ob eine Videoaufzeichnungen personenbezogene Daten enthält oder nicht, besteht die Möglichkeit, Aufzeichnungen, die tierschutzrelevante Verhaltensindikatoren oder Betäubungsreaktionen der Tiere dokumentieren, in anonymisierter oder abstrahierter Form auszuwerten.

Sobald personenbezogene Elemente vollständig entfernt sind oder ohnehin nie im Bild enthalten waren, handelt es sich um nicht personenbezogene Daten, auf die die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) keine Anwendung findet. Eine datenschutzrechtliche Einschränkung der Auswertung oder Weitergabe besteht dann nicht.

Solches anonymisiertes oder abstrahiertes Videomaterial kann daher ohne Weiteres:

- (1) wissenschaftlich ausgewertet,

- (2) behördlich genutzt und
- (3) an unionsrechtlich zuständige Stellen übermittelt

werden, sofern die Darstellung ausschließlich tierbezogene Aufnahmen beinhaltet. Die Nutzung dieser Daten berührt damit weder das Recht auf informationelle Selbstbestimmung noch andere datenschutzrechtlich geschützte Positionen.

Gerade dieser Weg eröffnet ein erhebliches Potenzial: Durch die systematische Auswertung tierbezogener Aufnahmen lässt sich eine belastbare Evidenzbasis über strukturelle Tierschutzprobleme der CO<sub>2</sub>-Betäubung schaffen. Solche Erkenntnisse können – ohne datenschutzrechtliche Hürden – in den behördlichen Entscheidungsprozess einfließen und insbesondere eine unionsrechtliche Neubewertung der Methode nach Art. 26 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 sachlich tragfähig untermauern. Damit steht ein wirksames Instrument zur Verfügung, um methodenbedingte Tierschutzdefizite wissenschaftlich nachzuweisen und eine Anpassung des Rechtsrahmens auf europäischer Ebene vorzubereiten.

**Wir schlagen vor, § 4d Ref-E um einen weiteren Absatz – Absatz 8 – zu ergänzen:**

***„(8) Videoaufzeichnungen, die ausschließlich tierbezogene Vorgänge dokumentieren oder deren personenbezogene Elemente vollständig anonymisiert oder entfernt wurden, dürfen von der zuständigen Behörde uneingeschränkt verarbeitet, wissenschaftlich ausgewertet und an andere hierfür zuständige nationale oder unionsrechtliche Stellen übermittelt werden.“***

IV. WORTLAUT EINES DAS ZIEL „SICHERSTELLUNG DES TIERSCHUTZES BEI DER SCHLACHTUNG“  
WIRKSAM GEWÄHRLEISTENDEN § 4D REF-E

§ 4d des Referentenentwurfs stellt den Tierschutz bei der Schlachtung nicht sicher.

Die entsprechenden Vorschriften müssten nach dem oben Gesagten wie folgt aussehen:

1. KERNVORSCHRIFT: § 4D REF-E

§ 4d

*(1) Zur Feststellung von Verstößen und zur Verhütung von künftigen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften durch die zuständige Behörde muss der Betreiber einer Schlachteinrichtung, in der warmblütige Tiere geschlachtet werden, auf eigene Kosten mittels offen sichtbarer, optisch-elektronischer Einrichtungen nach Maßgabe der Absätze 3 bis 4b Videoaufzeichnungen anfertigen.*

*(2) (weggefallen).*

*(3) <sup>1</sup>Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 müssen die Tiere und die Personen, die jeweils mit den Tieren umgehen, in einer für den in Absatz 1 genannten Zweck geeigneten Weise erfassen*

*1. bei der Entladung,*

*2. im Zeitraum zwischen der Beendigung der Entladung und*

*a) dem Beginn der Betäubung, oder*

*b) dem Setzen des Entblutungsschnitts, sofern das Tier ohne Betäubung geschlachtet wird,*

*3. bei der Betäubung,*

*4. beim Aufhängen nach der Betäubung,*

*5. beim Setzen des Entblutungsschnitts,*

*6. im Zeitraum der Entblutung und*

*7. beim*

- a) *Zurichten oder Brühen von Tieren, die durch Blutentzug nach vorangehender Betäubung geschlachtet werden,*
- b) *Aufhängen von Tieren, die ohne Betäubung durch Blutentzug geschlachtet werden, und*
- c) *ersten auf die Tötung folgenden Eingriff an Tieren, die ohne Blutentzug getötet werden.*

<sup>2</sup>Zudem sind die Eingeweidebänder unmittelbar bei dem Ausnehmen der Tiere sowie bis zu drei Meter danach mittels Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 zu erfassen.

(4) <sup>1</sup>Der Betreiber einer Schlachteinrichtung hat die Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 für die letzten 90 Tage, an denen Schlachtungen stattfanden, zuzüglich der Zeit der jeweiligen Anlieferung der Tiere, auch wenn sie nicht am Schlachttag erfolgte, zu speichern. <sup>2</sup>Die Videoaufzeichnungen sind der zuständigen Behörde vom Betreiber der Schlachteinrichtung arbeitstäglich zum Zweck der Kontrolle zum Abruf bereitzustellen. <sup>3</sup>Nach Ablauf der Speicherfrist nach Satz 1 sind die Videoaufzeichnungen durch den Betreiber der Schlachteinrichtung automatisiert zu löschen.

(4a) <sup>1</sup>Der Betreiber einer Schlachteinrichtung hat ein Videoüberwachungssystem so einzurichten und zu betreiben, dass die zuständige Behörde jederzeit und ohne Mitwirkung des Betreibers

- a) *in Echtzeit auf sämtliche laufenden Videoaufzeichnungen und*
- b) *auf sämtliche gespeicherten Videoaufzeichnungen der letzten 90 Schlacht Tage sowie der jeweiligen Anlieferungszeiträume*

zugreifen kann. <sup>2</sup>Der Zugriff der zuständigen Behörde erfolgt über eine sichere, behördlich kontrollierte technische Schnittstelle, die vom Betreiber auf eigene Kosten vorzuhalten ist.

<sup>3</sup>Der Zugriff darf weder durch betriebsinterne Berechtigungsstrukturen noch durch

*technische oder organisatorische Maßnahmen des Betreibers eingeschränkt, verzögert, be- oder verhindert werden.*

*(4b) <sup>1</sup>Der Betreiber einer Schlachteinrichtung ist verpflichtet, ein Videoüberwachungssystem zu installieren und zu betreiben, das ein vollständiges und ununterbrochenes Bild sämtlicher nach Absatz 3 zu erfassenden Bereiche gewährleistet. <sup>2</sup>Das System muss insbesondere:*

- a) tote Winkel ausschließen und so ausgerichtet sein, dass die Überwachung der tierbezogenen Vorgänge vollständig möglich ist,*
- b) auch schwer zugängliche oder räumlich beengte Bereiche erfassen, einschließlich der Innenräume von Betäubungssystemen, CO<sub>2</sub>-Betäubungsgondeln- bzw. schächten, Treibgängen, Transportbehältern, dem Einstiegspunkt in Brühanlagen sowie sämtlichen Bereichen, in denen der Schlachtprozess beginnt,*
- c) eine Bildauflösung gewährleisten, die eine eindeutige Erkennbarkeit von Tieren und deren Behandlung, von Bewegungsabläufen und eingesetzten Geräten sicherstellt,*
- d) auch in schlecht beleuchteten Bereichen klare und auswertbare Aufnahmen ermöglichen,*
- e) so ausgestaltet sein, dass aufgezeichnete Bilddaten vollständig und unverändert gespeichert, wiedergegeben und auf andere Datenträger oder Übertragungsmedien übertragen werden können.*

*<sup>3</sup>Das Videoüberwachungssystem muss während der gesamten Zeit, in der sich lebende Tiere in der Schlachteinrichtung befinden, in Betrieb sein. <sup>4</sup>Es hat insbesondere:*

- a) alle tierbezogenen Vorgänge auch außerhalb regulärer Arbeitszeiten vollständig zu erfassen,*
- b) mindestens 15 Bilder pro Sekunde (fps) aufzuzeichnen,*
- c) die Auswertung von Aufnahmen in Echtzeit sowie nachträglich zu ermöglichen, ohne den laufenden Systembetrieb zu beeinträchtigen,*

- d) *jede Aufnahme mit Datum, Uhrzeit, Standort und identifizierbarem Bereich zu kennzeichnen.*

<sup>5</sup>*Der Betreiber hat sicherzustellen, dass das Videoüberwachungssystem jederzeit betriebsbereit ist. <sup>6</sup>Er ist verpflichtet,*

- a) *ein schriftliches Wartungs-, Prüf- und Reinigungsprogramm vorzuhalten und umzusetzen,*
- b) *die Kameras so zu installieren, dass sie möglichst leicht zugänglich für Wartung und Reinigung sind und zugleich hinreichend vor Beschädigungen, Verschmutzungen oder Dampfbildung geschützt werden,*
- c) *jede Störung oder jeden Ausfall des Videoüberwachungssystems unverzüglich der zuständigen Behörde anzuzeigen,*
- d) *für die Dauer von Störungen geeignete Übergangs- oder Ersatzmaßnahmen zu ergreifen, um eine lückenlose Überwachung der nach Absatz 3 zu erfassenden Bereiche sicherzustellen,*
- e) *sämtliche Ausfallzeiten, deren Dauer, Ursache sowie die ergriffenen Übergangs- oder Ersatzmaßnahmen vollständig, manipulationssicher und fortlaufend zu dokumentieren und der zuständigen Behörde auf Verlangen unverzüglich vorzulegen.*

<sup>7</sup>*Wiederholte oder mehr als geringfügig andauernde Ausfälle gelten als Verletzung der Pflicht zur ordnungsgemäßen Durchführung der Videoüberwachung und stellen eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 dar. <sup>8</sup>Die zuständige Behörde ist in diesen Fällen befugt, weitergehende Anordnungen zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebs der Videoüberwachung zu treffen, insbesondere kann sie unter Setzung einer angemessenen Frist die Installation von Ersatzsystemen anordnen, den Betrieb der Schlachteinrichtung bis zur Inbetriebnahme der Ersatzsysteme einstellen bzw. den Weiterbetrieb bis zur Inbetriebnahme der Ersatzsysteme nur unter der Maßgabe der behördlichen Aufsicht durch beamtete Tierärztinnen oder Tierärzte erlauben.*

(5) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde hat die Videoaufzeichnungen jeweils von dem Zeitpunkt der Anlieferung und der Entladung der Tiere sowie des Treibens in den Wartestall, sofern diese nicht am Schlachttag angeliefert werden und für jeden Schlachttag in den nach Absatz 3 zu überwachenden Bereichen, zu sichten. <sup>2</sup>Die Sichtung umfasst mindestens drei unabhängige Sichtigungsabschnitte von jeweils nicht unter 15 Minuten Dauer pro Schlachttag, die verschiedene tierschutzrelevante Prozessphasen abdecken. <sup>3</sup>Bei konkreten Anhaltspunkten für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ist sämtliches Videomaterial, auf das sich die konkreten Anhaltspunkte, beispielsweise in Bezug auf eine Person, einen Ort, eine Zeit oder einen Zeitraum, beziehen, zu sichten und auf tierschutzrechtliche Verstöße zu überprüfen. <sup>4</sup>Die Behörde dokumentiert jede Sichtung einschließlich Umfang, Ergebnissen und eingeleiteten Maßnahmen in verfahrenssicherer Form. <sup>5</sup>Die zuständige Behörde ruft die Videoaufzeichnungen bei der Schlachteinrichtung ab und speichert und verwendet diese zum Zwecke der Prüfung des Vorliegens möglicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften. <sup>6</sup>Wenn eine Speicherung durch die zuständige Behörde erfolgt, sind die Videoaufzeichnungen nach der Sichtung unverzüglich durch die Behörde zu löschen, sofern die Aufzeichnungen keine Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften enthalten. <sup>7</sup>Die zuständige Behörde ruft die Videoaufzeichnungen bei der Schlachteinrichtung ab und speichert und verwendet diese zum Zwecke der Prüfung des Vorliegens möglicher Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften. <sup>8</sup>Sofern sich aus der Aufzeichnung Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben, hat die zuständige Behörde die Videoaufzeichnungen im Rahmen eines Verwaltungs-, Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahrens unter Beachtung von § 41 Abs. 1 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), weiterzuverarbeiten. <sup>9</sup>Sofern sich aus der Aufzeichnung Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften ergeben, hat die zuständige Behörde die Videoaufzeichnungen vollständig abzurufen, zu speichern und weiterzuverwenden. <sup>10</sup>Beziehen sich die Anhaltspunkte für Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften auf eine oder mehrere Personen, so sind systematisch die Videoaufzeichnungen diese Person

oder diese Personen betreffend zu sichten. <sup>11</sup>Dafür ist der Betreiber der Schlachteinrichtung verpflichtet, der zuständigen Behörde auf deren Verlangen Auskunft über den Namen der entsprechenden Person oder Personen sowie darüber zu geben, an welchen Tagen und zu welchen Zeiten diese in den letzten 90 Tagen im Betrieb mit Tieren umgegangen ist oder sind. <sup>12</sup>Nach dem rechtskräftigen Abschluss eines Verfahrens nach Satz 8 sind die Aufzeichnungen mit Ablauf des Tages des Eintritts der Rechtskraft zu löschen. <sup>13</sup>Wird ein Verfahren nach Satz 8 von einer anderen Stelle als der zuständigen Behörde geführt, so hat diese Stelle der zuständigen Behörde unverzüglich den Eintritt der Rechtskraft mitzuteilen. <sup>14</sup>Die zuständige Behörde hat die Aufzeichnungen unverzüglich nach Erhalt der Mitteilung nach Satz 13 zu löschen. <sup>15</sup>Erkennt die nach Satz 1 zuständige Behörde bei der Sichtung der Videoaufzeichnungen Anhaltspunkte für systemische, methodenbedingte oder unionsrechtlich relevante Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften, so ist sie befugt und verpflichtet, die Videoaufzeichnungen sowie die hierzu erstellten Auswertungen unverzüglich an die für weitergehende Maßnahmen zuständigen Stellen, einschließlich der zuständigen obersten Bundesbehörde, weiterzuleiten. <sup>16</sup>Die Weiterleitung umfasst insbesondere solche Behörden, die ein Verfahren nach Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 einleiten oder vorbereiten können.

(6) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde hat zu kontrollieren

1. das Vorliegen der in Absatz 3 genannten Anforderungen, wenn die optisch-elektronischen Einrichtungen erstmals installiert wurden oder erhebliche Änderungen der Schlachteinrichtung in baulicher, technischer oder verfahrensmäßiger Hinsicht erfolgt sind, und
2. die durch die Schlachteinrichtung beabsichtigte Form der Bereitstellung der Videoaufzeichnungen nach Absatz 4 Satz 1 im Hinblick auf die tatsächliche Nutzbarkeit der Videoaufzeichnungen durch die zuständige Behörde.

*<sup>2</sup>Die Pflicht zur Anfertigung von Videoaufzeichnungen nach Absatz 1 durch den Betreiber einer Schlachteinrichtung befreit die zuständige Behörde nicht von anderen Kontrollen, die sie im Hinblick auf den Tierschutz gemäß den geltenden Vorschriften durchführen muss.*

*(7) <sup>1</sup>Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die für die optisch-elektronische Überwachung nach Absatz 1 erforderlichen Einzelheiten zu regeln. <sup>2</sup>Insbesondere können in der Rechtsverordnung nach Satz 1 die technischen Anforderungen an die zu verwendenden optisch-elektronischen Einrichtungen vorgeschrieben werden.*

*(8) Videoaufzeichnungen, die ausschließlich tierbezogene Vorgänge dokumentieren oder deren personenbezogene Elemente vollständig anonymisiert oder entfernt wurden, dürfen von der zuständigen Behörde uneingeschränkt verarbeitet, wissenschaftlich ausgewertet und an andere hierfür zuständige nationale oder unionsrechtliche Stellen übermittelt werden.*

## 2. ORDNUNGSWIDRIGKEITENTATBESTAND: § 18 ABS. 1 NR. 6B REF-E

### § 18 Abs. 1 Nr. 6b TierSchG Ref-E

*Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig*

*....*

*6b. entgegen § 4d Absatz 4 Satz 2 eine Aufzeichnung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig zum Abruf bereitstellt,*

*6c. entgegen § 4d Absatz 4b Satz 1 die vollständige und ununterbrochene Funktionsfähigkeit des Videoüberwachungssystems nicht sicherstellt,*

*6d. entgegen § 4d Absatz 4 Satz 1 Videoaufzeichnungen nicht, nicht vollständig oder nicht im vorgeschriebenen Zeitraum speichert,*

*6e. entgegen § 4d Absatz 4 Satz 1, Satz 3 Videoaufzeichnungen vorsätzlich oder fahrlässig vorzeitig löscht,*

*6f. entgegen § 4d Absatz 4b Satz 6 c) Störungen, Funktionsbeeinträchtigungen oder Ausfälle des Videoüberwachungssystems nicht unverzüglich der zuständigen Behörde anzeigt,*

*6g. entgegen § 4d Absatz 4b Satz 6 d) einen vorgeschriebenen Ersatz oder die Reparatur des Videoüberwachungssystems nicht rechtzeitig veranlasst,*

*6h. entgegen § 4d Absatz 4b Satz 6 e) Ausfallzeiten, deren Dauer, Ursache oder ergriffene Ersatzmaßnahmen nicht vollständig, nicht richtig oder nicht manipulationssicher dokumentiert,*

*6i. eine Überwachungspflicht dadurch verletzt, dass er der zuständigen Behörde den unmittelbaren Zugriff auf laufende oder gespeicherte Videoaufzeichnungen verhindert, einschränkt oder verzögert,*

*6j. die Anordnung der zuständigen Behörde zur Sicherstellung des ordnungsgemäßen Betriebs der Videoüberwachung nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht befolgt.*

### 3. NEUE STRAFVORSCHRIFT. § 17A TIERSCHG

#### *§ 17a Manipulation von Videoaufzeichnungen*

*Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich*

- 1. Videoaufzeichnungen nach § 4d beschädigt, verfälscht oder löscht,*
- 2. deren Anfertigung verhindert,*
- 3. die Übertragung oder Speicherung der Aufzeichnungen beeinträchtigt, oder*
- 4. der zuständigen Behörde vorgeschriebene Aufzeichnungen vorenthält,*

*um die Feststellung oder Verfolgung eines Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Vorschriften zu vereiteln, zu erschweren oder zu verhindern.*

#### 4. ÜBERGANGSREGELUNG: § 21 ABS. 1 REF-E

##### *§ 21 Abs. 1 Ref-E*

*(1) § 4d ist ab dem [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] anzuwenden.*

#### 4. INKRAFTTRETEN: ART. 3 REF-E

Das Inkrafttreten des Fünften Gesetzes zur Änderung des Tierschutzgesetzes ist nach Art. 3 Ref-E für das Datum des ersten Tages des auf die Verkündung folgenden Tages vorzusehen.

---

Berlin, 2. April 2026

Dr. Barbara Felde  
**Stellvertretende Vorsitzende**

Cara Dewitz  
**Mitglied der DJGT**

Mika Jue Casper  
**Mitglied der DJGT**

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