

Unterrichtung

Hannover, den 15.09.2021

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Rechtliche Regeln für Tierhandel im Internet - Registrierungs- und Chip-Pflicht einführen

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/6762

Beschluss des Landtages vom 17.02.2021 - Drs. 18/8565 (nachfolgend abgedruckt):

Rechtliche Regeln für Tierhandel im Internet - Registrierungs- und Chip-Pflicht einführen

Der illegale Handel mit Heim- und Wildtieren hat sich in den letzten Jahren verstärkt auf das Internet verlagert. Tiere anonym und ohne Rückverfolgbarkeit anzubieten und zu verkaufen, ist auf vielen Online-Verkaufsplattformen möglich und daher leider weit verbreitet.

Gesetzliche Regelungen für den Online-Handel mit Tieren gibt es nicht. Kontrollen führen die Online-Plattformen in eigenem Ermessen durch, und die Durchsetzbarkeit strafrechtlicher Konsequenzen ist aufgrund der mangelnden Rückverfolgbarkeit kaum möglich. Somit sind die Tiere nicht vor der Missachtung von Tierschutzstandards seitens des Handels geschützt.

Weiterhin beklagen Tierschutzorganisationen die schlechten Bedingungen bei der Zucht sowie dem Transport und weisen auf den oft dramatischen Gesundheitszustand solcher Tiere hin. Deshalb ist es wichtig, für den Verkauf von Tieren über Online-Plattformen gesetzliche Regelungen einzuführen, die sowohl private als auch gewerbliche Anbieter identifizieren sowie die Betreiber von Online-Plattformen stärker als bisher in die Verantwortung nehmen.

Der Landtag bittet die Landesregierung,

1. die Betreiberinnen und Betreiber von Online-Plattformen gesetzlich dazu zu verpflichten, eine Identitätsprüfung aller Anbieterinnen und Anbieter für Tierhandel einzuführen;
2. eine Anbieterkennzeichnung mit Namen und Anschrift auch für Anbieter in Printmedien einzuführen,
3. sich im Bundesrat dafür einzusetzen, dass § 11 Abs. 1 Nr. 7 TierSchG um das Wort „Internetplattform“ ergänzt wird, um die Betreiberinnen und Betreiber von Online-Kleinanzeigenplattformen zur Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorgaben zu verpflichten und die Kontrollmöglichkeiten der zuständigen Behörde zu verbessern,
4. sich im Bundesrat dafür einzusetzen, dass die Bundesregierung eine Rechtsverordnung nach § 2 a Abs. 1 b des deutschen Tierschutzgesetzes vorlegt, die eine verpflichtende Kennzeichnung und Registrierung von Hunden und Katzen vorschreibt, die über das Internet gehandelt werden sollen,
5. Tierinserate auf Social-Media-Plattformen zu verbieten, da Regelungen und Kontrollen dort unmöglich sind,
6. dafür zu sorgen, dass die Bundesregierung sich bei der EU-Kommission für eine EU-weite Registrierungs- und Chip-Pflicht für alle Hunde und Katzen vor dem Erstverkauf im Internet einsetzt,
7. sich für die Einrichtung einer zentralen Recherchestelle einzusetzen, um den illegalen Online-Handel mit Tieren besser nachverfolgen und wirksamer unterbinden zu können,
8. die Aufklärungsarbeit zum illegalen Online-Handel mit Tieren auszuweiten, um potenzielle Käufer zu sensibilisieren und Tier und Mensch vor illegalen Geschäftspraktiken besser zu schützen.

Antwort der Landesregierung vom 08.09.2021

Zu 1 und 2:

Bereits ein Beschluss des Bunderats vom 11.10.2019 (BR-Drs. 425/19) enthielt entsprechende Forderungen nach einer Anbieter-Kennzeichnung/Registrierung auch für nicht-gewerbliche Anbieter auf Online-Portalen und Printmedien. Die Bundesregierung hatte dazu am 07.01.2020 Stellung genommen. Demnach seien gewerbsmäßige Anbieter, d. h. auch gewerbsmäßige Tierzüchter und -händler, nach dem Telemediengesetz derzeit bereits zur Anbieterkennzeichnung verpflichtet. Im Hinblick auf die Einführung der Anbieterkennzeichnung auch für private Anbieter bzw. andere Möglichkeiten der Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit (wie z. B. das Hinterlegen einer Bankverbindung als Voraussetzung für das Aufgeben von Angeboten von Tieren im Internet), stehe das BMEL im Gespräch mit der maßgeblichen Onlineverkaufsplattform.

Nach hiesiger Kenntnis verständigten sich BMEL und die maßgebliche Onlineverkaufsplattform im April 2021 darauf, die Rückverfolgbarkeit der Angebote zu verbessern und Mindeststandards für Tierangebote festzulegen. Eine entsprechende Branchenvereinbarung soll zeitnah vorgelegt werden. So sollen auf freiwilliger Basis Verfahren eingeführt werden, welche einen Missbrauch durch unseriöse Anbieter erschweren. In Betracht kommt z. B. die Einführung einer Verifizierung der Rufnummer in der Haustier-Kategorie, sodass sich ein Anbieter mindestens mit seiner Telefonnummer identifizieren muss. Außerdem können strenge Auflagen als Grundsätze für die Vermittlung von Tieren vorgesehen werden.

Die Einführung einer Anbieterkennzeichnung für Anbieter in Printmedien ist aus tierschutzfachlicher Sicht weniger zielführend, um dem illegalen Handel mit Tieren entgegenzuwirken. Angebote in Printmedien erreichen deutlich weniger Kaufinteressenten als Angebote auf Onlineverkaufsplattformen; sie erscheinen nur lokal und spielen beim illegalen Tierhandel eine untergeordnete Rolle. Der Verkauf auf lokaler Ebene ist zudem in der Regel mit Vorab-Besuchen der Tierhaltung zum Zwecke des Aussehens und „Kennenlernens“ des jeweiligen Tieres verbunden, sodass es hier selten zu tierschutz- und tierseuchenrechtlich relevanten Verstößen kommt.

Eine verpflichtende Identitätsprüfung aller Anbieter auf Online-Plattformen stellt sich als problematisch dar, da sich diese auf viele Bereiche des Onlinehandels - nicht nur den Tierhandel - beziehen würde. Dies stellt einen erheblichen Mehraufwand für die Betreiber der Plattformen dar und ist generell nur zielführend, wenn eine nationale bzw. europäische Regelung umgesetzt wird (z. B. durch Erstanmeldung unter Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises), da eine deutsche Identifizierungspflicht unter Umständen leicht zu umgehen ist. Zudem müssten Online-Plattformen ihre IT entsprechend umstellen, damit es durch unverschlüsselte Ausweisscans nicht zum Identitätsdiebstahl kommt. Die Übersendung des Scans eines Identitätsnachweises ist zudem kein adäquater Identitätsnachweis, da ein Scan technisch vergleichbar einer nicht weiter identifizierbaren oder beglaubigten Kopie eines Dokumentes ist, der leicht zu fälschen oder anderweitig zu missbrauchen ist. Zielführend wären an dieser Stelle nur technisch eindeutige Identifikationssysteme z. B. über die Nutzung der eID-Funktion des Personalausweises (siehe auch zu Nummer 5).

Zu 3:

Die Durchführung von Tierbörsen zum Zwecke des Tausches oder Verkaufes von Tieren durch Dritte sowie der gewerbsmäßige Handel mit Wirbeltieren unterliegen nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 und Nr. 8 lit. b Tierschutzgesetz (TierSchG) dem Erlaubnisvorbehalt der zuständigen Behörde. Im Gegensatz zu Tierbörsen, bei denen Tiere in den vom Organisator zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten vor Ort angeboten werden, haben die Anbieter von Internetplattformen keinen physischen Zugriff auf die auf ihrer Plattform angebotenen Tiere, folglich auch keinen Einfluss auf die Haltungsbedingungen der Tiere zum Zeitpunkt ihres Angebots. Der Online-Handel an sich stellt somit kein Tierschutzproblem dar, da die Tiere im Internet lediglich angeboten werden. Tierschutzrechtliche Regelungen beziehen sich auf die Haltung und Betreuung von Tieren und können nicht den Betreiber von Internetplattformen betreffen.

Eine entsprechende Bundesratsinitiative zur Änderung des Tierschutzgesetzes wäre daher nicht zielführend.

Allerdings wurden in dem Beschluss des Bundesrates vom 25.06.2021 (BR-Drs. 394/21) weiterführende Entschlüsse zur Problematik des Online-Handels mit Hunden gefasst. So stellt der Bundesrat fest, dass für den Verkauf von Hundewelpen die private Kleinanzeige auf Internetplattformen zur gängigen Vermarktungspraxis geworden ist, was insbesondere die staatliche Verfolgung und Ahndung eines nicht genehmigten gewerbsmäßigen Handels unter dem Deckmantel des privaten Angebotes von Hundewelpen erheblich erschwert. Daher bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Prüfung, ob im Tierschutzrecht eine Regelung geschaffen werden kann, die das Online-Angebot von jungen Hunden, wenn diese noch keine bleibenden Eckzähne ausgebildet haben, zum Zwecke des Verkaufs untersagt. Ferner sollten wirksame Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen das Verbot eines Online-Angebots von Hundewelpen geschaffen werden.

Außerdem wird die Bundesregierung vom Bundesrat aufgefordert, sich bei der EU-Kommission für die Schaffung nationaler Handlungsspielräume oder sogar ein EU-weit geltendes Verbot einzusetzen.

Zu 4:

Mit § 2 a Abs. 1b TierSchG wird das Bundesministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist und sich eine Pflicht zur Kennzeichnung nicht aus § 11 a Abs. 3 TierSchG ergibt, Vorschriften zur Kennzeichnung von Tieren, insbesondere von Hunden und Katzen, sowie zur Art und Durchführung der Kennzeichnung zu erlassen.

Ein bestehendes Netzwerk mit behördlichen Tierschutzbeauftragten und Vertretern verschiedener privater Organisationen setzt sich für eine bundesweite Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht ein.

In Niedersachsen existiert bereits eine gefahrenabwehrrechtliche Kennzeichnungs- und Registrierungspflicht für Hunde nach dem Niedersächsischen Gesetz über das Halten von Hunden (NHundG).

Eine bundesweite Verpflichtung zur Kennzeichnung und Registrierung von Hunden wurde kürzlich in der Stellungnahme des ML zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung an die Bundesregierung mehrfach gefordert. Dies wurde in der Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung nicht aufgegriffen.

Der Bundesrat fordert in der Entschließung des Beschlusses vom 25.06.2021 die Bundesregierung jedoch auf, die rechtlichen Voraussetzungen für eine Registrierungspflicht von Hunden zu schaffen und Regelungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Hunden zu erlassen.

Für Katzen ist eine Regelung auf Bundesebene bisher nicht vorgesehen.

In Niedersachsen wird eine verpflichtende Kennzeichnung und Registrierung von Katzen derzeit durch Katzenschutzverordnungen einzelner Gemeinden geregelt. Gemäß § 13 b TierSchG i. V. m. § 7 Satz 1 Nr. 6 der Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften (Subdelegationsverordnung) können die Gemeinden durch Verordnung die Kennzeichnung und Registrierung von Katzen in den im Einzelnen in § 13 b TierSchG beschriebenen Fällen vorschreiben.

Eine Bundesratsinitiative zur Änderung des Tierschutzgesetzes in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Katzen, die im Internet gehandelt werden sollen, ist vorgesehen.

Im Rahmen des Online-Handels sind aber vor allem auch die Einfuhr und das Verbringen von Tieren aus dem Ausland relevant, bei denen eine Kennzeichnung aus tierseuchenrechtlichen Gründen bereits verpflichtend ist (siehe im Einzelnen zu Nummer 6).

Zu 5:

Staatliche Verbote von Verkaufsangeboten von Tieren auf Social-Media-Plattformen tangieren die verfassungsmäßig verankerte allgemeine Handlungsfreiheit. Bereits heute sind jedoch z. B. gemäß den Gemeinschaftsstandards einzelner Social-Media-Plattformen Inhalte von Privatpersonen nicht zugelassen, mit denen lebende Tiere gekauft, verkauft oder gehandelt werden. In einem Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder - Innenministerkonferenz

(IMK) vom 17. bis 19.06.2020 wurde u. a. festgestellt, dass eine eindeutige Identifizierbarkeit in sozialen Netzwerken im Rahmen einer Strafverfolgung notwendig sei. In einem Beschluss der IMK vom 16. bis 18.06.2021 wurde dieser Beschluss zur Einführung einer Identifizierungspflicht in sozialen Netzwerken bekräftigt.

Zu 6:

Beim innergemeinschaftlichen Verbringen sowie bei der Einfuhr von Hunden und Katzen ist eine Kennzeichnung der Tiere durch die tierseuchenrechtlichen Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 576/2013 bereits vorgeschrieben. So müssen Hunde und Katzen, die innergemeinschaftlich verbracht werden sollen, grundsätzlich mit einem Transponder gekennzeichnet sein; für sie muss ein ordnungsgemäß ausgefüllter und ausgestellter Heimtierausweis mitgeführt werden, aus dem u. a. auch die erforderliche Tollwutimpfung ersichtlich ist.

Bei der Einfuhr von Hunden und Katzen aus Drittländern gelten Kennzeichnungspflicht und Tollwutimpfpflicht. Die erforderlichen Angaben sind dabei von einem amtlich ermächtigten Tierarzt in eine Tiergesundheitsbescheinigung einzutragen.

Bei gewerblichen Verbringungen von Hunden und Katzen sind gemäß Artikel 71 der Delegierten Verordnung (EU) 2020/688 weitere Anforderungen zu erfüllen. So muss für das jeweilige Tier zusätzlich eine amtstierärztliche Veterinärbescheinigung (sogenannte TRACES-Bescheinigung) mitgeführt werden. Gleichzeitig werden der zuständigen Behörde am Bestimmungsort über das TRACES-System die Daten zur Verbringung des Tieres (z. B. Herkunftsort, Absender, Transpondernummer, Abfahrts- und Ankunftszeit, Empfänger) mitgeteilt.

Ende 2018 hat die Europäische Kommission ein EU-koordiniertes Monitoring für Online-Verkäufe von Hunden und Katzen durchgeführt. Ziele waren u. a. der Gewinn von Erkenntnissen über betrügerische Praktiken im Internet sowie über die Anzahl der gehandelten Tiere und nicht zuletzt die Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Als Ergebnis sieht die Kommission technische Schwierigkeiten der Behörden bei der Überwachung des Online-Marktes und eine Lücke bei der Identifizierung von Tieren und Händlern im Internet. Zur Verbesserung wurde u. a. die Einführung eines harmonisierten europäischen Identifikationssystems für Heimtiere vorgeschlagen (vgl. Tierschutzbericht 2019, BT-Drs. 19/15940).

Von einer unter dem Dach der EU-Tierschutzplattform angesiedelten freiwilligen Arbeitsgruppe zum Tierschutz und zur Tiergesundheit beim Handel mit Hunden, die aus Vertretern mehrerer Mitgliedstaaten und Tierschutzorganisationen besteht, wurden bereits Vorschläge zur Verbesserung des TRACES-Systems an die Europäische Kommission übermittelt (Stellungnahme der Bundesregierung vom 07.01.2020 zur BR-Drs. 425/19).

Auch die Agrarminister entschieden auf Initiative Niedersachsens bei ihrer Konferenz (AMK) am 25.09.2020, die Bundesregierung zu bitten, sich auf EU-Ebene für ein verbessertes TRACES-System einzusetzen.

In der 34. Sitzung der AG Tierseuchen, Tiergesundheit der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV, AG TT) am 26.11.2020 wurde der Beschluss gefasst, dass in TRACES auf Antrag des Tierhalters der Bestimmungsort durch die zuständige Behörde validiert wird, sodass eine vollständige Rückverfolgbarkeit der Tiersendung möglich ist. Weiter wurde die Bundesregierung gebeten, sich bei der Kommission erneut dafür einzusetzen, dass die Zugriffsrechte der kommunalen Veterinärbehörden zukünftig erweitert werden, sodass ein vollständiger Einblick in die vom Empfänger/Versender durchgeführten Verbringungen möglich ist.

Nach der seit dem 21.04.2021 geltenden Delegierten Verordnung (EU) 2019/2035 müssen Tierheime und Sammelstellen für Hunde, Katzen und Frettchen, die am innergemeinschaftlichen Handel teilnehmen, zugelassen bzw. registriert werden.

Im neuen TRACES-NT, das ab Oktober 2021 für den innergemeinschaftlichen Handel zu verwenden ist, können grundsätzlich nur noch registrierte und zugelassene Betriebe angegeben werden. Private Heimtierhalter unterliegen jedoch keiner tierseuchenrechtlichen Registrierungs- oder Zulassungspflicht. Die Kommission hat jedoch zugesagt, die Möglichkeit der Verwendung von nicht zulassungs- und registrierungspflichtigen Tierhaltungen (private Empfänger / Bestimmungsort) in TRACES NT zu schaffen.

Zu 7:

Aufgrund eines AMK-Beschlusses vom 25.09.2020 betreffend die Einführung einer zentralen Researchstelle zur Überwachung des Online-Handels mit Heimtieren oder Wirbeltieren wildlebender Arten durch die Länder hat die AG Tierschutz der LAV am 02.12.2020 eine Projektgruppe (PG) „Internethandel mit Wirbeltieren“ gebildet, mit dem Ziel der Erstellung eines Konzeptes der rechtlichen, inhaltlichen und organisatorischen Einrichtung einer Zentralstelle zur Überwachung der im Internet gehandelten Hunde und Katzen. Diese PG soll u. a. prüfen, inwieweit TRACES zur Transparenz von ausländischen Tierströmen und Transportzeiten beitragen könnte und ob es hierfür modifiziert werden muss. Erste Ergebnisse der PG wurden bereits in der Frühjahrssitzung der LAV 2021 vorgestellt. Die Aufgaben der bestehenden gemeinsamen Zentralstelle „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB¹ und Tabakerzeugnisse (G@ZIELT)“ soll um die Aufgabe „Internethandel mit Wirbeltieren“ erweitert werden.

Als mögliche Aufgaben der Zentralstelle wurden folgende Punkte diskutiert:

- a) Durchführung von Recherchen auf Angebote mit Hunden und Katzen auf einschlägigen Internetplattformen und in sozialen Medien,
- b) Anfragen zur Identifikation des Anbieters bei der Internetplattform,
- c) verdeckte Kontaktaufnahme zu Anbietern, deren Identifizierung mithilfe der Plattformbetreiber nicht möglich ist (E-Mailadresse / IP-Adresse),
- d) Weiterleitung der Rechercheergebnisse einschließlich Dokumentation an die zuständigen Behörden der Länder (bzw. Kontaktstellen in anderen Mitgliedstaaten) zur Prüfung auf Rechtmäßigkeit,
- e) Verarbeitung der Zuarbeiten der zuständigen Vollzugsbehörden,
- f) Erstellung eines Jahresberichts über die Arbeit der Zentralstelle in Zusammenarbeit mit den Ländern,
- g) Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (auch für informierte Bürger) in Absprache mit den Ländern und Anlaufstelle für Anzeigen durch Bürger in Fällen, in denen die Zuständigkeit nicht sofort ersichtlich ist,
- h) Beratung und Schulung der Vollzugsbehörden, Erstellung von Anleitungen/Handreichungen oder Merkblättern,
- i) Entwicklung von systematischen Recherchestrategien und eines mit den Ländern abgestimmten Konzepts zur Überwachung des Internethandels, auch hinsichtlich des Feilbietens von Qualzuchten.

Die PG regte außerdem an, dass die Zentralstelle in Abstimmung mit den Ländern einen Jahresplan mit Schwerpunkten für die Arbeit der Zentralstelle erstellt. Die Erstellung des Jahresplans soll unter Beachtung von aktueller Rechtsprechung und aktuellen Trends (Moderassen, Modekreuzungen etc.) risikobasiert erfolgen.

Zu 8:

Die Bekämpfung des illegalen Tierhandels sollte sich auf die Stärkung der Kontrollen der Verkäufer und Verkaufsvorgänge und die Aufklärung der potenziellen Käufer konzentrieren. Der illegale Tierhandel kann wirkungsvoll eingedämmt werden, wenn der Absatz versiegt. So kommt der Aufklärung der potenziellen Käufer über den illegalen Verkauf von Tieren im Internet eine zentrale Rolle zu.

Das BMEL hat bereits 2018 „Die kleine Tierfibel“ herausgegeben, welche u. a. die betrügerischen Praktiken beim illegalen Welpenhandel aufgreift.

Im Frühjahr 2021 wurde zudem anhand einer Informationsinitiative des BMEL in Kooperation mit der Bundestierärztekammer (BTK), dem Bundesverband praktizierender Tierärzte (BpT), dem Bundesverband der beamteten Tierärzte (BbT) sowie der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e. V.

¹ Anmerkung: LFGB = Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch

(TVT) umfassend über die Problematik des Welpenhandels im Rahmen der Verbraucherinformation „STOPP dem illegalen Welpenhandel“ informiert und u. a. eine Checkliste für den Welpenkauf veröffentlicht (<https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/haus-und-zootiere/illegaler-welpenhandel.html>).

(Verteilt am 16.09.2021)