

Dieses Gutachten ist ausschließlich für das Johann Heinrich von Thünen-Institut bestimmt. Dritte können aus diesem Gutachten keine Rechte herleiten; Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG schließt – sofern gesetzlich zulässig – jegliche Haftung gegenüber Dritten aus.

GUTACHTEN

zu den rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung eines
nationalen Tierwohl-Monitorings

erstellt im Auftrag des

Johann Heinrich von Thünen-Instituts
Institut für Betriebswirtschaft

von

Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG

Stand: 31.05.2023

[Zaanouni Law Firm & Associates](#) ▶ [LuatViet](#) ▶ [Fernanda Lopes & Associados](#) ▶ [Guevara & Gutierrez](#) ▶ [Paz Horowitz Abogados](#) ▶ [Sirote](#) ▶ [Adepetun Caxton-Martins Agbor & Segun](#) ▶ [Davis Brown](#) ▶ [East African Law Chambers](#) ▶ [For more information on the firms that have come together to form Dentons, go to \[dentons.com/legacyfirms\]\(https://www.dentons.com/legacyfirms\)](#)

Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG ist eine von der Rechtsanwaltskammer Berlin zugelassene Berufsausübungsgesellschaft von Rechtsanwälten und Steuerberatern in der Rechtsform einer Kommanditgesellschaft nach deutschem Recht mit dem Sitz in Berlin, eingetragen im Handelsregister des Amtsgerichts Charlottenburg unter HRA 60849 B. Deren Komplementärin ist die Dentons Europe (Germany) Legal Rechtsanwaltsgesellschaft mbH mit dem Sitz in Berlin, eingetragen im Handelsregister des Amtsgerichts Charlottenburg unter HRB 240242 B. Geschäftsführer der Komplementärin sind die auf der Rückseite dieses Bogens aufgeführten und mit der Ziffer 1 versehenen Personen.

Dentons ist ein weltweiter Zusammenschluss von Anwaltskanzleien in einem Verein schweizerischen Rechts mit dem Namen Dentons Group (a Swiss Verein). Dieser Verein erbringt selbst keine rechtlichen oder sonstigen Beratungsleistungen. Die Mitgliedsgesellschaften und die mit ihnen verbundenen oder assoziierten Unternehmen, darunter Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG, sind voneinander getrennte, rechtlich unabhängige Einheiten, die für ihre Mandanten weltweit Beratungsleistungen erbringen.

Germany 14077464.10

A	Gutachtenauftrag	4
B	Zusammenfassung der Ergebnisse	6
C	Sachverhalt	8
D	Rechtliche Bewertung	11
I	Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Tierwohl-Monitorings	11
1	Anwendungsvoraussetzungen des Datenschutzrechts: Verarbeitung personenbezogener Daten	11
1.1	Personenbezogene Daten	11
1.2	Verarbeitung von personenbezogenen Daten	12
2	Informationsverarbeitung für das Monitoring (Informationskategorien)	13
2.1	Informationen über Unternehmen	13
2.2	Tierbezogene Indikatoren	13
3	Personenbezug der Informationsarten	14
3.1	Unternehmensbezogene Informationen als personenbezogene Daten.....	14
3.1.1	Informationen über Ansprechpartner in einem Betrieb.....	14
3.1.2	Name des Betriebs (Firma des Unternehmens).....	14
3.1.3	Betriebsnummer (zur Verwendung im Rahmen von Datenverknüpfungen).....	15
3.1.4	Informationen über Art und Umfang des Betriebs in Bezug auf die Tierhaltung (z. B.: Sammelstelle, Landwirtschaftlicher Betrieb, Schlachtbetrieb).....	15
3.1.5	Statistische Informationen über einen Betrieb.....	16
3.2	Tierbezogene Indikatoren als personenbezogene Daten	16
3.3	Informationen zu Tierwohl-Labeln.....	16
II	Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten	16
1	Art. 6 Abs. 1 lit. a DS-GVO – Einwilligung des Betroffenen	16
2	Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO – Berechtigtes Verarbeitungsinteresse	17
3	Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO – Rechtliche Verpflichtung	17
3.1	Rechtspflicht	17
3.2	Erforderlichkeit der Datenverarbeitung	18
4	Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO: Datenverarbeitung ist zur Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde	19
4.1	Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Interesse	19
4.2	Wahrnehmung einer Aufgabe zur Ausübung öffentlicher Gewalt.....	19
4.3	Erforderlichkeit der Verarbeitung	20
III	Zugang zu vorhandenen Daten bei anderen Stellen	20
1	Anspruch auf Datenzugang aus vorhandenen Gesetzen	20
1.1	Zugangsrechte in Verordnungen nach § 2a Abs. 2 Nr. 4 TierSchG	20
1.2	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes.....	22
1.3	Amtshilfe	22

2	Neues Gesetz	22
IV	Erhebung von neuen Daten	22
V	Weitere Pflichten nach dem Datenschutzrecht.....	23
1	Informationspflichten	24
1.1	Bei Direkterhebung (Art. 13 DS-GVO)	24
1.2	Bei Dritterhebung (Art. 14 DS-GVO).....	24
2	Pflicht zur Umsetzung von Betroffenenrechten.....	24
3	Pflicht zur Prüfung und ggfs. Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung.....	24
4	Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten	25
E	Politische Maßnahmen	26
1	Erlass eines formellen Parlamentsgesetzes	26
1.1	Gesetzgebungskompetenz	26
1.2	Gesetzgebungsverfahren.....	27
2	Änderung bestehender Gesetze.....	27
3	Ermächtigung des Bundes zum Erlass einer Rechtsverordnung.....	28
3.1	Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund bereits bestehender gesetzlicher Ermächtigungen	28
3.2	Erlass einer neuen Verordnungsermächtigung zum Erlass einer NTM-Rechtsverordnung	29

A Gutachtenauftrag

Das Johann Heinrich von Thünen-Institut – Institut für Betriebswirtschaft („**Thünen-Institut**“) hat uns um ein Gutachten zu den rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung eines nationalen Tierwohl-Monitorings (abgekürzt: „**NTM**“) gebeten.

Gegenstand des Gutachtens sollen nach der Leistungsbeschreibung des Thünen-Instituts vom 4. Dezember 2022 insbesondere drei Prüfbereiche sein:

1. Nutzung vorhandener Daten für ein nationales Monitoring

- Welche Regelungen müssen für die Nutzung „personenbezogener Daten“ (z.B. QS, Milchkontrolle etc.) getroffen werden (Daten sollen an das statistische Bundesamt übergeben werden)?
- Welche Gesetzesänderungen sind für eine Nutzung von Daten notwendig, die bisher nicht für ein Tierwohl-Monitoring genutzt werden können (z.B. Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere, Antibiotikadatenbank)?
- Welche Gesetze müssen geändert werden, um Daten aus Aufzeichnungspflichten (Viehverkehrsverordnung) abrufen zu können?
- Wie lässt sich die Verknüpfung von Daten (anhand einer einheitlichen Betriebsnummer) aus bestehenden Erhebungen (Landwirtschaftszählung, Agrarstrukturhebung) mit den neu zu erhebenden Daten und den Daten aus anderen Quellen datenschutzkonform umsetzen?

2. Erhebung von (bisher nicht vorhandenen) Daten für ein nationales Monitoring (schriftliche Erhebungen und Erhebungen „vor Ort“) durch Auditor:innen mit folgenden Fragen:

- Welche Gesetze müssen geändert werden, um die Indikatoren-Erhebung durchführen zu können (z.B. Anpassung des Agrarstatistik-Gesetzes)?
- Durch welche rechtlichen Regelungen kann der Zugang zu den Erhebungsbetrieben (landwirtschaftliche Betriebe, Sammelstellen, Aquakulturbetriebe, Schlachtbetriebe, Tierkörperbeseitigung) gewährleistet werden?
- Welche Regelungen können gelten, wenn bei einem Audit Verstöße (Tierschutz, aber ggf. auch andere Gesetze) festgestellt werden?

3. Politische Beschlussfassung zur Umsetzung eines nationalen Monitorings:

- Was sind die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft („**BMEL**“) zu leistenden Aufgaben, welche Entscheidungen treffen Bundestag und Bundesrat?
- Wie lange würde es von der BMEL-Entscheidung bis zur Umsetzung dauern?

Mit E-Mail vom 2. März 2023 hat uns das Thünen-Institut zusätzliche Informationen zu weiteren Datenquellen für Indikatoren zu Tierwohl-Labels und Schlachtbefunden bzw. weiteren benötigten Datenverknüpfungen (Verknüpfung mit Daten des integrierten Verwaltungsdaten- und Kontrollsystems, „**InVeKos**“) übersandt. Insoweit stellen sich für das Thünen-Institut folgende, ergänzende Fragen zum Prüfbereich Ziff. 2:

- Welche Regelungen sind notwendig, um die Betreiber von Tierwohl-Labeln oder Schlachthöfen zu verpflichten, im Zusammenhang mit ihrer Informationserhebung jährlich die Anzahl der Tiere (nach Tierarten und Nutzungsrichtungen disaggregiert), die Anzahl der Eier und Liter Milch, die über das Label vermarktet werden, und die Anzahl der teilnehmenden Betriebe zu berichten?
- Welche Regelungen müssen geschaffen werden, damit amtliche Veterinäre ihre Befunde auf einzelbetrieblicher Ebene an die Landkreise melden, so dass die Landkreise die Daten in eine bundeseinheitliche Datenbank einstellen können, aus der die Daten abgerufen und für das Monitoring zur Verfügung gestellt werden können?
- Welche Regelungen sind notwendig, um eine Verknüpfung der Daten eines Tierwohl-Monitorings mit den Daten des InVeKos durchführen zu können?

Im Gutachten werden zur Beleuchtung dieser Fragen zunächst die rechtlichen Voraussetzungen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen des Tierwohl-Monitorings dargestellt (unter D). Diese gelten unabhängig davon, ob auf bestehende Daten zugegriffen wird (wie oben unter Ziff. 1 beschrieben) oder ob neue Daten erhoben werden (wie oben unter Ziff. 2 beschrieben). Im Anschluss werden die Besonderheiten des Zugangs zu bestehenden Daten sowie der Erhebung neuer Daten dargestellt. Abschließend werden die möglichen politischen Maßnahmen untersucht, die eine Umsetzung des Tierwohl-Monitorings unter Beachtung der rechtlichen Voraussetzungen ermöglichen (unter E.).

B Zusammenfassung der Ergebnisse

- Datenschutzrechtliche Voraussetzungen für das Tierwohl-Monitoring
 - ▶ Da das Tierwohl-Monitoring auch auf personenbezogene Daten zurückgreifen soll, sind datenschutzrechtliche Bestimmungen zu beachten.
 - ▶ Es muss eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden, um zur datenschutzrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens nach Art. 6 Abs. 1 lit. c Datenschutz-Grundverordnung („**DS-GVO**“) zu gelangen.
 - ▶ Bei der Datenerhebung und -verarbeitung bestehen besondere Pflichten nach der DS-GVO, welche die die Datenerhebung bzw. -verarbeitung durchführende Stelle (im Folgenden: „**umsetzende Stelle**“) zu beachten hat. Dies betrifft Informationspflichten, Pflichten zur Umsetzung von Betroffenenrechten sowie gegebenenfalls je nach Sensitivität der verarbeiteten Daten zur Erstellung einer Datenschutz-Folgenabschätzung und der Beachtung der Anforderungen bei der Verarbeitung von Daten über Straftaten.
- Zugang zu vorhandenen Daten bei anderen Stellen
 - ▶ Zwar existieren bereits mehrere Verordnungen, welche Zugangsrechte zu Daten vorsehen. Jedoch kann sich die umsetzende Stelle hierauf nicht berufen, da sich die Verordnungen an eine andere Behörde richten. Auch eine gesetzliche Zuständigkeitsumschreibung würde dies nicht ändern, da der Verordnungsgegenstand ein dauerhaftes Monitoring nicht umfasst.
 - ▶ Es folgt kein Zugangsrecht zu Informationen des Bundes aus dem Informationsfreiheitsgesetz, da es nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt.
 - ▶ Es besteht kein Zugangsrecht aus den Grundsätzen der Amtshilfe. Im Wege der Amtshilfe ist eine längerfristige Datenübermittlung nicht vorgesehen.
- Erhebung von bisher nicht vorhandenen Daten für ein nationales Tierwohl-Monitoring
 - ▶ Es besteht die Möglichkeit, bislang nicht zentral vorhandene Daten zu erheben. Hierfür kommen Vor-Ort-Audits, Fragebögen oder eine Meldepflicht an ein digitales Meldeportal in Betracht. Hierfür existiert jedoch bislang keine taugliche Rechtsgrundlage.
- Politische Maßnahmen
 - ▶ Als Rechtsgrundlage für ein nationales Tierwohl-Monitoring kommt grundsätzlich sowohl ein formelles Parlamentsgesetz als auch eine auf gesetzlicher Grundlage erlassene Rechtsverordnung in Betracht. Eine Regelung des Tierwohl-Monitorings im Rahmen einer Rechtsverordnung könnte das Parlament von der Befassung mit technischen Detailfragen entlasten und die Sachnähe, Effektivität und Flexibilität der Regelungen erhöhen. Anders als u.U. der Erlass eines formellen Gesetzes würde der Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung in jedem Fall der Zustimmung des Bundesrats bedürfen.
 - ▶ Der Erlass einer Rechtsverordnung auf Grund der Verordnungsermächtigung des § 2a Abs. 1 Nr. 4 Tierschutzgesetz („**TierSchG**“) dürfte ausscheiden, da deren Gegenstand das Tierwohl-Monitoring-Vorhaben nicht umfasst.
 - ▶ In Betracht kommt die Schaffung einer neuen Verordnungsermächtigung zum Erlass einer NTM-Rechtsverordnung. Diese könnte als Änderungsgesetz zum Tierschutzgesetz verabschiedet werden und die umsetzende Stelle zur Erhebung von neuen Daten auch von weiteren Bezugspersonen (z.B. Schlachthöfe und Herausgeber von Tierwohl-Labeln) sowie zum Zugang zu vorhandenen Daten

ermächtigen. Eine Hürde stellen hier Ebenen-übergreifende Zugriffsrechte dar, also im Fall eines Zugriffs einer Bundesbehörde auf Daten einer Landesbehörde (z.B. Veterinärämter und Landkreise), da hierbei eine Regelung durch Rechtsverordnung ausscheidet. Vielmehr muss ein Gesetz selbst solche Ebenen-übergreifende Zugriffsrechte vorsehen. Weitere Regeln (z.B. Verknüpfung mit Daten des InVeKos) können dann auf dem Wege von Verwaltungsvorschriften ergehen.

C Sachverhalt

- 1 In dem Gutachten „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ vom 15. März 2015 hat der damalige wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik („**WBA**“) des BMEL in Bezug auf die Nutztierhaltung in Deutschland erhebliche Defizite im Bereich des Tierschutzes festgestellt. Um die gesellschaftlichen Anforderungen an die Nutztierhaltung und die Realität der landwirtschaftlichen Produktion stärker in Einklang zu bringen, hat der WBA ein umfangreiches Maßnahmenbündel empfohlen. Als Sofortmaßnahme auf der Ebene des Bundes hat der WBA u.a. den Aufbau eines nationalen Tierwohl-Monitorings empfohlen.

Die vom BMEL erarbeitete Nutztierstrategie soll den gestiegenen Erwartungen an die Nutztierhaltung Rechnung tragen. Das Bundesprogramm „Nutztierhaltung“ ist ein zentraler Baustein der Nutztierstrategie. Die Entwicklung eines nationalen Tierwohl-Monitorings ist eines von sieben Arbeitsmodulen des Bundesprogramms.

Bislang gibt es in Deutschland keine Publikation, die regelmäßig und objektiv über den Ist-Zustand des Tierwohls in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung informiert. Durch eine regelmäßige Datenerfassung zum Status Quo des Tierwohls im Wege eines anonymisierten Tierwohl-Monitorings soll die Grundlage für die Entwicklung und den Aufbau eines solchen Tierwohlberichts geschaffen werden. Seit dem Frühjahr 2019 arbeitet das Thünen-Institut als Teil eines interdisziplinären Projektkonsortiums an dieser Aufgabe.

- 2 Für die objektive Bewertung der Entwicklung der Tierschutzsituation in einem Betrieb, aggregiert in einer Region oder in ganz Deutschland, ist ein auf wissenschaftlicher Basis entwickeltes objektives Messsystem erforderlich. Im Projekt „Nationales Tierwohl-Monitoring“ („**NaTiMon**“) werden geeignete Indikatoren für das Monitoring identifiziert. Dies können einerseits tierbezogene Indikatoren sein, wie z.B. Lahmheiten, Schlachtbefunde oder Flossenschäden. Andererseits kommen management- und ressourcenbezogene Indikatoren in Betracht, die indirekte Hinweise auf das Tierwohl liefern können. Hier zählen beispielsweise Hinweise auf nicht-kurative Eingriffe (z.B. Enthornen, Kupieren) oder das Flächen- und Auslaufangebot. Durch ein Monitoring der Indikatoren soll eine belastbare Datenbasis als Grundlage für politische Entscheidungen gewonnen werden.

Für einige Indikatoren existieren bereits standardisierte Daten. Zum Beispiel werden im Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere („**HIT**“) Daten zu den Haltern von Schafen, Ziegen, Schweinen und Rindern, zum Bestand und dessen Veränderungen erfasst. Im Trade Control and Expert System („**TRACES**“) der EU wird der gesamte Tierverkehr innerhalb der EU sowie aus der und in die EU erfasst. Auch im Rahmen der Schlachttier- und Fleischuntersuchungen werden Daten erfasst. Manche Daten werden von Privaten erhoben. Ein Beispiel sind die im Rahmen der Milchleistungsprüfung („**MLP**“) von Rinderzuchtverbänden erhobenen Daten. Zu einigen vom Thünen-Institut identifizierten Indikatoren werden bislang noch keine Daten erhoben. Dies betrifft beispielsweise Lahmheiten bei Schweinen und Rindern, Brustbeinschäden bei Legehennen und Indikatoren im Bereich der Aquakultur.

Für die Erhebung bislang nicht erfasster tierbezogener Indikatoren kommen Audits „vor Ort“ sowie schriftliche Befragungen in landwirtschaftlichen Betrieben, Sammelstellen, Aquakulturbetrieben, Schlachtbetrieben oder Tierkörperbeseitigungsanlagen in Betracht.

Nach derzeitigem Arbeitsstand des Projekts NaTiMon wurden vom Thünen-Institut folgende Datenquellen identifiziert, an die für die Beurteilung von Tierwohlindikatoren angeknüpft werden könnte:

Datenquelle	Beispiel Indikator / Benötigte Daten	Datenbankbetreiber
Herkunfts- und Informationssystem für Tiere (HIT)	Mortalität bei Rindern, Nutzungsdauer von Milchkühen und Mutterkühen, Transporthäufigkeit von Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) im Auftrag der Länder
Trade Control and Expert System (TRACES)	Häufigkeit von Drittlandtransporten, Destinationen (inkl. Tierschutz-Hochrisikostaaten), Länge der Transporte	Europäische Kommission
Antibiotika-Monitoring	z.B. Anzahl und Anteil behandelter Tiere pro Jahr, würde gemeinsam mit Tiergesundheitsdaten zu einem Indikator aggregiert werden	
Daten aus Schlachtier- und Fleischuntersuchungsstatistik	z.B. gesonderte / vorgezogene Schlachtung; Blutungen in Haut, Muskulatur und Gewebe sowie Frakturen	Statistisches Bundesamt
Milchleistungsprüfung (MLP)	Eutergesundheit (Zellzahlen), Stoffwechselgesundheit (Fett-Eiweiß-Koeffizient)	Milchkontrollorganisationen der Zuchtverbände
Prüfsystem KAT	Haltungsverfahren bei Legehennen	Verein für kontrollierte alternative Tierformen e.V.
QS-Datenbank	Schlachtbefunde, Anzahl Tiere mit Befund und Gesamtzahl erhobener Tiere	QS-Qualität und Sicherheit GmbH

Des Weiteren wurden vom Thünen-Institut folgende Datenquellen zur Erhebung bislang nicht erfasster Daten identifiziert:

Datenquelle	Bespiel Indikator / Benötigte Daten	Art der Datenerhebung
Landwirtschaftliche Betriebe mit Schweinen, Rindern, Geflügel, Schafen, Ziegen sowie bei	Lahmheiten, Verletzungen etc.	Audit

Aquakulturbetrieben (Teichwirtschaften) mit Karpfen und Forellen		
Landwirtschaftliche Betriebe mit Schweinen, Rindern, Geflügel, Schafen, Ziegen sowie bei Aquakulturbetrieben (Teichwirtschaften) mit Karpfen und Forellen	Haltungsverfahren, Zugang zu Weide, Auslauf, Teilnahme an Fortbildungen etc.	Schriftliche Erhebungen
Sammelstellen für Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen	Ruhemöglichkeiten (ungestörtes Ausruhen)	Audit
Sammelstellen für Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen	Ausstattung, Bodenbeschaffenheit (Einstreu)	Schriftliche Erhebungen
Kleine und große Schlachtbetriebe	Transporttote, Betäubungseffektivität	Audit
Kleine und große Schlachtbetriebe	Verwendete Betäubung (Bolzenschuss, Elektro, CO2)	Schriftliche Erhebungen
Tierkörperbeseitigungsanlagen (auch sog. "Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte" – „VTN“))	Nottötung	Audit
Tierkörperbeseitigungsanlagen (auch sog. "Verarbeitungsbetrieben für tierische Nebenprodukte" – „VTN“))	Informationen zur Anzahl angelieferter Tiere	Schriftliche Erhebungen

D Rechtliche Bewertung

Bei der rechtlichen Bewertung sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen.

Zunächst ist zu bestimmen, ob die Informationen, welche im Rahmen des Tierwohl-Monitorings genutzt werden sollen, personenbezogene Daten darstellen (I). Dies ist entscheidend, da das Datenschutzrecht nur dann zur Anwendung gelangt, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden. Unter der Annahme, dass es sich um Daten mit Personenbezug handelt, ist sodann zu untersuchen, ob für deren Verarbeitung im Rahmen des Vorhabens datenschutzrechtliche Rechtsgrundlagen bestehen (II). Anschließend ist auf die Möglichkeiten der Verwendung bereits vorhandener Daten (III) und der Erhebung neuer Daten (IV) einzugehen. Zum Schluss sind weitere datenschutzrechtliche Pflichten darzustellen (V).

I Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Tierwohl-Monitorings

Das Tierwohl-Monitoring verlangt nach dem im Sachverhalt geschilderten Vorhaben eine umfangreiche Verarbeitung von Informationen. Sofern im Zusammenhang mit dem Monitoring auch personenbezogene Daten verarbeitet werden, sind die Bestimmungen des Datenschutzrechts zu beachten. Zu diesem Zweck wird nachstehend nach einer kurzen Darstellung der Anwendungsvoraussetzungen des Datenschutzrechts (1) abgebildet, welche Informationen überhaupt im Zusammenhang mit dem Monitoring verarbeitet werden (2) und anschließend geprüft, ob diese Informationen als personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts zu qualifizieren sind (3), was die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts auslösen würde.

1 Anwendungsvoraussetzungen des Datenschutzrechts: Verarbeitung personenbezogener Daten

Die Anforderungen des Datenschutzrechts, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung¹ („DS-GVO“) und des Bundesdatenschutzgesetzes („BDSG“) sind zu beachten, wenn personenbezogene Daten (1.1) verarbeitet werden (1.2).

1.1 Personenbezogene Daten

Die DS-GVO dient grundsätzlich dem Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und dabei insbesondere dem Schutz personenbezogener Daten.²

Nach der Legaldefinition sind personenbezogene Daten alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen, wobei eine Person als identifizierbar angesehen wird, wenn sie direkt oder indirekt identifiziert werden kann.³ Der Personenbezug einer Information liegt demnach nur vor, wenn zwischen der Information und einer konkreten Person eine Verbindung besteht oder hergestellt werden kann. Diese Anforderung kann auf zwei Wegen erreicht werden: Einerseits, wenn eine Person über beziehungsweise durch die Information identifiziert wird und andererseits, wenn eine Person indirekt durch Hinzuziehung weiterer Informationen identifizierbar ist.⁴

¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Kurztitel: Datenschutz-Grundverordnung).

² Vgl. Art. 8 EU-GRCh sowie Art. 1 Abs. 1 DS-GVO.

³ Legaldefinition in Art. 4 Nr. 1 DS-GVO.

⁴ Vgl. NK-DatenschutzR/Karg, 1. Aufl. 2019, DS-GVO, Art. 4 Rn. 46.

Eine Person ist identifiziert, wenn sich ihre Identität unmittelbar aus der Information selbst ergibt, etwa weil die Information ein Identifikationsmerkmal (wie z. B. Name) einer Person beinhaltet.⁵

Eine Person ist hingegen identifizierbar (direkt oder indirekt), wenn zwar eine bestimmte Information isoliert betrachtet nicht ausreicht, um sie einer Person zuzuordnen, die Zuordnung und damit eine Identifizierung aber dann möglich ist, wenn diese Information mit weiteren Informationen verknüpft wird.⁶ Um festzustellen, ob eine natürliche Person identifizierbar ist, sind nach Erwägungsgründen zur DS-GVO alle Mittel zu berücksichtigen, die nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden, um eine natürliche Person zu identifizieren.⁷ Dabei sind alle objektiven Faktoren, wie die Kosten der Identifizierung und der dafür erforderliche Zeitaufwand sowie die zum Zeitpunkt der Verarbeitung verfügbare Technologie und technologische Entwicklungen zu berücksichtigen.⁸ Nach der Rechtsprechung des EuGH ist die Frage, ob eine Person durch eine Information identifizierbar ist, aus der Perspektive des Datenverarbeiters unter Einbeziehung subjektiver und objektiver Möglichkeiten der Hinzuziehung weiterer Informationen zu beantworten. Mit anderen Worten hängt die Identifizierbarkeit einer Person davon ab, ob ein konkreter Datenverarbeiter entweder über Informationen verfügt, mit deren Verknüpfung eine Person identifiziert werden kann, oder ob dieser Datenverarbeiter *vernünftigerweise* (vernünftigerweise meint unter Berücksichtigung des Aufwands und der tatsächlichen Verfügbarkeit des Wissens sowie die rechtliche Zulässigkeit des Zugangs zu dem Wissen bzw. der Verwendung der Mittel) solche Informationen erlangen kann.

Zwar gilt grundsätzlich, dass es keine Sensibilitätsabstufung für personenbezogene Daten gibt, sodass personenbezogene Daten grundsätzlich als „gleich“ sensibel angesehen werden. Zu diesem Grundsatz regelt die DS-GVO allerdings eine Ausnahme für *besondere Kategorien personenbezogener Daten*. Nach Art. 9 Abs. 1 DS-GVO gelten folgende Kategorien personenbezogener Daten als besonders sensibel und damit auch besonders schützenswert:

- Daten, aus denen die rassistische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen,
- genetischen Daten oder biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierung einer natürlichen Person,
- Gesundheitsdaten oder
- Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung.

Daneben bestimmt Art. 10 DS-GVO, dass personenbezogene Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten oder damit zusammenhängende Sicherungsmaßnahmen besonders geschützt werden müssen.

1.2 Verarbeitung von personenbezogenen Daten

Die DS-GVO ist nur dann zu berücksichtigen, wenn personenbezogene Daten *verarbeitet* werden.

Unter dem Begriff der Verarbeitung ist jeglicher automatisierte Umgang mit personenbezogenen Daten zu verstehen. Nach der Legaldefinition⁹ fällt hierunter damit das Erheben, Erfassen, Organisieren, Ordnen, Speichern, Anpassen oder Verändern, Auslesen, Abfragen, Verwenden, Offenlegen durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, sowie das Abgleichen oder Verknüpfen, Einschränken, Löschen oder Vernichten von Daten.

⁵ Kühling/Buchner/Klar/Kühling, 3. Aufl. 2020, DS-GVO, Art. 4 Rn. 18.

⁶ Kühling/Buchner/Klar/Kühling, 3. Aufl. 2020, DS-GVO, Art. 4 Rn. 19.

⁷ Erwägungsgrund 26 der DS-GVO, S. 5.

⁸ Erwägungsgrund 26 der DS-GVO, S. 5.

⁹ Art. 4 Nr. 2 DS-GVO.

2 Informationsverarbeitung für das Monitoring (Informationskategorien)

Für das Tierwohl-Monitoring werden verschiedene Arten beziehungsweise Kategorien von Informationen ausgewertet (verarbeitet). Bei den Informationskategorien handelt es sich einerseits um *Informationen über Unternehmen* und andererseits um *tierbezogene Indikatoren*.¹⁰

2.1 Informationen über Unternehmen

Im Rahmen des Monitorings sollen Daten über Unternehmen, die im Bereich der Tierhaltung, -nutzung und -entsorgung sowie des Tiertransports geschäftlich tätig sind, verarbeitet werden. Zum aktuellen Stand besteht keine rechtliche oder quantitative Beschränkung auf bestimmte Unternehmen. Somit können Daten sowohl von einem mehrere tausend Tiere haltenden und in der Rechtsform der juristischen Person handelnden Schlachtbetrieb wie auch von einem eingetragenen Kaufmann (e.K.), der als Ein-Personen-Betrieb einen Tierzuchtbetrieb führt, verarbeitet werden. Diese Unternehmen werden für den Zweck dieses Gutachtens zusammenfassend auch als „**Betrieb**“ bezeichnet.

Im Rahmen der Abfrage von Daten über Unternehmen aus der Branche der Tierhaltung bei anderen Behörden, privaten Stellen sowie durch eigene Erhebung mittels Fragebögen oder im Zusammenhang mit durchzuführenden Audits werden voraussichtlich folgende betriebsbezogene Informationen verarbeitet:

- (a) Ansprechpartner in einem Betrieb und dessen Kontaktdaten;
- (b) Name des Betriebs (Name des Unternehmens);
- (c) Betriebsnummer (zur Verwendung im Rahmen von Datenverknüpfungen);
- (d) Informationen über Art und Umfang des Betriebs in Bezug auf die Tierhaltung (z. B. Sammelstelle, landwirtschaftlicher Betrieb, Schlachtbetrieb);
- (e) Statistische Informationen über den Betrieb.

2.2 Tierbezogene Indikatoren

Im Rahmen des Tierwohl-Monitorings sollen *tierbezogene Indikatoren* verarbeitet werden. Zu diesen tierbezogenen Indikatoren zählen etwa die folgenden:

- (a) Lahmheiten;
- (b) Schlachtbefunde;
- (c) Flossenschäden.

Teil des Tierwohl-Monitorings ist auch die Erfassung der Teilnahme an *Tierwohl-Labels*. In diesem Rahmen sollen folgende tierbezogene Informationen bei den Tierwohl-Label-Betreibern abgefragt werden:

- (a) Anzahl Tiere;
- (b) Anzahl Eier und Milch;
- (c) Anzahl teilnehmende Betriebe.

¹⁰ Hierzu gehören ressourcen- und managementbezogene Indikatoren aber auch weitere Unternehmensangaben etwa zum Tierbestand, der Teilnahme an Fördermaßnahmen sowie später Tierwohl-Fortbildungen.

3 Personenbezug der Informationsarten

Vor dem Hintergrund des Gesetzeszwecks der DS-GVO, namentlich dem Schutz von Grundrechten und -freiheiten natürlicher Personen, müssen die Informationen stets einen Bezug zu natürlichen Personen aufweisen können. Nur sofern dies der Fall ist, wird die Anwendbarkeit des Datenschutzrechts ausgelöst. Daher ist nachfolgend untersucht, ob die soeben aufgelisteten unternehmensbezogenen Informationen (3.1) sowie tierbezogenen Informationen (3.2) personenbezogene Daten sind. Danach ist noch auf die Informationen zu Tierwohl-Labeln einzugehen (3.3).

Nach der unter 1.1 dargestellten Definition des Begriffs „personenbezogenes Datum“, kommt es für die Frage der Anwendbarkeit der DS-GVO im Hinblick auf die Verarbeitung der vorgenannten Informationen darauf an, ob diese Informationen entweder eine Person identifizieren oder ob die umsetzende Stelle die vorgenannten Informationen mit weiteren, ihr nach den vorgenannten Maßstäben zugänglichen Informationen verknüpfen und dadurch eine natürliche Person identifizieren kann.

3.1 Unternehmensbezogene Informationen als personenbezogene Daten

3.1.1 Informationen über Ansprechpartner in einem Betrieb

Die Informationen über einen Ansprechpartner in einem Betrieb (oben 2.1, Buchstabe e), wie etwa Stellenbezeichnung und/oder Kontaktdaten, sind regelmäßig entweder unmittelbar ausreichend, um eine natürliche Person (den Ansprechpartner) zu identifizieren oder können eine natürliche Person in Verbindung mit weiteren Informationen identifizierbar machen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn diese Informationen leicht verfügbar sind, etwa online. Damit sind die Information über Ansprechpartner als personenbezogene Daten im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DS-GVO zu qualifizieren.

3.1.2 Name des Betriebs (Firma des Unternehmens)

Grundsätzlich gilt der Schutz des Datenschutzrechts zwar nur für natürliche Personen.¹¹ Wenn allerdings ein Betrieb mit dem Namen einer natürlichen Person bezeichnet wird und diese dadurch identifiziert oder identifizierbar wird, stellt sich die Frage, ob die Verarbeitung des Namens des Betriebs als Verarbeitung personenbezogener Daten gilt. Eine Identifizierung beziehungsweise Identifizierbarkeit ist etwa möglich, wenn der Betrieb den bürgerlichen Namen des/der Inhabers/in trägt, z. B. *Thomas Mustermann e.K.* oder *Musterfrau & Töchter GmbH*. Für die Beantwortung dieser Frage ist grundsätzlich zwischen juristischen Personen (a) einerseits und als Personenfirmen¹² handelnden Unternehmen (b) andererseits zu unterscheiden.

(a) Unternehmensbezeichnung bei juristischen Personen

Auf juristische Personen, die in ihrer Bezeichnung (Firma i.S.v. § 17 HGB) den Namen einer natürlichen Person tragen, findet die DS-GVO grundsätzlich keine Anwendung.¹³

Die Bezeichnung einer juristischen Person (AG, GmbH, GmbH & Co. KG, Genossenschaft usw.) wird nicht als personenbezogenes Datum qualifiziert. Diese Vorgabe ergibt sich bereits aus Erwägungsgrund 14 der DS-GVO, S. 3 wonach die DS-GVO nicht für die Verarbeitung von (personenbezogenen) Daten juristischer

¹¹ Vgl. Legaldefinition in Art. 4 Nr. 1 DS-GVO.

¹² Eine Personenfirma liegt vor, wenn der Familienname in der Firma geführt wird, vgl. BeckOGK/Lüken/Grensemann, 1.1.2023, HGB, § 19 Rn. 30.

¹³ BeckOK DatenschutzR/Schild, 43. Ed., 1.2.2023, DS-GVO, Art. 4 Rn.5.

Personen gelten soll. Dies gilt jedenfalls für reine Unternehmensdaten oder Sachinformationen, die auch nicht mittelbar zur Identifizierung einer natürlichen Person geeignet sind.¹⁴

Allerdings kann die DS-GVO auch in Bezug auf juristische Personen zur Anwendung gelangen, wenn einzelne betriebsbezogene Informationen über die juristische Person – wie etwa die Firma – zugleich eine einzelne Person bezeichnen und diese dadurch identifizieren.¹⁵ Dann schlägt der Schutz der DS-GVO durch und gilt auch für die Verarbeitung dieser Informationen.¹⁶ Dies gilt insbesondere bei kleinen Betrieben.¹⁷ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn eine GmbH den Namen des Gesellschafters (natürliche Person) trägt.¹⁸ Aber auch dann, wenn eine enge finanzielle, personelle oder wirtschaftliche Verflechtung zwischen dem Unternehmen und einem oder mehreren dahinterstehenden natürlichen Personen besteht (z. B. bei einer Ein-Mann GmbH).

Dementsprechend gilt, dass die DS-GVO bei der Verarbeitung von Informationen über Betriebe zwar grundsätzlich keine Anwendung findet. Sofern die jeweilige Information aber zugleich eine natürliche Person identifiziert, gilt diese Information als personenbezogenes Datum und dann gelangt die DS-GVO zur Anwendung.

(b) Unternehmensbezeichnung bei Einzelkaufleuten (e.K.)

Bei einer Personenfirma muss der Familienname des eingetragenen Kaufmanns (e.K.) in der Firma geführt werden.¹⁹ Insofern besteht in diesem Fall sogar eine rechtliche Identität zwischen der Firma des Einzelkaufmanns und der dahinterstehenden natürlichen Person.²⁰

3.1.3 Betriebsnummer (zur Verwendung im Rahmen von Datenverknüpfungen)

Die Betriebsnummer ist für sich genommen nicht als personenbezogenes Datum zu qualifizieren. Sofern allerdings nach den in Ziffer 3.1.2 dargestellten Maßstäben ein Rückschluss auf eine bestimmte natürliche Person und damit deren Identifizierung möglich ist, kann auch eine Betriebsnummer als personenbezogenes Datum qualifiziert werden. Diesbezüglich ist eine Einzelfallprüfung erforderlich.

3.1.4 Informationen über Art und Umfang des Betriebs in Bezug auf die Tierhaltung (z. B.: Sammelstelle, Landwirtschaftlicher Betrieb, Schlachtbetrieb)

Auch Informationen über Art und Umfang des Betriebs in Bezug auf die Tierhaltung sind per se keine personenbezogenen Daten. Nur sofern nach den in Ziffer 3.1.2 dargestellten Maßstäben Rückschlüsse auf bestimmte natürliche Personen und damit deren Identifizierung möglich sind, können auch derartige Informationen Personenbezug aufweisen. Auch hier ist stets eine Einzelfallprüfung erforderlich.

¹⁴ Paal/Pauly/Ernst, 3. Aufl. 2021, DS-GVO, Art. 4 Rn. 6.

¹⁵ Vgl. die Rechtsprechung des EuGH dazu: EuGH, Urt. v. 9.11.2010 – C-92, 93/09, EuZW 2010, 939 Rn. 53 – Volker und Markus Schecke und Eifert; ebenso der BGH zum Personenbezug von Informationen über eine Ein-Mann-GmbH: BGH, Urt. v. 17-12-1985 - VI ZR 244/84, NJW 1986, 2505. Ebenso: Ehmann/Selmayr/Klabunde, 2. Aufl. 2018, DS-GVO, Art. 4 Rn. 14; Sydow/Marsch/Ziebarth, 3. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 4 Rn. 13.

¹⁶ NK-DatenschutzR/Karg, 1. Aufl. 2019, DS-GVO, Art. 4 Rn. 44.

¹⁷ Paal/Pauly/Ernst, 3. Aufl. 2021, DS-GVO, Art. 4 Rn. 5.

¹⁸ Sydow/Marsch/Ziebarth, 3. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 4 Rn. 13.

¹⁹ BeckOGK/Lüken/Grensemann, 1.1.2023, HGB, § 19 Rn. 30.

²⁰ Gola/Heckmann/Gola, 3. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 4 Rn. 28.

3.1.5 Statistische Informationen über einen Betrieb

Auch statistische Informationen über einen Betrieb sind für sich genommen keine personenbezogenen Daten, können im Einzelfall aber Rückschlüsse auf natürliche Personen zulassen und somit als personenbezogene Daten gelten. Die in Ziffer 3.1.2 dargestellten Maßstäbe gelten auch hier.

3.2 Tierbezogene Indikatoren als personenbezogene Daten

Die unter Ziffer 2.2 genannten Informationskategorien sind auf bestimmte Tiere bezogene Informationen über deren allgemeinen (Gesundheits-)Zustand oder einen spezifischen veterinär-medizinischen Befund.

Informationen über den Gesundheitszustand eines Tieres erlauben aus sich heraus keine Identifizierung einer natürlichen Person. Tierbezogene Indikatoren sind damit isoliert betrachtet keine personenbezogenen Daten.

Grundsätzlich ist es zwar nicht ausgeschlossen, dass ein besonderer und einzigartiger veterinär-medizinischer Befund in Verbindung mit weiteren Informationen, etwa einer Betriebsnummer, zu einer Zuordnung zu einem Tierhalter führen kann. Bei den Tierhaltern handelt es sich allerdings um Betriebe, die selbst nicht durch das Datenschutzrecht geschützt werden. Wie vorstehend festgestellt, kann lediglich in Ausnahmefällen die Verarbeitung von betriebsbezogenen Informationen eine Verarbeitung personenbezogener Daten bedeuten. Dies ist wie vorstehend (Ziffer 3.1.2) dargestellt, dann der Fall, wenn (1) die Firma eines Betriebs nach einer natürlichen Person benannt ist und (2) der Betrieb in einer besonderen Verbindung zu dieser natürlichen Person steht.

Im Ergebnis ist es daher grundsätzlich möglich, eine natürliche Person über einen spezifischen Befund eines Tieres zu identifizieren.

3.3 Informationen zu Tierwohl-Labeln

Grundsätzlich ergibt sich aus den unter 2.2 aufgeführten Informationen im Zusammenhang mit Tierwohl-Labeln kein Personenbezug, da aus der bloßen Nennung der Anzahl teilnehmender Betriebe bzw. unter das Label fallender Tiere/Tiererzeugnisse kein Rückschluss auf einzelne Personen oder Betriebe möglich sein dürfte. Soweit neben der bloßen Anzahl auch Informationen zu einzelnen teilnehmenden Betrieben erhoben werden, gilt hier das unter 3.1 Erläuterte.

II Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten

Sofern ein Personenbezug festgestellt wird, ist die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung der Informationen am Datenschutzrecht zu messen. Eine Verarbeitung bedarf dann zunächst einer Rechtsgrundlage. Art. 6 DS-GVO enthält eine abschließende Auflistung der Rechtsgrundlagen.²¹

1 Art. 6 Abs. 1 lit. a DS-GVO – Einwilligung des Betroffenen

Die Einwilligung muss durch die betroffene Person, also diejenige natürliche Person erfolgen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden. Dies scheint grundsätzlich möglich im Hinblick auf die Verarbeitung von Kontaktdaten eines Ansprechpartners bei einem Betrieb, da in diesem Fall eine natürliche Person betroffen ist. Bezüglich der Verarbeitung solcher unternehmensbezogener Daten, die wegen ihres Durchschlags auf hinter dem Unternehmen stehende natürliche Personen ebenfalls als personenbezogene Daten zu behandeln sind, ist die Einwilligung allerdings ungeeignet. Konsequenterweise wäre diese Einwilligung nämlich nicht bei dem jeweiligen Unternehmen, sondern bei der „namensgebenden“ Person

²¹ Gola/Heckmann/Schulz, 3. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 1.

selbst einzuholen. Diese Einwilligung könnte sich dann jedoch auch nur auf die Verarbeitung der personenbezogenen Daten selbst beziehen. Denn hinsichtlich der betriebsbezogenen Daten selbst bestünde keine Betroffenheit der natürlichen Person, sodass eine Einwilligung insoweit ausscheidet.

Eine Einwilligung bedarf der genauen Angabe der Umstände und insbesondere Zwecke einer Verarbeitung, da diese sonst unwirksam ist. Darüber hinaus besteht generell bei der Einwilligung ein jederzeitiges Widerrufsrecht des Betroffenen nach Art. 7 Abs. 4 DS-GVO. Damit könnte eine Datenverarbeitung mitten im Verarbeitungsprozess ohne Begründung widerrufen und die Verarbeitungserlaubnis entzogen werden.

Aus den vorstehenden Erwägungen ist die Einwilligung keine taugliche Rechtsgrundlage für die Zwecke des Tierwohl-Monitorings.

2 Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO – Berechtigtes Verarbeitungsinteresse

Eine Behörde kann eine Datenverarbeitung in Erfüllung ihrer Aufgaben nicht auf ein berechtigtes Interesse nach Art. 6 Abs. 1 lit. f DS-GVO stützen. Dies ist bereits durch Art. 6 Abs. 1 S. 2 DS-GVO ausdrücklich untersagt.²²

3 Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO – Rechtliche Verpflichtung

Die Verarbeitung personenbezogener Daten kann auf Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO gestützt werden, wenn diese (3.1) zur Erfüllung einer rechtlichen Pflicht des Datenverarbeiters (3.2) erforderlich ist.

3.1 Rechtspflicht

Die rechtliche Verpflichtung, aus der sich die Erlaubnis zur Datenverarbeitung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO ableitet, muss sich gemäß Art. 6 Abs. 3 S. 1 DS-GVO aus EU-Recht oder aus dem Recht des Mitgliedsstaates des Verantwortlichen ergeben. Damit ist eine Rechtspflicht kraft objektiven Rechts erforderlich.²³

Nach Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zulässig, sofern diese zum Zweck der Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erfolgt. Unter der rechtlichen Verpflichtung ist eine Pflicht durch oder aufgrund einer Rechtsvorschrift zu verstehen.²⁴ Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO ist gemeinsam mit Art. 6 Abs. 3 S. 1 und 2 DS-GVO anzuwenden, die die Anforderungen an die „rechtliche Verpflichtung“ konkretisieren. Teilweise wird in diesem Zusammenhang verlangt, dass die Rechtsvorschrift den Verantwortlichen ausdrücklich zur Verarbeitung personenbezogener Daten verpflichtet.²⁵ Der Umstand, dass ein Verantwortlicher faktisch personenbezogene Daten verarbeiten muss, um eine rechtliche Pflicht erfüllen zu können, genügt nach dieser Auffassung nicht.²⁶ Aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 DS-GVO lässt sich dieses enge Verständnis allerdings nicht herleiten. Vielmehr verlangt Art. 6 Abs. 3 S. 2 DS-GVO lediglich, dass die rechtliche Verpflichtung *den Zweck* der Verarbeitung festlegt. Dies kann dadurch erfolgen, dass das jeweilige Gesetz den Zustand beschreibt, der durch die Datenverarbeitung erreicht werden soll.²⁷

Eine rechtliche Verpflichtung kann sich also aus allen verfassungsmäßigen Regelungen mit normativem Charakter ergeben, wozu alle Gesetze im materiellen Sinn zählen. Nicht nur aus Bundesgesetzen sowie aus den Parlamentsgesetzen der Bundesländer können sich rechtliche Verpflichtungen ergeben, sondern auch

²² Vgl. auch Gola/Heckmann/Starnecker, 3. Aufl. 2022, BDSG, § 3 Rn. 9.

²³ Gola/Heckmann/Schulz, 3. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 24.

²⁴ Kühling/Buchner/Buchner/Petri, 3. Aufl. 2020, DS-GVO, Art. 6 Rn. 77.

²⁵ LSG Hessen (4. Senat), Beschluss vom 29.01.2020 - L 4 SO 154/19 B – BeckRS 2020, 1442 Rn. 13; Kühling/Buchner/Buchner/Petri, 3. Aufl. 2020, DS-GVO, Art. 6 Rn. 76.

²⁶ Kühling/Buchner/Buchner/Petri, 3. Aufl. 2020, DS-GVO, Art. 6 Rn. 76.

²⁷ NK-DatenschutzR/Roßnagel, 1. Aufl. 2019, DS-GVO, Art. 6 Abs. 3 Rn. 29.

aus sich auf gesetzliche Ermächtigungen stützende Verordnungen sowie aus Satzungen einer Körperschaft, einer Stiftung oder einer Anstalt (siehe auch Erwägungsgrund 41 der DS-GVO).²⁸ Satzungen können allerdings nur rechtliche Verpflichtungen zur Verarbeitung der Daten der jeweiligen Mitglieder vorsehen. Verwaltungsvorschriften wirken nur innerhalb der öffentlichen Verwaltung ohne Außenwirkung, sodass sich aus ihnen ebenso wenig wie aus Erlassen oder Richtlinien eine rechtliche Verpflichtung ergeben kann. Rechtsgeschäftliche Verpflichtungen erlauben hingegen keine Verarbeitung.²⁹

Im Hinblick auf die Datenverarbeitung für das Tierwohl-Monitoring könnte sich eine rechtliche Pflicht aus dem TierSchG ergeben. Allerdings legt das Gesetz keine konkrete Rechtspflicht einer Behörde zur Überwachung des nationalen Tierwohles fest. Es richtet sich vielmehr an Tierhalter als Verpflichtete.³⁰ Auch aus § 2a TierSchG, der behördlichen Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen an die Haltungsvorgaben von Tieren, kann eine entsprechende Rechtspflicht nicht konstituiert werden. Denn es handelt sich gerade nicht um eine Pflicht, sondern es besteht ein normatives Ermessen der Behörde hinsichtlich des Verordnungserlasses.

Jedoch hat das BMEL von der Verordnungsermächtigung bereits Gebrauch gemacht und im Jahr 2001 die Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung („**TierSchNutztV**“) erlassen. Hieraus könnte sich eine entsprechende Rechtspflicht zur Überwachung des Tierwohls und damit einhergehender Datenverarbeitung ergeben. Im Ergebnis ist auch dies abzulehnen, da die Adressaten der in der Verordnung enthaltenen Vorgaben erneut die Tierhalter sind. Die Annahme einer sich aus der Verordnung für die Behörde konkludent, also schlüssig aus den Umständen ergebenden Rechtspflicht, kann den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO nicht standhalten, wonach die Pflicht hinreichend klar, präzise und vorhersehbar formuliert sein muss.³¹

Zwar begründet das Staatsziel des Tierschutzes aus Art. 20a des Grundgesetzes („**GG**“), eine Pflicht der drei Staatsgewalten zur Gewährleistung des Tierschutzes.³² Allerdings begründet auch Art. 20a GG keine hinreichend bestimmte, d.h. klar bzw. präzise und vorhersehbare Pflicht zur Überwachung des Tierwohls im Wege eines nationalen Tierwohl-Monitorings.

Denkbar ist allerdings die Einführung eines neuen Rechtsakts zur Begründung einer rechtlichen Überwachungspflicht der umsetzenden Stelle (mehr dazu unter Abschnitt E „Politische Maßnahmen“). Vor diesem Hintergrund soll unter dem nachfolgenden Prüfungspunkt (Ziffer 3.2) auch die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung untersucht werden, um zu prüfen, ob ein neuer Rechtsakt zu einer Rechtmäßigkeit der geplanten Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 lit. c DS-GVO führen könnte.

3.2 Erforderlichkeit der Datenverarbeitung

Die Datenverarbeitung muss zur Einhaltung der Rechtspflicht erforderlich sein. Dieses Erforderlichkeitsgebot setzt voraus, dass die Verarbeitung streng auf solche Daten zu beschränken ist, die zur Erfüllung der Verpflichtung und zu dem sich aus der Verpflichtung ergebenden Zweck benötigt werden.³³ Das Gebot umschreibt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der damit auch im Rahmen einer Verarbeitung auf Grundlage einer gesetzlichen Pflicht stets zu beachten ist. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss die Verarbeitung einem legitimen Ziel dienen und geeignet sein, dieses Ziel auch zu fördern. Darüber hinaus dürfen keine mildereren, datensparsameren Wege möglich sein, das Ziel in gleichem Maße zu fördern.³⁴

²⁸ Taeger/Gabel/Taeger, 4. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 78.

²⁹ Taeger/Gabel/Taeger, 4. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 78.

³⁰ Vgl. § 2 TierSchG.

³¹ Ehmann/Selmayr/Heberlein, 2. Aufl. 2018, DS-GVO, Art. 6 Rn. 15.

³² Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, Tierschutzgesetz, GG, Art. 20a Rn. 18 u. 28.

³³ Taeger/Gabel/Taeger, 4. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 88.

³⁴ Spindler/Schuster/Spindler/Dalby, 4. Aufl. 2019, DS-GVO, Art. 6 Rn. 8.

Vorausgesetzt eine rechtliche Grundlage für das Tierwohl-Monitoring liegt vor, würde das Tierwohl auch ein legitimes Ziel darstellen, welches durch eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des oben (unter Abschnitt C „Sachverhalt“) beschriebenen Tierwohl-Monitorings auch gefördert werden würde. Ein weniger eingriffsintensives Mittel kommt überdies nicht in Betracht, da der Zweck nur durch flächendeckende Datenverarbeitung effektiv erreicht werden kann. Die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung kann also, bei Bestehen einer tauglichen rechtlichen Grundlage, bejaht werden.

4 Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO: Datenverarbeitung ist zur Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde

Die Verarbeitung personenbezogener Daten kann auf Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO gestützt werden, wenn die Datenverarbeitung zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe (4.1) oder zur Wahrnehmung einer Aufgabe in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt (4.2) und dafür auch erforderlich (4.3) ist.

Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO ist kein eigenständiger Erlaubnistatbestand, auf dessen Basis allein eine Verarbeitung erfolgen kann. Vielmehr muss für die Verarbeitung auf dieser Grundlage eine konkrete Erlaubnis im Unionsrecht oder im Recht eines Mitgliedstaats bestehen, die den Anforderungen von Art. 6 Abs. 3 DS-GVO genügt.³⁵ Damit wird die Verarbeitungserlaubnis in das Fachrecht vornehmlich der Mitgliedstaaten verlagert.³⁶

4.1 Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Interesse

Eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen des hier beschriebenen Tierwohl-Monitorings liegt nach unseren Recherchen nicht vor. Zwar kann die Überwachung des Tierwohls als hinter dem Tierwohl-Monitoring stehendes Ziel vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Rechtsguts des Tierschutzes als Aufgabe im öffentlichen Interesse angesehen werden. Allerdings liegt auch hier keine ausreichend spezifische, datenverarbeitungsbezogene Rechtsgrundlage vor. Insofern besteht zwischen den Art. 6 Abs. 1 lit. e und lit. c DS-GVO eine Wechselbeziehung.³⁷ Es kann somit auf die obigen Ausführungen hinsichtlich einer tauglichen Rechtsgrundlage sowie der Erforderlichkeit (Ziffer 3.1) verwiesen werden.

4.2 Wahrnehmung einer Aufgabe zur Ausübung öffentlicher Gewalt

Auch bei der Wahrnehmung einer Aufgabe zur Ausübung öffentlicher Gewalt bedarf es zunächst einer Aufgabenbeschreibung, die ausreichend spezifisch ist, um eine Datenverarbeitung nach den oben beschriebenen Grundsätzen zu legitimieren.

Das BDSG kennt in § 3 BDSG eine allgemeine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung öffentlicher Stellen. § 3 BDSG erklärt als mitgliedstaatliche Datenschutzvorschrift jede Datenverarbeitung durch eine öffentliche Stelle für zulässig, sofern diese zur Erfüllung einer in der Zuständigkeit des Verantwortlichen (Behörde) liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist. Damit ist der als „Generalklausel“ für die Datenverarbeitung öffentlicher Stellen bezeichnete § 3 BDSG für sich allein betrachtet allerdings ebenfalls kein Erlaubnistatbestand, sondern bedarf einer Verknüpfung mit einer mitgliedstaatlichen Norm, die dem Verantwortlichen eine Aufgabe überträgt, zu deren Wahrnehmung die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich ist.

³⁵ Gola/Heckmann/Schulz, 3. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 51.

³⁶ Taeger/Gabel/Taeger, 4. Aufl. 2022, DS-GVO, Art. 6 Rn. 96.

³⁷ Kühling/Buchner/Buchner/Petri, 3. Aufl. 2020, DS-GVO, Art. 6 Rn. 114.

Die Norm unterliegt darüber hinaus einer dreifachen Subsidiarität, weshalb sie nur in sehr eingeschränktem Umfang angewendet werden kann. Für umfassende Verarbeitungsvorgänge, die mit entsprechend umfassenden Eingriffen in die Privatsphäre anderer Menschen einhergehen, ist die Norm nicht spezifisch genug und genügt damit nicht dem Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsgebot. Darüber hinaus stellt § 3 BDSG innerhalb des BDSG eine Generalklausel dar, das BDSG selbst unterliegt gem. § 1 Abs. 2 S. 1 BDSG aber ebenfalls dem Vorrang bereichsspezifischen Datenschutzrechts, ist also selbst nur ein Auffanggesetz gegenüber spezifischeren Regelungen.³⁸ Art. 6 Abs. 1 lit. e DS-GVO wie auch § 3 BDSG können allein in Verbindung mit einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung für eine hoheitliche Tätigkeit einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person allenfalls nur dann legitimieren, wenn die Verarbeitung eine geringe Eingriffsintensität aufweist. Die Norm soll ausweislich der Gesetzesbegründung lediglich für Datenverarbeitungssituationen mit geringer Eingriffsintensität Anwendung finden.³⁹

Sofern im Zuge des Vorhabens zum Tierwohl-Monitoring eine neue Regelung in Form eines Erlaubnistatbestands zur Datenverarbeitung geschaffen wird, wäre diese Vorschrift spezieller als § 3 BDSG und hätte Anwendungsvorrang. Eine Anwendung des § 3 BDSG wäre dadurch gesperrt.

Nach den vorliegenden Sachverhaltsinformationen zum Vorhaben des Tierwohl-Monitorings ist auch nicht von einer geringen Eingriffsintensität auszugehen, da flächendeckend detaillierte Daten abgefragt bzw. verarbeitet werden sollen. Daher ist ein Rückgriff auf § 3 BDSG in Verbindung mit einer Aufgabenbeschreibung der umsetzenden Stelle zur Legitimierung des Tierwohl-Monitorings unpassend.

4.3 Erforderlichkeit der Verarbeitung

Es kann insoweit auf die obigen Ausführungen (Ziffer 3.2) verwiesen werden.

III Zugang zu vorhandenen Daten bei anderen Stellen

Für das Monitoring sollen Daten, welche bereits von Behörden oder privaten Stellen erhoben wurden (siehe für Beispiele die Tabellen in Abschnitt C), verwendet werden. Ein Anspruch auf Datenzugang könnte sich aus bereits vorhandenen gesetzlichen Regelungen (1) sowie aus einem neu zu erlassenden Gesetz (2) ergeben.

1 Anspruch auf Datenzugang aus vorhandenen Gesetzen

Als gesetzlicher Zugangsanspruch der umsetzenden Stelle kommen verschiedene rechtliche Quellen in Betracht.

1.1 Zugangsrechte in Verordnungen nach § 2a Abs. 2 Nr. 4 TierSchG

§ 2a Abs. 2 Nr. 4 TierSchG sieht die Berechtigung des BMEL vor, Rechtsverordnungen zu erlassen, welche u.a. vorsehen können, dass Aufzeichnungen über die Ergebnisse der Überwachung von Tieren an die zuständigen Behörden auf Verlangen vorzulegen sind.

Von dieser Ermächtigung hat das Ministerium auch in mehreren Verordnungen Gebrauch gemacht, darunter in der

³⁸ Gola/Heckmann/*Starnecker*, 3. Aufl. 2022, BDSG, § 3 Rn. 14.

³⁹ Die Unionsrechtskonformität des § 3 BDSG ist umstritten, vgl. Gola/Heckmann/*Starnecker*, 3. Aufl. 2022, BDSG, § 3 Rn. 8.

- Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung – „**TierSchNutztV**“),
- Verordnung zum Schutz von Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung oder Tötung und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates (Tierschutz-Schlachtverordnung – „**TierSchIV**“),
- Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates (Tierschutztransportverordnung – „**TierSchTrV**“).

Diese Verordnungen sehen entsprechend auch Vorgaben zur Führung von Aufzeichnungen und ihrer Vorlage an die zuständige Behörde vor, wie beispielsweise in §§ 4 Abs. 2⁴⁰, 20 Abs. 2, 3⁴¹ TierSchNutztV, § 14⁴² TierSchIV und § 15⁴³ TierSchTrV.

Es stellt sich bei diesen Vorgaben grundsätzlich die Frage, ob sie überhaupt für den Sinn und Zweck des Tierwohl-Monitorings passen. Die genannten Regelungen sehen keine regelmäßige Übermittlung von Unterlagen oder sonstigen Daten an zuständige Behörden vor, sondern verlangen in der Regel nur eine Vorlage an die jeweils zuständige Behörde auf Anforderung. Diese Anforderung müsste mittels eines Verwaltungsaktes, erlassen durch die zuständige Behörde, erfolgen. Es ist zweifelhaft, ob eine periodische Anforderung der zuständigen Behörde gegenüber dem Normadressaten mittels des Erlasses einzelner Verwaltungsakte gegenüber jedem Normadressaten einer rechtlichen Überprüfung standhielte.

Sinn und Zweck eines Verwaltungsaktes ist es, einen Einzelfall konkret zu regeln. Hier geht es um ein absehbar periodisches Verlangen der Behörde zwecks Monitorings und gerade nicht um isolierte Einzelfälle. Aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, dem Bestimmtheitsgebot und der Gewaltenteilung folgt grundsätzlich die Vorgabe, die Regelung sich derart wiederholender Sachverhalte dem Gesetzgeber zu überlassen und nicht im Wege verwaltungsbehördlichen Handelns zu lösen.

In jedem Fall könnten sich die Normadressaten gegen jeden im Rahmen des Monitorings dann erlassenen Verwaltungsakt im Wege des Rechtsmittelverfahrens (Widerspruch und bei negativer Bescheidung hierüber im Wege des Klageverfahrens) wehren, was zu massiven Verzögerungen bis hin zur Unmöglichkeit des Monitorings führen könnte.

⁴⁰ „Wer Nutztiere hält, hat unverzüglich Aufzeichnungen über das Ergebnis der täglichen Überprüfung des Bestandes sowie alle medizinischen Behandlungen dieser Tiere und über die Zahl der bei jeder Kontrolle vorgefundenen verendeten Tiere, insbesondere über Anzahl und Ursache von Tierverlusten, zu führen. Diese Aufzeichnungen sind entbehrlich, soweit entsprechende Aufzeichnungen auf Grund anderer Rechtsvorschriften zu machen sind. Die Aufzeichnungen nach Satz 1 sind ab dem Zeitpunkt der jeweiligen Aufzeichnung mindestens drei Jahre aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen.“

⁴¹ „Die in Absatz 2 genannten Angaben sowie die Zahl der bei der Ankunft verendet vorgefundenen Masthühner werden unter Angabe des jeweiligen Betriebs und Masthühnerstalls durch die zuständige Behörde aufgezeichnet.“

⁴² „Die Aufzeichnungen der Schlüsselparameter elektrischer Betäubungsverfahren nach Anhang II Nummer 4.1. Satz 1 und Nummer 5.10. Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 und die Aufzeichnungen über die Gaskonzentration und Expositionsdauer bei Gasbetäubungsverfahren nach Anhang II Nummer 6.2. Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 sind der zuständigen Behörde auf Verlangen zur Einsichtnahme vorzulegen.“

⁴³ „Der Einführer von Tieren hat der Grenzkontrollstelle die voraussichtliche Ankunft des Transports unter Angabe von Art und Anzahl der Tiere mindestens einen Werktag vorher anzuzeigen. Die zuständige Behörde kann Ausnahmen zulassen. Die Anzeigepflicht nach Satz 1 gilt nicht für Tiere, deren Ankunft nach der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung anzuzeigen ist.“

Ebenfalls sehen die genannten Regelungen die Vorlage von Unterlagen bzw. Daten nur zu Zwecken der Überprüfung der Rechtskonformität vor, nicht aber zu Zwecken eines umfassenden Monitorings einschließlich einer Veröffentlichung der Daten.

In jedem Fall kann sich die umsetzende Stelle nicht ohne vorherige Zuständigkeitszuschreibung auf Vorlageregelungen nach den genannten Verordnungen berufen, da diese stets nur auf die „zuständige Behörde“ zugeschrieben sind. Selbst wenn eine solche Zuschreibung aber im Wege einer Gesetzesänderung geschaffen werden würde, sprechen weiterhin die oben genannten Gründe gegen eine Durchführung des Monitorings auf Grundlage der bereits bestehenden Datenzugangsregeln im Tierschutzrecht.

1.2 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes

Es könnte ein Zugangsanspruch zu amtlichen Informationen der Behörden des Bundes nach § 1 Abs. 1 Informationsfreiheitsgesetz („IFG“) bestehen. Fraglich ist allerdings, ob die Vorschrift auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts gilt. Die Gesetzesbegründung der Norm sowie die herrschende Meinung lehnt dies unter Verweisung auf Amtshilfavorschriften, Auskunfts(-verschaffungs-)rechte sowie Übermittlungsbefugnisse und -pflichten ab.⁴⁴ Diskutiert wird eine Anspruchsberechtigung soweit die juristische Person des öffentlichen Rechts grundrechtsberechtigt ist (etwa Universitäten, öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten) sowie für Kirchen und Religionsgemeinschaften. Ein Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG ist somit im Ergebnis für die umsetzende Stelle abzulehnen.

1.3 Amtshilfe

Im Wege der Amtshilfe nach Art. 35 Abs. 1 GG, § 5 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes („BVwVfG“) sind Datenübermittlungen grundsätzlich möglich. Jedoch darf kein regelmäßiges Zusammenwirken vorliegen, da es sich um eine „Aushilfe im Einzelfall“ handelt, die keine dauerhaften Datenverbindungen zwischen Behörden zur Verhinderung von Überwindung von behördlichen Zuständigkeitsgrenzen zulässt.⁴⁵ Hiernach wäre ein Zugang zu Daten bei einer anderen Behörde zwar im Einzelfall möglich, jedoch kein laufender Datenaustausch.

2 Neues Gesetz

Ein gesetzlicher Zugangsanspruch der überwachenden Behörde könnte sich aus einer punktuellen Änderung bzw. Ergänzung bestehenden Rechts oder aus einer gänzlich neu zu schaffenden gesetzlichen Regelung ergeben, welche dem Vorhaben als Rechtsgrundlage dient (näher eingegangen wird hierauf in Abschnitt E). Zu raten wäre insoweit, eine ausdrückliche Regelung zu schaffen, welche den Zugang zu solchen vorhandenen Daten, die für das Monitoring relevant sind, sowohl bei anderen Behörden als auch privaten Stellen ermöglicht. Als Annex zu der zentralen Befugnis zum Tierwohl-Monitoring in dem neuen Gesetz wäre der Anspruch auf Datenzugang von der Zuständigkeit der überwachenden Behörde auch erfasst.

IV Erhebung von neuen Daten

Es könnten eigene Erhebungen von der Behörde durchgeführt werden in Form von Vor-Ort-Audits und Fragebögen. Bisherige Rechtsgrundlagen für behördliche Audits im TierSchG und den dazugehörigen Verordnungen sehen stets ein Auditrecht nur für die zuständige Behörde vor. Die umsetzende Stelle kann sich hierauf dann nicht ohne entsprechende Zuständigkeitszuschreibung berufen.

⁴⁴ BeckOK InfoMedienR/Debus, 18. Ed. 1.11.2017, IFG, § 1 Rn. 105-109.

⁴⁵ BeckOK GG/Epping, 54. Ed. 15.2.2023, GG, Art. 35 Rn. 4.

Es gilt darüber hinaus auch das bereits oben Gesagte (1.1). Es bedarf daher einer Ermächtigung zum Durchführen von Vor-Ort-Audits in Form eines Parlamentsgesetzes oder einer Rechtsverordnung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliegen Betretungs- und Besichtigungsrechte für Betriebs- und Geschäftsräume aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigung dann keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn sie den Zweck des Betretens sowie den Gegenstand und den Umfang der zugelassenen Besichtigung und Prüfung deutlich erkennen lassen, einem erlaubten Zweck dienen und für dessen Erreichung erforderlich sind und sich auf das Betreten zu normalen Betriebszeiten beziehen.⁴⁶

Wie ein Auditor sich bei einem im Rahmen eines Audits festgestellten Rechtsverstoß zu verhalten hat, wird von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls, insbesondere von der Art des Rechtsverstoßes wie auch den Kompetenzen des Auditors, abhängig sein. Im Zusammenhang mit der Erhebung neuer Daten für die Zwecke des Tierwohl-Monitorings praktisch relevant dürften insbesondere vom Auditor anlässlich des Audits festgestellte Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen sein.⁴⁷ Die dem behördlichen Audit-Auftrag zugrunde liegenden Regelungen könnten eine ausdrückliche Pflicht vorsehen, dass der Auditor die zuständigen Behörden über festgestellte Rechtsverstöße informieren muss, um ein Eingreifen zu ermöglichen. Selbst ohne eine ausdrückliche Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene oder auf Verordnungsebene wäre zu berücksichtigen, dass durch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG nicht nur dem Gesetzgeber, sondern auch der Rechtsprechung und der Verwaltung eine hoheitliche Schutzpflicht gegenüber den Tieren auferlegt wird.⁴⁸ Art. 20a GG schützt jedes einzelne Tier als Individuum.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass ein behördlicher Auditor die ihm möglichen Maßnahmen (mindestens aber die Weiterleitung von Informationen etwa als Hinweis oder gar (Straf-)Anzeige) ergreifen muss, um jedenfalls für ihn evidente Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen abzustellen.

Im Übrigen ist bei der Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage zur Erhebung bislang nicht vorhandener Daten darauf zu achten, dass die neue Rechtsgrundlage nicht im Widerspruch zu anderen, bereits bestehenden Gesetzen (z.B. dem Agrarstatistikgesetz aber auch anderen Gesetzen) steht. Dies muss nach näherer Definition der Ziele und Maßnahmen, die in einem neuen Gesetz umgesetzt bzw. ermöglicht werden sollen, geprüft werden.

V Weitere Pflichten nach dem Datenschutzrecht

Bei der Datenerhebung und Datenverarbeitung bestehen weitere Pflichten nach der DS-GVO. Neben den grundsätzlich für die umsetzende Stelle bestehenden Pflichten nach der DS-GVO sind im Rahmen einer Datenverarbeitung für das Tierwohl-Monitoring weitere besondere Pflichten zu beachten. Es handelt sich dabei um

- Informationspflichten (1),
- Pflichten zur Umsetzung von Betroffenenrechten (2),
- Pflichten zur Prüfung und ggfs. Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung (3), sowie

⁴⁶ BVerwG, Beschluss v. 9.11.2022 – 7 C 1/22 Rn. 27 (juris) unter Verweis auf BVerfG, Beschluss v. 13.10.1971 – BvR 280/66, BVerfGE 32, 54, 76 f..

⁴⁷ Beispielsweise könnte ein Auditor anlässlich eines Audits in einem Schlachthof feststellen, dass ein Tier noch während der Dauer der Entblutung ein deutlich erkennbares Schmerzempfinden zeigt. In einem solchem Fall dürfte im Regelfall ein Verstoß gegen § 12 Abs. 1 TierSchIV naheliegen, wonach die Tiere so zu betäuben sind, dass sie schnell und unter Vermeidung von Schmerzen und Leiden in einen bis zum Tod anhaltenden Zustand der Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit versetzt werden.

⁴⁸ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, Tierschutzgesetz, GG, Art. 20a Rn. 28.

⁴⁹ BVerfG, Beschluss v. 12.10.2010 – 2 BvF 1/07 „Legehennenhaltung“, Rn. 121.

- Anforderungen, welche bei der Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten zu berücksichtigen sind (4).

1 Informationspflichten

1.1 Bei Direkterhebung (Art. 13 DS-GVO)

Bei der Erhebung personenbezogener Daten bei der betroffenen Person, also bei Vor-Ort-Audits oder Datenerhebung mittels Fragebögen, hat der Verantwortliche der betroffenen Person zum Zeitpunkt der Datenerhebung bestimmte in Art. 13 DS-GVO aufgelistete Informationen mitzuteilen. Zu diesen Informationen gehören beispielsweise der Name des Verantwortlichen, seine Kontaktdaten, die Kontaktdaten des Datenschutzbeauftragten sowie die Zwecke und Rechtsgrundlage der Verarbeitung. Die Vorschrift dient dem Schutz der betroffenen Person, die dadurch in die Lage versetzt werden soll, die Datenverarbeitung richtig einzuschätzen und seine Betroffenenrechte ordnungsgemäß wahrnehmen zu können.

1.2 Bei Dritterhebung (Art. 14 DS-GVO)

Bei der Erhebung bei anderen Behörden oder privatrechtlichen Organisationen/Einrichtungen gilt die Pflicht zur Information der betroffenen Person ebenfalls. Im Rahmen des Art. 14 DS-GVO muss zusätzlich die Quelle, aus der die Daten stammen, die nicht direkt bei der betroffenen Person erhoben werden, angegeben werden.

2 Pflicht zur Umsetzung von Betroffenenrechten

Soweit die umsetzende Stelle im Rahmen des Tierwohl-Monitorings personenbezogene Daten verarbeitet, haben die Betroffenen dieser Datenverarbeitung nach der DS-GVO das Recht, von der umsetzenden Stelle

- Auskunft über die sie betreffende Datenverarbeitung nach Art. 15 Abs. 1 DS-GVO sowie eine Kopie der verarbeiteten Daten nach Art. 15 Abs. 3 DS-GVO,
- Berichtigung unrichtiger Daten sowie Vervollständigung unvollständiger Daten nach Art. 16 DS-GVO,
- Löschung der Daten nach Art. 17 DS-GVO sowie Einschränkung der Verarbeitung der Daten nach Art. 18 DS-GVO und
- Übertragung der Daten in einem maschinenlesbaren Format an einen anderen nach Art. 20 DS-GVO zu verlangen.

Die umsetzende Stelle muss vor Beginn einer Datenverarbeitung in der Lage sein, diese Betroffenenrechte umzusetzen. Soweit die umsetzende Stelle einen bestehenden Prozess zur Beantwortung von Betroffenenanfragen hat, sollte dieser auf Anpassungs- bzw. Ergänzungsbedarf durch die Aufnahme der Verarbeitung im Rahmen des Tierwohl-Monitorings geprüft werden. Liegt ein solcher Prozess noch nicht vor, sollte ein solcher Prozess in Anbetracht der nicht unerheblichen Datenmenge im Rahmen des Tierwohl-Monitorings aufgestellt werden.

3 Pflicht zur Prüfung und ggfs. Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung

Nach Art. 35 DS-GVO ist für Verarbeitungen, die insbesondere bei Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge haben, eine Abschätzung der Folgen der vorgesehenen Verarbeitungsvorgänge für den Schutz personenbezogener Daten durchzuführen, die sog. Datenschutz-Folgenabschätzung.

Gerade auf Grund des Umfangs der Datenverarbeitung im Zusammenhang mit dem Tierwohl-Monitoring, kommt die Pflicht zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung hier grundsätzlich in Betracht. Dies sollte vor Beginn der Datenverarbeitung geprüft werden. Soweit eine Datenschutz-Folgenabschätzung erforderlich ist, müsste auch diese vor Beginn der Datenverarbeitung durchgeführt werden.

Kommt die Datenschutz-Folgenabschätzung zu dem Ergebnis, dass ein hohes und nicht durch technische oder organisatorische Maßnahmen reduzierbares Risiko für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen vorliegt, muss die Verarbeitung vorher von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

4 Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten

Besondere Vorgaben enthält auch Art. 10 DS-GVO hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten als besonders sensible Daten. Eine Verarbeitung solcher Daten ist nur unter behördlicher Aufsicht oder aufgrund einer Vorschrift des Unionsrechts oder dem Recht der Mitgliedstaaten, das geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen vorsieht, zulässig. Das Führen eines umfassenden Registers der strafrechtlichen Verurteilungen darf nur unter behördlicher Aufsicht erfolgen.

Soweit im Rahmen des Tierwohl-Monitorings auch auf strafrechtlich relevante Daten zurückgegriffen werden soll, beispielsweise bei einer Erhebung von Strafverfahrensdaten von Veterinärämtern, müssten diese Einschränkungen beachtet werden. Eine Rechtsnorm, welche eine Datenverarbeitung zu Zwecken eines Tierwohl-Monitorings ermöglicht, müsste dann ausdrücklich die Verarbeitung von personenbezogenen Daten über strafrechtlichen Verurteilungen und Straftaten vorsehen und geeignete Garantien zum Schutz dieser Daten wie beispielsweise eine umfassende Anonymisierung oder Pseudonymisierung der Daten im Anschluss an die Erhebung vorsehen.

E Politische Maßnahmen

Es kommen verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen in Betracht, um eine Datenauswertung zur Umsetzung des Tierwohl-Monitorings zu ermöglichen.

1 Erlass eines formellen Parlamentsgesetzes

Zunächst kommt zur Regelung des Tierwohl-Monitorings der Erlass eines formellen Gesetzes in Betracht.

1.1 Gesetzgebungskompetenz

Gesetzgeberische Maßnahmen lassen sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 (Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, Tierschutz) und Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) stützen. Der Begriff „Tierschutz“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ist weit auszulegen.⁵⁰ Er bezieht sich insbesondere auf die Haltung, Pflege, Unterbringung und Beförderung von Tieren, auf Versuche an lebenden Tieren und auf das Schlachten von Tieren.⁵¹ Im Interesse der wirksamen Sicherung des Zwecks, Tieren bei den Vorgängen der vorgenannten Art Schmerzen, Leiden oder Schäden soweit wie möglich zu ersparen, gestattet Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG dem Bund auch Regelungen zur Überwachung und Förderung des Tierschutzes.⁵² Die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Nr. 11 GG umfasst auch Maßnahmen im Bereich der Ernährungs- und Landwirtschaft.⁵³ Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 und Nr. 11 GG besteht nach Art. 72 Abs. 2 GG, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Durch die Datenerfassung im Rahmen des Tierwohl-Monitorings soll eine Datenbasis für einen Tierwohlbericht geschaffen werden, der regelmäßig und sachlich über den Status Quo und die Entwicklungen des Tierwohls in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung informiert.⁵⁴ Das Tierwohl-Monitoring soll durch seine Transparenz zu einer sachlicheren Diskussion beitragen und dadurch helfen, politische Steuerungsprobleme zu überwinden, die durch einseitigen Einfluss von Interessengruppen auf politische Entscheidungen entstehen.⁵⁵ Um diese Zwecke zu erreichen, ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Nur durch eine bundeseinheitliche Regelung ist sicherzustellen, dass eine Datenerfassung im gesamten Bundesgebiet auf Grundlage einheitlicher Voraussetzungen erfolgt. Mit regional unterschiedlichen Vorgaben für die Datenerhebung ließe sich keine einheitliche Datengrundlage für ein nationales Tierwohl-Monitoring schaffen. Zudem würden im Falle landesrechtlich unterschiedlicher Regelungen regional unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für die landwirtschaftlichen Betriebe, Sammelstellen, Aquakulturbetriebe, Schlachtbetriebe und Tierkörperbeseitigungsanlagen entstehen. Viele landwirtschaftliche Betriebe verfügen zudem über Betriebsteile oder Niederlassungen in verschiedenen Bundesländern. Sie dürften daher daran interessiert sein, dass die Datenerfassung von einer Stelle durchgeführt bzw. koordiniert wird.

Soweit für die Zwecke des Tierwohl-Monitorings die bestehenden Grundlagen für Datenerhebungen nach dem Agrarstatistikgesetz erweitert werden, besteht eine ausschließliche Bundeskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 11 GG (Statistik für Bundeszwecke). Statistiken werden dann zu Bundeszwecken erhoben, wenn sie der

⁵⁰ BVerG, Beschluss v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01 „Kampfhunde“, Rn. 105.

⁵¹ BVerG, Beschluss v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01 „Kampfhunde“, Rn. 105.

⁵² BVerG, Beschluss v. 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01 „Kampfhunde“, Rn. 105.

⁵³ Vgl. BVerfG, Beschluss v. 6.5.2014 – 2 BvR 1139/12 „Weinabgabe“, Rn. 111 f.

⁵⁴ BMEL, Kurzfassung des Gutachtens „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ (März 2015), Ziffer 6.3.3.

⁵⁵ BMEL, Kurzfassung des Gutachtens „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ (März 2015), Ziffer 6.3.3.

Bewältigung von Bundesaufgaben dienen.⁵⁶ Dies ist der Fall, denn die um tierwohlrelevante Merkmale erweiterten Erhebungen dienen der Wahrnehmung der Aufgabe der Schaffung einer einheitlichen Datengrundlage für ein nationales Tierwohl-Monitoring.

Bußgeldrechtliche Regelungen in dem Gesetz lassen sich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafrecht) stützen.

1.2 Gesetzgebungsverfahren

Formelle Gesetze werden vom parlamentarischen Gesetzgeber im Rahmen der in der Verfassung vorgesehenen Verfahren (Art. 76 bis 82 GG) erlassen. Vor dem Hintergrund der Unterstützung des Projekts NaTiMon durch das BMEL würde das Gesetz wohl durch die Bundesregierung erarbeitet werden.⁵⁷ Die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs erfolgt meistens im fachlich zuständigen Ministerium (d.h. hier dem BMEL) auf Referatsebene. Ein solcher vom BMEL erstellter "Referentenentwurf" würde vermutlich mehrfach überarbeitet werden. Das Bundesjustizministerium würde den Entwurf in rechtssystematischer und rechtsförmlicher Hinsicht prüfen. Über den Entwurf stimmt das Bundeskabinett, also alle an der Regierung beteiligten Minister unter Leitung des Bundeskanzlers ab. Durch den Beschluss des Kabinetts wird der Referentenentwurf zu einem förmlichen Regierungsentwurf.

Der Bundeskanzler leitet den Gesetzesentwurf dann zunächst dem Bundesrat zu. Der Bundesrat hat dann in der Regel sechs Wochen Zeit, um eine Stellungnahme abzugeben. Zu der Stellungnahme kann sich die Bundesregierung schriftlich äußern. Anschließend leitet der Bundeskanzler den Gesetzesentwurf mit der Stellungnahme an den Bundestag weiter. In der Regel durchlaufen Gesetzesentwürfe drei Lesungen im Bundestag. Wird der Gesetzesentwurf in der dritten Lesung in der Schlussabstimmung beschlossen, wird er als Gesetz dem Bundesrat zugeleitet.

Die Art des Zusammenwirkens von Bundestag und Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens unterscheidet sich danach, ob es sich um ein Zustimmungsgesetz oder um ein Einspruchsgesetz handelt. Zustimmungsgesetze kommen nur zustande, wenn der Bundesrat zustimmt. Bei Einspruchsgesetzen kann der Bundesrat zwar Einspruch gegen das Gesetz einlegen, der Bundestag kann den Einspruch aber überstimmen. Der Gesetzesentwurf für das NTM-Gesetz dürfte als Einspruchsgesetz ausgestaltet werden können. Dabei können in dem Gesetz auch Regelungen zur Einrichtung der Behörden und zum Verwaltungsverfahren getroffen werden (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 Hs.1 GG). Zustimmungsbefähigt würde das Gesetz hierdurch nur dann, wenn wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder geregelt werden würde (Art. 84 Abs. 1, S. 5 u. 6 GG).

2 Änderung bestehender Gesetze

Denkbar wäre auch die Änderung bestehender Gesetze, um die aufgrund der jeweiligen gesetzlichen Grundlage erhobenen Daten auch für die Zwecke des Tierwohl-Monitorings nutzbar zu machen. So könnte beispielsweise das Agrarstatistikgesetz dahingehend ergänzt werden, dass die von diesem erfassten Datenerhebungen und Auswertungen sowohl für Statistiken zu landwirtschaftlichen Zwecken als auch für Zwecke des Tierwohl-Monitorings verwendet werden können.

Das Änderungsverfahren gleicht dabei dem Verfahren bei Erlass eines neuen Gesetzes, so dass insoweit das oben Vorgebrachte gilt (vgl.1).

⁵⁶ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 99. EL September 2022, GG, Art. 73 Rn. 261.

⁵⁷ Grundsätzlich können Entwürfe für neue Gesetze aber auch von Bundestagsabgeordneten oder vom Bundesrat kommen.

3 Ermächtigung des Bundes zum Erlass einer Rechtsverordnung

Alternativ kommt die Regelung des Tierwohl-Monitorings in einer Rechtsverordnung in Betracht. Zwar erfordern das Demokratieprinzip und der Grundsatz der Gewaltenteilung, dass der Gesetzgeber in grundrechtsrelevanten Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst trifft. Das Grundgesetz gestattet jedoch die Übertragung von Befugnissen zum Erlass untergesetzlicher Normen an die Exekutive, um den Gesetzgeber von Detailarbeiten zu entlasten und ihm zugleich ein Verfahren an die Hand zu geben, Änderungen des Rechts anzustoßen, ohne selbst zu allen Punkten ein aufwändiges Gesetzgebungsverfahren durchführen zu müssen.⁵⁸ Eine Regelung des Tierwohl-Monitorings im Rahmen einer Rechtsverordnung könnte das Parlament von der Befassung mit technischen Detailfragen entlasten und die Sachnähe, Effektivität und Flexibilität der Regelungen erhöhen, muss aber das bestehende gesetzliche Rahmenwerk beachten.

Der Erlass einer Rechtsverordnung bedarf einer gesetzgeberischen Ermächtigung. Nach Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen per Gesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden. Für den Erlass der Verordnungsermächtigung gelten die allgemeinen Anforderungen an ein formelles Parlamentsgesetz (siehe Abschnitt E.1). Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG gibt mit dem sog. Bestimmtheitsgebot vor, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß der Rechtsverordnung in dem Gesetz zu bestimmen sind.

In den in Art. 80 Abs. 2 GG geregelten Fällen bedarf der Erlass der Rechtsverordnung selbst der Zustimmung des Bundesrates. Dies ist u.a. dann der Fall, wenn die Rechtsverordnung auf Grundlage eines zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzes ergeht (Art. 80 Abs. 2 Var. 4 GG). Würde das Ermächtigungsgesetz als Einspruchsgesetz ausgestaltet, bedürfte der Erlass der Rechtsverordnung daher nicht schon aus diesem Grund der Zustimmung des Bundesrats. Der Erlass einer Rechtsverordnung bedarf aber auch dann der Zustimmung des Bundesrats, wenn die Rechtsverordnung von den Ländern im Auftrag des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird (Art. 80 Abs. 2 Var. 5 GG). Grundsätzlich führen die Länder Bundesgesetze nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheit aus. Es ist daher davon auszugehen, dass der Erlass einer Rechtsverordnung mit Regelungen zum Tierwohl-Monitoring der Zustimmung des Bundesrats bedarf.

Gegenstand von Rechtsverordnungen können aber insbesondere Zuständigkeitsregeln zwischen Behörden des Bundes, also Regelungen auf Bundesebene, wie auch innerbehördliche Verfahren (z.B. Unterhaltung und Betrieb des InVekos) sein. Der Zugriff auf Landesbehörden (z.B. die Veterinärämter), mithin Zugriffsregelungen von Bundes- auf Landesbehörden, bedarf aus den Gründen des Bundesstaatsprinzips aber ebenfalls einer gesetzlichen Ermächtigung (ggf. bestehen aber Verordnungsermächtigungen, die mit Zustimmung des Bundesrates eine Zuständigkeitsverteilung auch unter Bezugnahme von Landesbehörden erlauben). Für Zuständigkeiten der Landesbehörden müsste daher ein Gesetz selbst Ebenen-übergreifende Zugriffsrechte vorsehen, da dies durch Rechtsverordnung nicht regelbar ist. Weitere Regeln (z.B. Verknüpfung mit Daten des InVeKos) sind dann allerdings auf dem Wege von Verwaltungsvorschriften regelbar.

3.1 Erlass einer Rechtsverordnung aufgrund bereits bestehender gesetzlicher Ermächtigungen

Zu prüfen ist, ob auf bereits bestehende Verordnungsermächtigungen aus § 2a TierSchG zum Erlass einer „NTM-Rechtsverordnung“ zurückgegriffen werden kann. Nach § 2a Abs. 1 TierSchG kann das BMEL mit Zustimmung des Bundesrats Rechtsverordnungen zur näheren Bestimmung der Anforderungen an die Haltung von Tieren nach § 2 TierSchG erlassen. Der Schutzbereich des TierSchG umfasst in sachlicher Hinsicht grundsätzlich alle Tiere, sodass auch die vom Vorhaben des Tierwohl-Monitorings erfassten Nutztiere vom Schutzbereich des Gesetzes umfasst sind. Nach § 2a Abs. 1 Nr. 4 TierSchG können u.a. Vorschriften

⁵⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Remmert, 99. EL September 2022, GG, Art. 80 Rn. 22.

über Anforderungen an die Pflege einschließlich der Überwachung der Tiere erlassen werden. Hierbei kann das Bundesministerium auch vorschreiben,

„...dass Aufzeichnungen über die Ergebnisse der Überwachung zu machen, aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen sind“ (Hervorhebung hinzugefügt),

Wie oben dargestellt (1.1) hat das BMEL von dieser Ermächtigung auch bereits Gebrauch gemacht und Pflichten des Nutztierhalters zur Übermittlung von Unterlagen und Daten an zuständige Behörden geregelt. § 2a Abs. 1 TierSchG sieht für den Erlass von Rechtsverordnungen die Zustimmung des Bundesrates vor und spricht in Nr. 4 auch die zuständigen Behörden an, womit davon auszugehen ist, dass Veterinärämter zur Informationsweitergabe verpflichtet werden können.

Wie vorstehend dargelegt, muss die Verordnungsermächtigung Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmen. Die in § 2a Abs. 1 Nr. 4 TierSchG formulierte Ermächtigung bezieht sich auf die Pflicht des Nutztierhalters zur Überwachung der Nutztiere, die von ihm in diesem Zusammenhang zu erstellenden Aufzeichnungen sowie seine Pflicht zur Vorlage gegenüber der zuständigen Behörde. Eine Regelung zur Auswertung der Aufzeichnungen des Tierhalters für eine Datenerhebung zur Ermöglichung einer periodischen Berichterstattung im Rahmen des Tierwohl-Monitorings ginge über den mit der Verordnungsermächtigung verfolgten Zweck (Ermöglichung einer Regelung zur Kontrolle der Pflicht des Tierhalters zur Pflege und Überwachung der Tiere) hinaus. Es spricht viel dafür, dass der Erlass von Regelungen zur Verwendung der Aufzeichnungen des Nutztierhalters für die Zwecke des Tierwohl-Monitorings nicht mehr von der Verordnungsermächtigung gedeckt wäre.

Insbesondere aber die Verpflichtung weiterer Personen, etwa der Herausgeber privater Tierwohl-Label, die von ihnen erhobenen Daten wie gerade auch personenbezogene Daten, zur Verfügung zu stellen, bedarf einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung.

3.2 Erlass einer neuen Verordnungsermächtigung zum Erlass einer NTM-Rechtsverordnung

Denkbar ist der Erlass eines Gesetzes durch den Bundestag, mit dem das BMEL zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt wird, welche ihrerseits zur Erhebung von neuen Daten sowie dem Zugang zu vorhandenen Daten und der Auswertung dieser Daten ermächtigt (NTM-Rechtsverordnung). Ein Gesetz zum Erlass einer Rechtsverordnung müsste den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG entsprechen. Wie eingangs geschildert sind folglich Inhalt, Zweck und Ausmaß der Regelung durch den Gesetzgeber zu regeln (oben unter 2).

Vorstellbar ist, das Ermächtigungsgesetz als Änderungsgesetz zum TierSchG zu verabschieden. In § 2a TierSchG finden sich bereits mehrere solcher Verordnungsermächtigungen zu Gunsten des BMEL, beispielsweise zu den Themen der Tierhaltung oder der Erziehung von Tieren. Vorliegend könnte diese Vorschrift um einen weiteren Absatz ergänzt werden.

In Betracht kommt eine Regelung, die im Wesentlichen die folgenden Punkte aufgreift:

Einrichtung des nationalen Tierwohl-Monitorings:

Zum Zwecke der Überwachung des nationalen Tierwohls wird bei [umsetzende Stelle] ein Nationales Tierwohl-Monitoring eingerichtet. Das Bundesministerium kann im Wege einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das [umsetzende Stelle] zur regelmäßigen Erhebung und Auswertung der nachfolgend aufgeführten Daten ermächtigen sowie Tierhalter, Schlachthöfe und Herausgeber von Tierwohl-Bewertungen, dazu verpflichten, diese Daten regelmäßig an das [umsetzende Stelle] zu übermitteln: [sodann sind solche Daten aufzunehmen, die in einem Monitoring enthalten sein sollten].

Alternative: Sofern die Verordnungsermächtigung in Bezug auf die zu überwachenden Daten offen gestaltet und somit deren Festlegung in die Hände der Exekutive gelegt werden soll, bietet sich alternativ eine mit folgender Regelung vergleichbare Formulierung an:

Das Bundesministerium kann im Wege einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates festlegen, welche Daten von Tierhaltern, Schlachthöfen und Herausgebern von Tierwohl-Bewertungen zu den in Satz 1 benannten Zwecken erhoben werden.

Jedenfalls müsste ein solches Gesetz festlegen, dass eine Befugnis zur Verarbeitung personenbezogener Daten besteht:

Das [umsetzende Stelle] wird dazu ermächtigt, die im Rahmen der Überwachung nach Satz 1 erforderlichen personenbezogenen Daten zu verarbeiten.

Ferner empfiehlt es sich, die weiteren Maßgaben, wie eine digitale Übermittlungspflicht, aufzunehmen (bestenfalls unter Nutzung eines entsprechenden Meldeportals, welches beim Thünen-Institut eingerichtet und betrieben wird) sowie die Übermittlungsfristen und mögliche Sanktionen und wer diese in welcher Form erlassen kann, festzulegen.

In der Rechtsverordnung kann insbesondere bestimmt werden,

- welche Angaben von wem innerhalb welcher Fristen zu übermitteln sind,
- welche personenbezogenen Daten verarbeitet werden dürfen,
- dass beim [umsetzende Stelle] ein Meldeportal für die Zwecke des NTM errichtet und betrieben wird,
- Regelungen zur Durchführung von Erhebungen durch Vor-Ort-Audits des [umsetzende Stelle] in landwirtschaftlichen Betrieben mit Schweinen, Rindern, Geflügel, Schafen, Ziegen sowie bei Aquakulturbetrieben (Teichwirtschaften) mit Karpfen und Forellen, Sammelstellen für Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen, Schlachtbetrieben und Tierkörperbeseitigungsanlagen,
- Regelungen zur Meldung von bei Vor-Ort-Audits festgestellten Rechtsverstößen an die zuständigen Behörden und
- Sanktionen durch die zuständigen Behörden bei Nichtbefolgung der Übermittlungspflichten unter Beachtung von Härtefallregelungen.

Dentons Europe (Germany) GmbH & Co. KG