

**01.03.23**

## **Unterrichtung** durch die Bundesregierung

---

### **Stellungnahme der Bundesregierung zu der EntschlieÙung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten**

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat mit Schreiben vom 27. Februar 2023 Folgendes mitgeteilt:

Zu der EntschlieÙung des Bundesrates „zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten“ (Drucksache 755/20 (Beschluss)) vom 12. Februar 2021 nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung:

#### Vorbemerkung:

Die Bundesregierung teilt die grundsätzliche Haltung des Bundesrates, Tiertransporte – insbesondere in weit entfernte Drittstaaten – stärker zu regulieren, um den Tierschutzaspekten sowohl während des Transports als auch bei der anschließenden Unterbringung und Behandlung im Drittstaat Rechnung zu tragen, und setzt sich dafür auf europäischer Ebene gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten mit ambitionierten Zielen bei der Überarbeitung der EU-Tierschutz-Transportverordnung ein.

#### Zu Ziffer 1:

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat mit Schreiben vom 30. Juni 2022 zu der in Ziffer 1 genannten EntschlieÙung Drucksache 213/19 (Beschluss) Stellung genommen.

---

siehe Drucksache 755/20 (Beschluss)

Zu Ziffer 3: Prüfauftrag zu einem Exportverbot von bestimmten Tieren in bestimmte Drittstaaten

Bei der Prüfung ist die Bundesregierung davon ausgegangen, dass eine Prüfung in Bezug auf ein „Exportverbot“ sowohl wegen möglicher tierschutzwidriger Behandlungen **bei als auch nach** Abschluss des Transportes gefordert wird.

Zunächst ist zweifelhaft, ob ein solches Ausfuhrverbot tatsächlich geeignet wäre, die Tiere vor tierschutzwidrigen Behandlungen während oder nach dem Transport in Drittstaaten zu schützen. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zum Schutz der Tiere beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (EU-Tierschutz-Transportverordnung), die sowohl für Transporte innerhalb der EU als auch von der EU in Drittstaaten Anwendung findet, sieht vor, dass eine 48-stündige Unterbrechung des Transportes eine neue Beförderung beginnen lässt. Ein solches Ausfuhrverbot in Drittstaaten hätte somit lediglich die Unterbindung einer direkten Abfertigung auf deutschem Boden von Tiertransporten in bestimmte Drittländer zur Folge, könnte eine Umgehung durch Endabfertigung des Drittlandtransports in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union jedoch nicht verhindern.

Weiterhin widerspräche ein Ausfuhrverbot zunächst der in Artikel 1 der Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (EU-Ausfuhrverordnung) dargestellten **grundsätzlichen Ausfuhrfreiheit von Waren**, die gemäß des Erwägungsgrundes 10 auch landwirtschaftliche Erzeugnisse umfasst. Transporte lebender Tiere sind sowohl innergemeinschaftlich als auch in Drittländer zulässig. Dies ergibt sich neben einschlägiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes<sup>1</sup> auch bereits aus dem Text der EU-Tierschutz-Transportverordnung und der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen (EU-Kontrollverordnung). Daneben sah die Gemeinsame Marktorganisation lange Zeit sogar sog. Ausfuhrerstattungen für lebende Tiere vor, deren Auszahlung hinsichtlich des Transportes lebender Rinder an die Einhaltung der EU-

---

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 23.04.2015 C-424/13

Tierschutz-Transportverordnung geknüpft wurde.<sup>2</sup> Ferner hat die Europäische Kommission mit bestimmten Drittstaaten eigene Veterinärzertifikate zum Zwecke der Ausfuhr u. a. lebender Rinder abgestimmt und stellt diese den Mitgliedstaaten zur Verfügung.

Die Mitgliedstaaten können demnach nur in Ausnahmefällen unter engen Voraussetzungen Beschränkungen der Ausfuhrfreiheit vorsehen. Denkbar wäre hier ein Rückgriff auf **Artikel 10 der EU-Ausfuhrverordnung**. Danach steht die EU-Ausfuhrverordnung „unbeschadet anderer Vorschriften der Union der Einführung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die aus **Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung** und Sicherheit oder **zum Schutz der Gesundheit und des Lebens** von Menschen, **Tieren** oder Pflanzen [...] gerechtfertigt sind“. Auf diesen Schutzgrund können sich Maßnahmen stützen, die dem Wohlbefinden von Tieren dienen. Unterbunden werden können daher alle Tätigkeiten, die für Tiere mit Leiden verbunden sind oder deren natürliches Verhalten negativ beeinflussen. Damit würden die geforderten Verbote abstrakt unter diesen Schutzgrund fallen, weil durch sie tierschutzwidrige **Behandlungen bei und nach dem Transport** verhindert werden sollen. Ergänzend könnten die Ausfuhrverbote eventuell auch durch den Schutzgrund der öffentlichen Sittlichkeit gestützt werden.

In Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH<sup>3</sup> bestehen hinsichtlich des Schutzes der Tiere **bei dem Transport** schon Zweifel an der Anwendbarkeit dieses Ausnahmetatbestandes, weil die Berufung eines Mitgliedstaates auf Artikel 10 der EU-Ausfuhrverordnung **nicht mehr gerechtfertigt ist**, wenn eine **Unionsregelung Maßnahmen vorsieht**, die **zum Schutz** der in diesem **Artikel aufgeführten Interessen erforderlich** sind. Eine solche Unionsregelung stellt die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 aber dar, soweit es um den Tierschutz **beim Transport** geht.

---

<sup>2</sup> S. Artikel 170 der Verordnung über die Gemeinsame Marktorganisation 1234/2007 i.V.m. der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 817/2010 hinsichtlich des Schutzes lebender Rinder beim Transport als Voraussetzung für die Gewährung von Ausfuhrerstattungen.

<sup>3</sup> Vgl. EuGH Urt. v. 14.1.1997 – C-124/95, BeckRS 2004, 74256 Rn. 46; zur Berufung auf Artikel 36 EWG-Vertrag Urteil vom 10. 7. 1984 in der Rechtssache 72/83, Campus Oil u. a., Slg. 1984, 2727, Randnr. 27. Vgl. zu Art. 36 EGV EuGH, Urteil vom 19.03.1998 – C-1/96 Rn. 47.

Darüber hinaus muss ein Ausfuhrverbot zum Schutz der Tiere **bei** und/oder **nach dem Transport** gestützt auf Artikel 10 der Ausfuhrverordnung dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** genügen. Dementsprechend müssten die Verbote zur Erreichung ihres Zieles geeignet sein, sich auf das Notwendige beschränken und dürfen darüber hinaus auch im Hinblick auf die Bedeutung des Verbots nicht unangemessen in die Freiheit der Warenausfuhr eingreifen. Bezüglich der Geeignetheit der Maßnahmen bestehen nach jetzigem Erkenntnisstand, wie bereits dargestellt, erhebliche Zweifel. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Verbote auch erforderlich wären, insbesondere, ob nicht mildere Mittel als nationale Ausfuhrverbote bestehen, um den Schutz der Tiere zu gewährleisten. Zum Nachweis der Erforderlichkeit bedürfte es einer gesicherten Erkenntnislage auf der Basis zutreffender, vollständig ermittelter Tatsachen über tierschutzwidrige Behandlungen **während und/oder nach dem Transport**. Für eine solche gesicherte Erkenntnislage sind daher belastbare und valide Nachweise einer umfassenden und erheblichen tierschutzwidrigen Praxis für jedes einzelne Land, in das ein Transport von Tieren verboten werden soll, sowie in Bezug auf die einzelnen Tierarten, deren Ausfuhr mit einer solchen Regelung verboten werden soll, erforderlich.

Schließlich müsste die Einführung von Exportverboten auch mit dem internationalen Handelsrecht in Einklang stehen. Eine Rechtfertigung für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinen Meistbegünstigung gem. Art. I GATT sowie das Verbot der allgemeinen mengenmäßigen Beschränkung der Ausfuhr von Waren aus dem Gebiet einer Vertragspartei in das Gebiet einer anderen Vertragspartei gem. Artikel XI Absatz 1 GATT käme grundsätzlich über die Einordnung als „Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit [...] von Tieren“ (Art. XX a GATT) in Betracht. Allerdings bestehen Zweifel an der Geeignetheit eines nationalen Exportverbotes, die Transportbedingungen tatsächlich zu verbessern angesichts der bereits angesprochenen Möglichkeit einer Umgehung durch Endabfertigung des Drittlandtransports in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Zudem dürfen Maßnahmen im Rahmen von Artikel XX des GATT nicht so angewendet werden, dass sie zu einer **willkürlichen** und **ungerechtfertigten Diskriminierung** oder zu einer verschleierte Beschränkung des Handels führen. Dabei ist entscheidend, ob die Diskriminierung mit dem politischen Ziel in Einklang gebracht werden kann oder in einem vernünftigen Zusammenhang damit steht. Schon die Frage, inwieweit Deutschland hier ein Nachweis über systematische Verletzungen von Tierschutzstandards ausschließlich in bestimmten Drittländern gelingen kann, dürfte in der Praxis nicht unerhebliche Schwierigkeiten bereiten.

Da ein nationales **Verbot** vor dem Hintergrund des derzeit geltenden Unions- und WTO-Rechts **nach Auffassung der Bundesregierung** wenig geeignet scheint, das Tierschutzproblem zu lösen, wäre es aus rechtlicher Sicht wohl als **unverhältnismäßig** zu betrachten. Die Bundesregierung setzt sich daher auf europäischer Ebene für eine Überarbeitung des Tiertransportrechts und die Einführung gemeinsamer Standards ein, s. Antwort zu Ziffer 4.

Die Verordnungsermächtigung des § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 TierSchG stellt aus Sicht der Bundesregierung im Übrigen keine taugliche Rechtsgrundlage für ein Verbot des Exports bestimmter Tiere in bestimmte Drittländer dar. Diese Auffassung wurde bereits im Rahmen der Beratung des Bundesrates über die Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung vom 25. November 2021 zum Ausdruck gebracht.

Zu Ziffer 4 Buchstabe a) bis e): Untersagung und Begrenzung von Tiertransporten, Zertifizierung von Versorgungsstationen, Echtzeit-Datenzugang

Die gemäß **Nummer 4 Buchstabe a bis e** an die Bundesregierung gerichteten **Bit-ten** des Bundesrates werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet:

Im Zusammenschluss mit verschiedenen EU-Mitgliedstaaten hat die Bundesregierung an Vorschlägen zur Überarbeitung der EU-Tierschutz-Transportverordnung gearbeitet, die eine Vielzahl von tierschutzrelevanten Schwachstellen des derzeitigen Rechtsrahmens berücksichtigen. Diese wurden am 7. Juni 2022 mit einem gemeinsamen Schreiben der zuständigen Minister/-innen in Form eines Positionspapiers an die Europäische Kommission übermittelt. Das Positionspapier beinhaltet sowohl Punkte, die nach aktuellem EU-Tierschutztransportrecht nicht vorgesehen sind, als auch solche, die zu einer deutlichen Verbesserung des bestehenden EU-Tierschutztransportrechts führen sollen. Diese sind unter anderem:

- Die Forderung eines Verbots bestimmter, mit langen Transporten verbundener, Exporte lebender Tiere auf dem Straßen- und Seeweg;
- die Festlegung von Temperaturbereichen, die speziell auf die einzelnen Tierarten zugeschnitten sind und die innerhalb des Transportmittels eingehalten werden müssen;

- die Forderung nach Lüftungssystemen, die durch aktive Kühlung in der Lage sind, die Innentemperaturen bei voller Beladung mit Tieren auf den erforderlichen Bereich abzusenken;
- der Vorschlag, den Lebendexport von Nutztieren in Drittländer in den Fällen zu beschränken, in denen die Rechtsvorschriften des Drittlandes nicht den EU-Tierschutzstandards entsprechen;
- die Einführung einer Beförderungshöchstdauer von acht Stunden für alle zur Schlachtung bestimmten Tiere;
- die Zertifizierung von Versorgungsstellen in Drittstaaten nach einheitlichen Standards;
- die Forderung, dass diese Standards den Anforderungen des EU-Rechts entsprechen müssen;
- eine verpflichtende Vorhaltung von Einrichtungen zur Entladung von Tieren an Flughäfen und Häfen;
- die Einführung strengerer und klarerer Anforderungen an Fahrzeuge (Nutzung von GPS-Daten, Temperaturdaten und Videoaufnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Bestimmungen der Transportverordnung).

Gerade wegen der oben zu Ziffer 3 beschriebenen Hürden eines rein nationalen Vorgehens auf dem Gebiet der Tiertransporte, ist die Bundesregierung bemüht, auf Unionsebene in vorgenannten Punkten Fortschritte zu erreichen.

#### Zu Ziffer 5: Verhandlungen zu Handelsabkommen oder vergleichbaren Vereinbarungen mit Drittländern in Abhängigkeit von Tierschutzaspekten

Das BMEL zieht bilateral abgestimmte Veterinärbescheinigungen für den Export von Wiederkäuern zu Zuchtzwecken zum 1. Juli 2023 zurück. Diese Entscheidung betrifft Veterinärbescheinigungen für folgende Staaten: Ägypten (Zuchtrinder), Algerien (Zuchtrinder), Irak (Zuchtrinder), Iran (Zuchtrinder), Israel (Zuchtschafe/-ziegen), Jordanien (Zuchtrinder und Zuchtschafe/-ziegen), Libanon (Zuchtrinder), Libyen (Zuchtrinder), Marokko (Zuchtrinder), Tunesien (Zuchtrinder) und Vereinigte Arabische Emirate (Zuchtrinder). EU-Beitrittskandidaten sind davon ausgenommen.

Dem Bundesratsbeschluss 786/09 vom 18. Dezember 2009 folgend, verhandelt die Bundesregierung seit dem Jahr 2010 mit Drittländern keine Veterinärbescheinigungen zur Ausfuhr von Mast- und Schlachttieren. Sämtliche Veterinärbescheinigungen

für Mast- und Schlachttiere wurden bereits in einem früheren Schritt zurückgezogen.

Im Hinblick auf Zuchttiere forderte das BMEL von den Wirtschaftsbeteiligten vor Neuverhandlung oder Aktualisierung von Veterinärbescheinigungen den Nachweis einer unabhängigen Zertifizierung geeigneter Versorgungsstellen in Drittländern. Da dieser Forderung nicht nachgekommen wurde, wurden seit März 2021 keine entsprechenden Bescheinigungen vom BMEL mehr verhandelt oder aktualisiert.

Statt des Transports lebender Tiere zur Zucht wird der Fokus künftig noch mehr darauf liegen, genetisches Material auszutauschen bzw. die Tierzucht bei Handelspartnern zu verbessern. Dazu stimmt das BMEL mit Drittstaaten Veterinärzertifikate für den Export von beispielsweise Rindersamen ab.

#### Zu Ziffer 6: Ausweitung der Bußgeldtatbestände im Rahmen der Novelle der Tierschutztransportverordnung

Der Bundesrat hat am 25. Juni 2021 der vom BMEL vorgelegten Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung nach Maßgabe von Änderungen zugestimmt. Die in **Ziffer 6** der Entschließung **erbetene** Ausweitung der Bußgeldtatbestände auf weitere Verstöße gegen Artikel 3 Satz 2 Buchstabe a bis h der EU-Tierschutz-Transportverordnung wurde mit Bundesratsbeschluss vom 25. Juni 2021 (Drucksache 394/21 (B)) zum Teil durch die Ergänzung von Ordnungswidrigkeiten hinsichtlich der Transportunfähigkeit von Tieren in vorgenannter Verordnung aufgenommen. Diese betreffen die Aufnahme des Verstoßes gegen den Transport von bestimmten transportunfähigen Tieren durch den Transportunternehmer oder den Tierhalter, wie zum Beispiel hinsichtlich

- Tieren, die sich nicht schmerzfrei oder ohne Hilfe bewegen können;
- Tieren, die ein bestimmtes Trächtigkeitsstadium überschritten haben;
- Mindestzeitabständen hinsichtlich der Transportfähigkeit für Muttertiere nach der Niederkunft;
- tierartspezifischer Mindesttransportalter nach der Geburt.

Die Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung wurde am 30. November 2021 verkündet. Sie ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten.

Zu Ziffer 7 a) bis c): Auditierung von Versorgungsstationen in Drittstaaten, Zertifizierung von Transportrouten und Versorgungsstationen, zeitnahe Überarbeitung der EU-Tierschutztransportverordnung, Hinwirken auf ein generelles Verbot von Tiertransporten in bestimmte Drittstaaten

Hinsichtlich der **Aufforderung** des Bundesrates an die Bundesregierung gemäß **Ziffer 7 Buchstabe a bis c** teilt die Bundesregierung das Folgende mit:

*Zu Ziffer 7 Buchstabe a:* Die Bundesregierung ist für eine Auditierung von Versorgungsstellen in Drittländern nicht zuständig, es mangelt bereits an einer Rechtsgrundlage. Wie zuvor bereits beschrieben, wurde der Europäischen Kommission mit der Übermittlung des Positionspapiers eine Zertifizierung von Versorgungsstellen in Drittstaaten nach einheitlichen Standards vorgeschlagen. Diese Standards sollen den Anforderungen der EU-Kontrollstellenverordnung entsprechen.

*Zu Ziffer 7 Buchstabe b:* Unter Hinweis auf das in Deutschland für die Länder eingeführte Webtool Tiertransporte hat sich die Bundesregierung im Oktober 2020 vor dem ANIT-Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments für eine zentrale Verifizierung der Versorgungsstellen auf den Transportrouten ausgesprochen. Dies erfolgte unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Europäischen Kommission.

*Zu Ziffer 7 Buchstabe c:* Um grenzüberschreitende Transporte in Drittländer durch EU-weite Regelungen tierschutzrechtlich zu beschränken, hat sich Deutschland gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten wiederholt an die Europäische Kommission gewandt und die Überarbeitung der EU-Tierschutz-Transportverordnung gefordert. Im Rahmen ihrer „Farm-to-Fork-Strategie“ will die Europäische Kommission dieser Forderung nun nachkommen und bestehendes Tierschutzrecht, einschließlich des Bereiches Transport von Tieren, auf Grundlage aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse überprüfen. In den unter Deutscher Ratspräsidentschaft verabschiedeten Ratsschlussfolgerungen zur Strategie wurde die Europäische Kommission zudem aufgefordert, diese Überprüfung so rasch wie möglich durchzuführen, um die geltenden Tierschutzvorschriften so bald wie möglich zu überarbeiten, insbesondere in Bezug auf Tiertransporte.

Vor dem ANIT-Untersuchungsausschuss hat sich die Bundesregierung zudem dafür ausgesprochen, dass sichergestellt sein muss, dass aus der Europäischen Union kein langer Tiertransport in und durch Drittstaaten genehmigt wird, bei dem die Einhal-

tung der Tierschutzvorgaben nicht sichergestellt ist – auch wenn das bedeutet, dass solche Transporte gar nicht mehr genehmigt werden können.

Während der portugiesischen Ratspräsidentschaft hat sich die Bundesregierung in einer Abfrage eingebracht und konkrete Verbesserungsmöglichkeiten beim Transport von Tieren auf dem Seeweg benannt. Da die hieraus resultierenden Ratschlussfolgerungen über den Tierschutz auf Langstreckentransporten auf dem Seeweg nicht weit genug reichten, hat Deutschland – gemeinsam mit den Niederlanden und Luxemburg – eine Erklärung zu den Ratschlussfolgerungen abgegeben. Mit dieser Erklärung wurde ein EU-weites Verbot von Langstreckentransporten lebender Nutztiere in Drittländer gefordert und ein Umlenken hin zu Transporten von Fleisch und genetischem Material befürwortet.

Die Bundesregierung wird auch weiterhin intensiv daran arbeiten, den Schutz der Tiere beim Transport zu gewährleisten. Neben einem EU-weiten Verbot von Transporten lebender Tiere in Drittstaaten könnte zunächst auch der von der Bundesregierung gemeinsam mit weiteren EU-Mitgliedstaaten bereits geforderte Ausschluss von Drittländern, in denen die dortigen Rechtsvorschriften nicht den EU-Tierschutzstandards entsprechen, die Tiere vor tierschutzwidrigen Behandlungen während oder nach dem Transport in Drittstaaten effektiv schützen.