



---

**Ausarbeitung**

---

**Nationale Spielräume bei der Festlegung von Tierschutzstandards  
für Nutztiere**

**Nationale Spielräume bei der Festlegung von Tierschutzstandards für Nutztiere**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 113/20  
Abschluss der Arbeit: 4. November 2020  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung,  
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Produktionsbedingungen im Inland</b>	<b>4</b>
2.1.	Unionsrecht über die Nutzung von Tieren	4
2.2.	Nationale Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Bezug – Grundfreiheiten	6
2.3.	Nationale Maßnahmen ohne grenzüberschreitenden Bezug – Grundrechte	6
<b>3.</b>	<b>Verkehrsfähigkeit von tierischen Erzeugnissen und Tierschutz</b>	<b>7</b>

## 1. Einleitung und Fragestellung

Es stellt sich die Frage, inwieweit es den Mitgliedstaaten europarechtlich erlaubt ist, Vorschriften über die Herstellung tierischer Erzeugnisse zu erlassen, die über die europarechtlichen Tierschutzstandards für Nutztiere hinausgehen. Zur Beantwortung werden im Folgenden die Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Regelung der Produktionsbedingungen für tierische Erzeugnisse im Inland (2.) sowie die Frage untersucht, ob Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Erzeugnissen aus EU-Mitgliedstaaten mit weniger strengeren Tierschutzstandards untersagen dürfen (3.).

## 2. Produktionsbedingungen im Inland

### 2.1. Unionsrecht über die Nutzung von Tieren

Das Unionsrecht umfasst alle bedeutsamen industriellen, landwirtschaftlichen und sonstigen Nutzungsformen von Tieren (Haltung, Zucht, Transport, Schlachtung, Pelzproduktion etc.).<sup>1</sup> Im einschlägigen Sekundärrecht finden sich für die Mitgliedstaaten ausdrücklich Möglichkeiten, für die **Produktion im Inland** tierschutzrechtliche Aspekte über die Vorgaben des EU-Rechts hinaus zu berücksichtigen.<sup>2</sup> So steht es den Mitgliedstaaten beispielsweise nach Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie 98/58/EG des Rates über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere<sup>3</sup> frei, nach Maßgabe der allgemeinen Vertragsbestimmungen **in ihrem Hoheitsgebiet strengere Vorschriften** zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere beizubehalten oder anzuwenden, als sie in dieser Richtlinie festgelegt sind. In diesem Fall unterrichten sie die EU-Kommission über alle diesbezüglichen Maßnahmen. Bei den Vorschriften der Richtlinie über die Haltungsbedingungen handelt es sich also um Mindeststandards, über die die Mitgliedstaaten hinausgehen können.<sup>4</sup>

---

1 Schulze-Fielitz in Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Art.20a, Rn. 18.

2 Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 13 AEUV, Rn. 27f.

3 Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:01998L0058-20191214&qid=1603810966517>.

4 Zur Bedeutung der europarechtlichen Regelungen als Mindeststandards siehe auch Europäischer Rechnungshof, Tierschutz in der EU: Schließung der Lücke zwischen ehrgeizigen Zielen und praktischer Umsetzung, Sonderbericht 2018, S. 10, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_31/SR\\_ANIMAL\\_WELFARE\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_31/SR_ANIMAL_WELFARE_DE.pdf).

Weitere solche Mindestanforderungen befinden sich etwa in der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport<sup>5</sup>, die national durch die Tierschutztransportverordnung<sup>6</sup> ergänzt wird, oder die Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung<sup>7</sup>, die national durch die Tierschutz-Schlachtverordnung<sup>8</sup> erweitert wird. Die Mindestanforderungen an die Haltung von Legehennen in der EU regelt seit dem 1. Januar 2007 die Richtlinie 1999/74/EG<sup>9</sup> und an die Haltung von Masthühnern die Richtlinie 2007/43/EG<sup>10</sup>. Für Mindestanforderungen für die Haltung von Schlachtkälbern sorgt die Richtlinie 2008/119/EG<sup>11</sup> und die Mindestanforderungen für die Schweinehaltung in der EU finden sich in der Richtlinie 2008/120/EG<sup>12</sup>. Wie weit die nationalen Spielräume genau reichen, ist eine **Frage des Einzelfalls und des einschlägigen Sekundärrechtsakts**. So eröffnet beispielsweise Art. 26 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung<sup>13</sup> im Hinblick auf den Erlass **neuer** Vorschriften Regulierungsspielräume **nur für bestimmte Bereiche** (z. B. Schlachtung außerhalb eines Schlachthofs).

- 
- 5 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren 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 (ABl. L 3 vom 5.1.2005, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02005R0001-20191214&qid=1604048430063&from=DE>.
  - 6 Tierschutztransportverordnung vom 11. Februar 2009 (BGBl. I S. 375), die zuletzt durch Artikel 9 Absatz 14 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist, [https://www.gesetze-im-internet.de/tierschtrv\\_2009/BJNR037500009.html](https://www.gesetze-im-internet.de/tierschtrv_2009/BJNR037500009.html).
  - 7 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (ABl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R1099-20191214&qid=1604048939173&from=DE>.
  - 8 Tierschutz-Schlachtverordnung vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2982), [https://www.gesetze-im-internet.de/tierschlv\\_2013/BJNR298200012.html](https://www.gesetze-im-internet.de/tierschlv_2013/BJNR298200012.html).
  - 9 Richtlinie 1999/74/EG des Rates vom 19. Juli 1999 zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen (ABl. L 203 vom 3.8.1999, S. 53), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A01999L0074-20191214&qid=1604060824768>.
  - 10 Richtlinie 2007/43/EG des Rates vom 28. Juni 2007 mit Mindestvorschriften zum Schutz von Masthühnern (ABl. L 182 vom 12.7.2007, S. 19), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02007L0043-20191214&qid=1604060992470>
  - 11 Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 10 vom 15.1.2009, S. 7), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0119-20191214&qid=1604061065906>.
  - 12 Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0120-20191214&qid=1604061099317>.
  - 13 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (ABl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R1099-20191214&qid=1604048939173&from=DE>.

## 2.2. Nationale Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Bezug – Grundfreiheiten

Die strengeren Maßnahmen der Mitgliedstaaten müssen mit dem EU-Primärrecht („nach Maßgabe der allgemeinen Vertragsbestimmungen“), d. h. insbesondere den Grundfreiheiten, im Einklang stehen. Für die Anwendung der Grundfreiheiten bedarf es dabei zunächst eines **grenzüberschreitenden Bezuges**. So sind nach Art. 34 AEUV (freier Warenverkehr) sogenannte Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Darunter versteht man jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern. Als Beispiel für Maßnahmen mit grenzüberschreitendem Bezug können nationale Maßnahmen über Tiertransporte im Inland genannt werden, da sie sich auch auf den freien Warenverkehr im Binnenmarkt auswirken können.<sup>14</sup> Solche Maßnahmen können durch zwingende Erfordernisse des Gemeinwohls (Cassis-Rechtsprechung) gerechtfertigt sein. Zu diesen Erfordernissen zählt auch das Tierwohl.<sup>15</sup> Voraussetzung ist jedoch, dass die auf den Tierschutz gestützte handelsbeeinträchtigende Maßnahme verhältnismäßig ist.<sup>16</sup>

## 2.3. Nationale Maßnahmen ohne grenzüberschreitenden Bezug – Grundrechte

Beziehen sich die strengeren Maßnahmen nur auf rein inländische Sachverhalte würden die Wirtschaftsteilnehmer im Inland strenger behandelt als diejenigen im Ausland (sogenannte **Inländerdiskriminierung**). Wegen des fehlenden grenzüberschreitenden Bezugs fänden die Grundfreiheiten (insbesondere der freie Warenverkehr) dann keine Anwendung. Europarechtlich ist die Inländerdiskriminierung zulässig. Gefordert wird jedoch, dass sie mit den Grundrechten nach dem **Grundgesetz** vereinbar ist.<sup>17</sup> Bei der hier zu prüfenden Frage kommen zudem die **Unionsgrundrechte** nach der Grundrechtecharta als Prüfungsmaßstab in Betracht. Für die Mitgliedstaaten gilt die Charta nach deren Art. 51 Abs. 1 S. 1 ausschließlich bei der Durchführung des Unionsrechts. Im vorliegenden Fall könnte man argumentieren, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie von den im Sekundärrecht eingeräumten Handlungsspielräumen Gebrauch machen, „Recht der Union durchführen“. Einschlägig wären der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 20 sowie die

---

14 EuGH, Urteil vom 11. Mai 1999, Rs. C-350/97, Monsees, Rn. 26, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=B53E3085BF4DB5053B473535D9DCD9A8?text=&docid=44577&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11552300> (Vorschriften zum Transport von Schlachtvieh).

15 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/T. Streinz, 71. EL August 2020, AEUV, Art. 36, Rn. 29 Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 13 AEUV, Rn. 29f.

16 Vgl. dazu Heselhaus in Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Aufl. 2017, Art. 13 AEUV, Rn. 29f.; vgl. als Anwendungsbeispiel für eine unverhältnismäßige Regelung (Vorschriften zum Transport von Schlachtvieh) EuGH, Urteil vom 11. Mai 1999, Rs. C-350/97, Monsees, Rn. 26, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=B53E3085BF4DB5053B473535D9DCD9A8?text=&docid=44577&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=11552300>.

17 Vgl. dazu Streinz in Streinz/Kraus, Lebensmittelrechts-Handbuch, Werkstand: 41. Ergänzungslieferung Juli 2020, Rn. 129 sowie Urteil des Gerichtshofes vom 23. Oktober 1986, Rs. 355/85, Driancourt/Cognet, Rn. 10f., <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&num=355%252F85&page=1&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=de&avg=&cid=11406033#>.

unternehmerische Freiheit nach Art. 16 der Grundrechtecharta. Die Frage, ob nationale oder Unionsgrundrechte zur Anwendung kommen, dürfte praktisch kaum relevant sein. Eine Ungleichbehandlung der inländischen Produktion müsste sich, je nach Fallgestaltung, auf sachliche Gründe stützen. Beispielsweise ist die Importproduktion – anders als die einheimische Produktion – den Produktionsbestimmungen des Herkunftsstaats unterworfen. Die gleichzeitige Einhaltung der Regelungen mehrerer Rechtsordnungen kann Schwierigkeiten bereiten, denen die (auf den einheimischen Markt ausgerichtete) einheimische Produktion von vornherein nicht ausgesetzt ist.<sup>18</sup> Die Bundesregierung weist im Hinblick auf die Auswirkungen strengere Maßnahmen für inländische Produzenten jedoch auf das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen und die Verlagerung von Tierschutzproblemen ins Ausland durch Abwanderung der betroffenen Wirtschaftszweige hin.<sup>19</sup>

### 3. Verkehrsfähigkeit von tierischen Erzeugnissen und Tierschutz

Nach Art. 26 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung<sup>20</sup> kann ein Mitgliedstaat das Inverkehrbringen von Erzeugnissen tierischen Ursprungs, die von in anderen Mitgliedstaaten getöteten Tieren stammen, in seinem Hoheitsgebiet nicht mit der Begründung verbieten oder behindern, dass die betreffenden Tiere nicht nach seinen nationalen Vorschriften, mit denen ein umfassenderer Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung sichergestellt werden soll, getötet wurden.

Diese Vorschrift scheint deklaratorischer Natur. Der Rechtsgedanke lässt sich – auch ohne ausdrückliche Regelung – auf die anderen oben unter 2. genannten EU-Tierschutzstandards anwenden. Die Vorschriften über die Mindestbedingungen bei der Nutzung der Tiere dienen nämlich auch dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes für die entsprechenden gewonnenen tierischen Produkte.<sup>21</sup> Dieses Ziel würde konterkariert, könnten die Mitgliedstaaten der Vermarktung der Produkte aus anderen Mitgliedstaaten mit niedrigeren, jedoch europarechtskonformen, Tierschutzstandards ihre strengeren nationalen Bestimmungen entgegenhalten. Es würde dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, dem Grundprinzip des europäischen Binnenmarkts, zuwiderlaufen, wenn es einem Mitgliedstaat gestattet wäre, seine eigenen Vorstellungen von einem angemessenen Tierschutz „anderen Mitgliedstaaten zu oktroyieren“ und das Inverkehrbringen

---

18 Vgl. dazu Gundel, ZLR 2016, 750, 765f.

19 Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, Bundestags-Drs. 18/9976 vom 14. Oktober 2016 (Antwort auf Frage 1), <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/18/099/1809976.pdf>.

20 Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (ABl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02009R1099-20191214&qid=1604048939173&from=DE>.

21 Vgl. z. B. Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32008L0120>.

---

von ausländischen Produkten unter Hinweis auf strengere Tierschutzstandards zu untersagen.<sup>22</sup>  
Grundsätzlich obliegt der Tierschutz den Mitgliedstaaten nur für ihr Hoheitsgebiet.<sup>23</sup>

\*\*\*

---

22 So Behme/Jukić, JA 2015, 923, 925 zu einem deutschen Verbot des Verkaufs von Stopflebern aus Frankreich; vgl. auch Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/T. Streinz, 71. EL August 2020, AEUV Art. 36 Rn. 29.

23 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Leible/T. Streinz, 71. EL August 2020, AEUV Art. 36 Rn. 29; vgl. auch die Formulierung „in ihrem Hoheitsgebiet“ in den Öffnungsklauseln für die Mitgliedstaaten in den genannten Sekundärrechtsakten.