



Sachstand

**Zur Ermächtigungsgrundlage aus
§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Tierschutzgesetz**

**Zur Ermächtigungsgrundlage aus
§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Tierschutzgesetz**

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 036/21
Abschluss der Arbeit: 12. Mai 2021
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

1.	Einleitung	4
2.	Ermächtigung aus § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG	5
2.1.	Voraussetzungen	5
2.2.	Vereinbarkeit mit höherem Recht	7
2.2.1.	Europäisches Recht	7
2.2.2.	Exkurs: Einbindung in das Recht der Welthandelsorganisation (WTO)	8

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste sind danach gefragt worden, in wie weit und unter welchen Voraussetzungen die Bundesregierung eine **Rechtsverordnung** auf Grundlage des **§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 Tierschutzgesetz** (TierSchG)¹, die ein Verbot des Verbringens bestimmter Tiere aus dem Inland in Drittstaaten zum Inhalt hat, erlassen dürfte.

Die Norm lautet:

„Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, das Verbringen bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat zu verbieten.“

§ 12 Abs. 2 S. 2 TierSchG beschränkt diese Ermächtigung insofern, als unionsrechts- oder völkerrechtswidrige Verordnungen nicht erlassen werden dürfen.

Mit Beschluss vom 12. Februar 2021 hat der Bundesrat die Bundesregierung unter anderem aufgefordert:

„unverzüglich zu prüfen, ob auf der Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 Tierschutzgesetz Drittländer festzulegen sind, in die ein Export bestimmter Tiere, insbesondere von Rindern, aus Gründen des Tierschutzes zu verbieten ist.“²

Die Bundesregierung hat ihre Auffassung hierzu in der Plenardebatte des Bundesrates zum Ausdruck gebracht:

„Nach unserer Ansicht lässt sich (...) vermutlich – wir prüfen das natürlich sehr gründlich – ein Exportverbot über eine Rechtsverordnung auf Grundlage des Tierschutzgesetzes nicht realisieren. Hierzu möchte ich an dieser Stelle nur zwei Gründe nennen – es gäbe noch mehr –: Erstens. Nach unserer Auffassung kann eine in dem Entschließungsantrag geforderte Rechtsverordnung auf Grundlage von § 12 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 Tierschutzgesetz voraussichtlich nicht erlassen werden, weil dafür valide Beweise benötigt werden, die aber nicht vorliegen. Um hier zielgerichtet aktiv werden zu können, sind offizielle Stellungnahmen, etwa durch Staat oder Behörden, notwendig. Und hier liegt das Problem: Zweifel an der Konformität alleine – das ist vorher schon einmal als Problem angeklungen – genügen leider nicht. Der zweite Grund: Ein generelles Exportverbot für bestimmte Tiere beziehungsweise Nutztiere in Drittstaaten ist vermutlich nach den Vorschriften des Welthandelsrechts unzulässig.“³

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/tierschg/BJNR012770972.html>.

2 Ziffer 3 des Beschlusses, [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0701-0800/755-20\(B\).pdf?blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0701-0800/755-20(B).pdf?blob=publicationFile&v=1).

3 Bundesrat, Plenarprotokoll vom 12.2.2021, S. 20, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2021/Plenarprotokoll-1000.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

Diese Arbeit behandelt die sich aus **nationalem Recht** ergebenden Aspekte. Europäisches sowie internationales Recht bleiben – auch vor dem Hintergrund des kurzen Bearbeitungszeitraums – grundsätzlich außer Betracht.

2. Ermächtigung aus § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG

2.1. Voraussetzungen

Materiell setzt die Ermächtigung aus § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG voraus, dass es **zum Schutz der Tiere erforderlich** ist, die Verbringung zu untersagen.

Alleinige Zielrichtung der Verordnung muss der Tierschutz sein. Andere Interessen dürfen nur als Reflexwirkung mittelbar geschützt werden.⁴

Wie konkret die vorliegenden Tatsachen sein müssen, die auf einen Verstoß gegen Tierschutzstandards hindeuten, beziehungsweise wie belastbar Nachweise diesbezüglich sein müssen, kann nicht abschließend bewertet werden.

In der Literatur finden sich folgende Anforderungen dazu:

„Alle Regelungen der Verordnung müssen auf **zutreffenden, vollständig ermittelten Tatsachen** beruhen, dem aktuellen ethologischen Kenntnisstand Rechnung tragen und einer ordnungsgemäßen Güter- und Pflichtenabwägung entsprechen, die der Aufwertung des Tierschutzes durch Art. 20a GG Rechnung trägt.“⁵

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hält ein Exportverbot durch eine Rechtsverordnung (derzeit) für nicht durchführbar. Erforderlich seien dafür **valide Beweise**, Zweifel allein genügen nicht.⁶

Von einem (generellen) Verbringungsverbot durch Rechtsverordnung ist die Untersagung im Einzelfall durch die zuständigen Behörden zu unterscheiden. Die zuständigen Behörden der Bundesländer versagen die Genehmigung für Tiertransporte, wenn die Beförderung nicht den tierschutzrechtlichen Mindeststandards entspricht.⁷

4 Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage 2016, § 12 Rn. 4.

5 Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage 2016, § 12 Rn. 4; Hervorgehoben durch den Verfasser des Sachstands.

6 Bundesrat, Plenarprotokoll vom 12.2.2021, S. 20, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2021/Plenarprotokoll-1000.pdf?__blob=publicationFile&v=2 sowie <https://www.agrarheute.com/politik/regierung-verbot-tiertransporten-drittstaaten-pruefen-578207>.

7 Sie hierzu u.a. https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierhandel-und-transport/transporte-in-drittlaender/transporte-in-drittlaender_node.html;jsessionid=12EC7B12C2801F4880F99FF429D9EA86.live831.

Einige Landesregierungen hatten die zuständigen Behörden angewiesen, Tiertransporte in bestimmte Länder (bis auf weiteres) zu untersagen bzw. nur nach strengerer Überprüfung zu erlauben.⁸

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat in seiner Entscheidung in einem Eilverfahren angedeutet, dass es für eine behördliche Untersagung im Einzelfall möglicherweise einer strengeren und konkreteren Tatsachenlage bedarf als für ein etwaiges verordnungsrechtliches Verbot. Die Pressemitteilung zitiert das Gericht:

„Es sei schon fraglich, ob die angenommenen tierschutzrechtlichen Verstöße in Marokko der Spedition zuzurechnen seien. Die Annahme einer fortdauernden Verantwortlichkeit allein wegen des Transports begegne zumindest erheblichen Bedenken, wenn die Rinder - wofür nichts konkret Greifbares spreche - nicht sofort im Anschluss an den Transport tierschutzwidrig behandelt würden. Erheblich zweifelhaft sei auch, ob die in Rede stehende Gefahr von Verstößen hinreichend konkret sei. Der Rhein-Sieg-Kreis stütze sich lediglich auf allgemeine Erkenntnisse zum Umgang mit Rindern in Marokko. Deren Verlässlichkeit sei bislang **nicht durch neutrale Stellungnahmen etwa staatlicher Stellen abgesichert** und sie vermittelten allenfalls ein generelles Bild von in Marokko auch üblichen Methoden des Umgangs mit Rindern. Was mit den Rindern hier nach Beendigung des Transports wahrscheinlich geschehen werde, sei mit Ausnahme der letztendlich - zu einem unbestimmten Zeitpunkt - wohl zu erwartenden Schlachtung ungewiss. Eine solche Erkenntnislage möge es dem Verordnungsggeber erlauben, generelle Verbringungsverbote zu erlassen. Der Rhein-Sieg-Kreis sei als örtliche Tierschutzbehörde für den Erlass derartiger Regelungen aber schon nicht zuständig. Die nach der Erkenntnislage verbleibenden erheblichen Unwägbarkeiten und Ungewissheiten ermächtigen ihn auch nicht dazu, Verstöße als wahrscheinlich zu unterstellen und der Spedition den Nachweis aufzubürden, dass es nicht zu Zuwiderhandlungen gegen Anforderungen des Tierschutzgesetzes kommen wird. Vielmehr müsse die Behörde den Sachverhalt selbst ermitteln. Bei der allgemeinen Interessenabwägung überwiege das wirtschaftliche Interesse der Spedition. Ob den Tieren schwerwiegende Beeinträchtigungen bis hin zur qualvollen Tötung drohen, sei hier ebenso ungewiss wie die Verantwortlichkeit der Antragstellerin für ein solches Geschehen. Ein faktisches Exportverbot für Rinder in Länder, in denen generell niedrigere Tierschutzstandards als in Deutschland bestünden, wie es mit dem Bescheid erlassen worden

8 So beispielsweise das Umwelt- und Landwirtschaftsministerium von NRW hinsichtlich der Abfertigung von langen Rindertransporten in Drittstaaten und langer Transporte nicht abgesetzter Kälber im Juli 2020, <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/landwirtschaftsministerium-untersagt-langstrecken-rindertransporte-in-drittstaaten-und-lange-befoerderungen-nicht-abgesetzter-kaelber-1595413775>; das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz hat Drittländer bestimmt, für die erhebliche Zweifel bzgl. der Einhaltung der Tierschutzstandards bestehen, so dass eine strengere Überprüfung erforderlich ist, https://www.stmuv.bayern.de/themen/tiergesundheit_tierschutz/tierschutz/tiertransporte_drittstaaten/index.htm#:~:text=Aus%20Bayern%20sollen%20in%20Zukunft,der%20EU%2DTiertransportverordnung%20eingehalten%20werden.

sei, sei auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Tierschutzes nicht gerechtfertigt.“⁹

Topagrar-online berichtete am 22. Februar 2021 über ähnliche Entscheidungen in anderen Bundesländern, die zu neuen Erlassen für den Tiertransport geführt haben:

„Im vergangenen Jahr hatten mehrere Bundesländer per Erlass die Abfertigung von langen Nutztiertransporten in Drittstaaten aus Tierschutzgründen verboten. Mehrfach sind solche Verbote jedoch in jüngster Zeit durch Verwaltungsgerichte aufgehoben und die Behörden vor Ort verpflichtet worden, die dafür notwendigen Dokumente auszustellen. Unter anderem Brandenburg und Niedersachsen konkretisieren mit neuen Erlassen die Abfertigung der Transporte. Baden-Württemberg muss ein Verbot von Langstreckentransporte von Kälbern zurücknehmen.“¹⁰

Eine Verordnung des BMEL auf Grundlage des § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG bedarf in formaler Hinsicht der Zustimmung des Bundesrates.

2.2. Vereinbarkeit mit höherem Recht

2.2.1. Europäisches Recht

Der Bereich der Tiertransporte ist weitgehend durch europäisches Recht, insbesondere durch die 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. 1255/97¹¹, geregelt. Sie bestimmt die Voraussetzungen und **Mindeststandards** für den Transport von (lebenden) Tieren.

Es obliegt den Behörden der Mitgliedsstaaten die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren.¹² Zur Umsetzung und Konkretisierung der Vorschriften wurde auf nationaler Ebene die Tierschutztransportverordnung (TierSchTrV)¹³ erlassen.

9 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20. https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/01_archiv/2020/101_201211/index.php; Hervorgehoben durch den Verfasser des Sachstands.

10 <https://www.topagrar.com/rind/news/laender-konkretisieren-vorgaben-fuer-drittlandsexporte-12484709.html> mit Darstellung der Situation in einzelnen Bundesländern.

11 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005R0001&from=DE>.

12 Insbesondere die Genehmigung oder Untersagung der einzelnen Transporte ist Aufgabe der entsprechenden Landesbehörden, vgl. https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierhandel-und-transport/tierhandel-und-transport_node.html.

13 https://www.gesetze-im-internet.de/tierschtrv_2009/BJNR037500009.html.

Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Entscheidung klargestellt, dass die Mindeststandards für Tiertransporte aus den Mitgliedsstaaten bis zum Bestimmungsland und damit auch außerhalb des Gebiets der Europäischen Union einzuhalten sind.¹⁴

Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erlaubt den Mitgliedstaaten lediglich für Tiertransporte, die ausschließlich im Hoheitsgebiet oder vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aus auf dem Seeweg durchgeführt werden, strengere Maßnahmen zu erlassen, die den besseren Schutz von Tieren bezwecken. Daher ist fraglich, ob die Mitgliedstaaten für **grenzüberschreitende Tiertransporte** überhaupt eigenständig strengere Regelungen bis hin zu Transportverboten in bestimmte Drittländer erlassen können.

Nach Aussage des Bundesministeriums für Landwirtschaft und Ernährung haben die Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorschriften selbst nur begrenzt Möglichkeiten, weitergehende Regelungen für Tiertransporte zu erlassen.¹⁵

2.2.2. Exkurs: Einbindung in das Recht der Welthandelsorganisation (WTO)

Eine abschließende Prüfung einer etwaigen Verordnung am Rechtsrahmen der WTO würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Hier soll nur auf einzelne Aspekte des WTO-Rechts hingewiesen werden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie schreibt auf seiner Webseite:

„Das **Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS)**^[16] legt fest, welche Regelungen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zulässig sind. Es geht dabei nur um Regelungen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf den internationalen Handel auswirken können. SPS-Maßnahmen dürfen ergriffen werden, soweit dies für den Gesundheitsschutz notwendig ist. In diesem Zusammenhang verpflichtet das SPS-Abkommen die Mitglieder, ihre Maßnahmen auf bestehende internationale Standards des Codex Alimentarius, der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und der Internationalen Pflanzenschutzkonvention (IPPC) zu stützen. Diese sind international abgestimmt und definieren damit grundsätzlich das notwendige Schutzniveau. Darüber hinausgehende Anforderungen darf ein Mitglied nur ergreifen, wenn es anhand einer Risikobewertung nach wissenschaftlichen Grundsätzen belegen kann, dass diese erforderlich sind.“¹⁷

14 EuGH, Urteil vom 23. April 2015 – C – 424/13.

15 Vgl. BT-Drs. 19/12234, S. 88, Antwort auf Frage 107.

16 Siehe hierzu den Link https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm und https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/15sps_01_e.htm.

17 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/wto-abkommen.html>; Fettung durch den Verfasser des Sachstands.

Beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft heißt es:

„Das SPS-Übereinkommen der WTO setzt die Regeln, denen WTO-Mitglieder folgen müssen, wenn sie Vorschriften im Hinblick auf **Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit** erlassen. Jedes WTO-Mitglied hat die nationale Souveränität, die Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind. Das Abkommen legt jedoch fest, dass die Maßnahmen **wissenschaftlich begründet** sind und auf einer **umfassenden und angemessenen Risikobewertung** beruhen. Sie dürfen auch nicht ungerechtfertigt zwischen verschiedenen WTO-Mitgliedern unterscheiden. Kann ein bestehendes Risiko noch nicht abschließend bewertet werden, können **vorläufige Maßnahmen unter dem Vorsorgegesichtspunkt** erlassen werden. Zur Erleichterung des internationalen Handels zielt das Abkommen auf eine Harmonisierung der entsprechenden Regelungen ab. Die internationalen Standards des Codex Alimentarius, der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und der Internationalen Pflanzenschutzkonvention (IPPC) definieren daher grundsätzlich das notwendige Schutzniveau, von dem nur unter bestimmten Bedingungen abgewichen werden kann.

In den letzten Jahren hat die Nutzung von Maßnahmen zur Lebensmittelsicherheit, Tier- oder Pflanzengesundheit als Mittel der Handelsbeschränkung zugenommen. Dies kann zu ernstzunehmenden Problemen für deutsche Exporteure führen. Regierungen gehen oftmals deutlich über die gesundheitspolizeilich notwendigen Maßnahmen hinaus und nutzen sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen, um einheimische Erzeuger von Agrarprodukten vor Wettbewerbern zu schützen. (...)

Um den Handelspartnern die Möglichkeit zu geben, geplante SPS-Maßnahmen im Hinblick auf ihre WTO-Konformität zu bewerten, ihre Handelsauswirkungen abzuschätzen und ihre Wirtschaft auf neue Regelungen hinzuweisen, verlangt das SPS-Abkommen, dass neue Maßnahmen oder die Änderung bestehender Vorschriften der WTO und ihren Mitgliedern mitgeteilt (notifiziert) werden.“¹⁸

18 <https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/codex-alimentarius/sps-abkommen-hintergruende.html;jsessionid=38A89CC6AA8A7FB98B694B65C86FE7B4.live852#doc10140bodyText2>. Fettungen durch Verfasser des Sachstands.