



Ausarbeitung

Europarechtliche Spielräume für die Aussetzung bzw. das Verbot von Lebendtiertransporten in oder über Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union

Europarechtliche Spielräume für die Aussetzung bzw. das Verbot von Lebendtiertransporten in oder über Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 031/22
Abschluss der Arbeit: 2. Juni 2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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 des Fachbereichs Europa 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 unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Ausschließliche Zuständigkeit der EU	4
3.	Untersagung von Tiertransporten in Drittstaaten außerhalb der EU nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen	4
4.	Ausfuhrverbot von Tieren in Drittländer nach Art. 10 Verordnung (EU) Nr. 2015/479	7

1. Fragestellung

Der Fachbereich wurde mit der Frage befasst, ob die Genehmigung von Verbringungen lebender Tiere (Lebendtiertransporte insb. von Pferden, Rindern, Kälbern, Schafen, Schweinen, Ziegen und Geflügel, inkl. Küken) aus dem Inland nach und durch die UKR, BLR und RUS bundesweit unter Einhaltung des Unionsrechts bis auf weiteres ausgesetzt oder gar verboten werden kann.

Dazu ist zu klären, ob diese Frage (abschließend) im Recht der Europäischen Union geregelt ist (2.) und, soweit dies der Fall ist, ob und unter welchen Voraussetzungen das Unionsrecht die Möglichkeit von Verboten der Durchführung von Tiertransporten in (bestimmte) Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union vorsieht (3./4.).

2. Ausschließliche Zuständigkeit der EU

Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV weist der Europäischen Union (EU) die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik zu. Eine ausschließliche Zuständigkeit der EU führt nach Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV zu einer Sperrwirkung für Mitgliedstaaten. Sie dürfen dann auf diesem Gebiet nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen.¹ Integraler Bestandteil der gemeinsamen Handelspolitik ist nach Art. 207 AEUV der Handel mit Waren,² worunter der EuGH alle Erzeugnisse versteht, die einen Geldwert haben und somit Gegenstand von Handelsgeschäften sein können,³ was zu einem sehr weiten Verständnis des Begriffs *Waren* führt.⁴ Die Handelspolitik erweitert das Binnenmarktkonzept der EU nach außen hin um ein vereinheitlichtes Außenhandelsregime,⁵ das auch die Exportkontrolle umfasst,⁶ auch soweit diese landwirtschaftliche Produkte betreffen.⁷

3. Untersagung von Tiertransporten in Drittstaaten außerhalb der EU nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen

Gem. Art. 3 S. 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen⁸ (nachfolgend: VO 1/2005) dürfen Tierbeförderungen nicht

¹ Dazu näher Derksen, NVwZ 2019, 521 (522).

² Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (72. EL Februar 2021), Art. 207 AEUV Rn. 29.

³ EuGH, Urt. v. 9.7.1992, Rs. C-2/90 Rn. 23.

⁴ EuGH, Urt. v. 17.10.1995, Rs. C-83/94 Rn. 10 f.

⁵ Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (72. EL Februar 2021), Art. 207 AEUV Rn. 28.

⁶ Weiß, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union (72. EL Februar 2021), Art. 207 AEUV Rn. 89.

⁷ EuGH, Gutachten 1/94, Rn. 29.

⁸ 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 3/1, aktuelle konsolidierte Fassung v. 14.12.2019.

durchgeführt oder veranlasst werden, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden können.

Der Erwägungsgrund 11 dieser Verordnung bekräftigt dies, indem hiernach zur *Gewährleistung einer gemeinschaftsweit einheitlichen und wirksamen Anwendung dieser Verordnung entsprechend ihrem Grundsatz, wonach ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten, detaillierte Vorschriften im Hinblick auf die besonderen Erfordernisse festzulegen seien, die sich im Zusammenhang mit den verschiedenen Transportarten ergeben*. Für die Interpretation des für die transportierten Tiere zu wahrenen Schutzstandards ist auch der mit Art. 13 AEUV hervorgehobenen Stellenwert des Wohlergehens der Tiere zu berücksichtigen.⁹

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat zudem klargestellt, dass die VO 1/2005 auf Transportabschnitte außerhalb der Europäischen Union Anwendung findet.¹⁰

In dieser Verordnung werden hohe Schutzstandards für die Durchführung von Tiertransporten festgelegt, um dem Tierwohl gerecht zu werden. Die Verordnung sieht dafür umfangreiche Dokumentations- und Überwachungspflichten vor.

Bei langen Beförderungen von Hausequiden, Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen zwischen Mitgliedstaaten und von und nach Drittländern hat nach Art. 14 VO 1/2005 die zuständige Behörde am Versandort eine Vielzahl von Maßnahmen durchzuführen.¹¹ Die Verordnung sieht eine Vielzahl von obligatorischen Sicherungsmaßnahmen für Tiertransporte vor:

- Transportunternehmer müssen sicherstellen, dass Auskünfte u. a. über die Durchführung und den Abschluss des ihrer Kontrolle unterstehenden Beförderungsabschnitts jederzeit behördlich eingeholt werden können (Art. 5 Abs. 2 VO 1/2005).
- Durch die Benennung einer verantwortlichen Person soll gewährleistet sein, dass der zuständigen Behörde jederzeit Auskünfte über Planung, Durchführung und Abschluss der Beförderung erteilt werden können (Art. 5 Abs. 3b VO 1/2005).
- Bei langer Beförderung von Hausequiden, -rindern, -schafen, -ziegen und -schweinen sind die Bestimmungen des Anhangs II über das Fahrtenbuch auch seitens des Tierhalters einzuhalten (Art. 8 Abs. 2 S. 2 VO 1/2005).
- Die zuständigen Behörden müssen bei Verstößen gegen die VO 1/2005 durch eine in der Sammelstelle anwesende Person alle erforderlichen Maßnahmen treffen können, um festgestellte Unregelmäßigkeiten zu beheben und zukünftig zu verhindern (Art. 9 Abs. 2 d)

⁹ Darauf weist auch der EuGH in seinem Urt. v. 23.4.2015, Rs. C-424/13 Rn. 35 hin.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 23.4.2015, Rs. C-424/13 Rn. 56.

¹¹ Zu den Einzelheiten vgl. Cirsovius, Gutachten: Begegnet ein tierschützerisch motiviertes Verbot, Nutztiere von Deutschland in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten zu exportieren, rechtlichen Bedenken?, 2021, S. 8 f.

VO 1/2005). Es sind Betriebsvorschriften zur Sicherstellung und Überprüfung der VO-Vorgaben zu erlassen (Art. 9 Abs. 2 e) VO 1/2005).

- Die zuständige Behörde muss bei langen Transporten Zufallskontrollen oder gezielte Kontrollen zwecks Prüfung der Beförderungs- und Ruhezeiten durchführen (Art. 15 Abs. 1 VO 1/2005).

Strengere einzelstaatliche Schutzstandards¹² als die in der VO 1/2005 vorgesehenen, die den beseren Schutz von Tieren bei der Durchführung von Transporten bezeichnen, sind nach Art. 1 Abs. 3 VO 1/2005 nur für Transporte innerhalb des eigenen Hoheitsgebietes oder für Tiertransporte vom Hoheitsgebiet auf dem Seewege zulässig.¹³

Eine behördliche Genehmigung eines Tiertransportes, der mit einer im Unionsgebiet beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung der in Rede stehenden Tiere verbunden ist, ist nach Art. 14 VO 1/2005 nur zu erteilen, wenn *der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden.* Ist dies nicht der Fall, darf die Behörde verlangen, *die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.*¹⁴

Da der VO 1/2005 nicht zu entnehmen ist, dass das in Art. 3 S. 1 VO 1/2005 angeordnete Transportverbot nur gelten soll, soweit Erkenntnisse zu den Voraussetzungen hierfür im Rahmen der

¹² Die VO 1/2005 unterscheidet sich insoweit von der im Auftragstext angesprochenen Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 v. 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung, ABl. L 303/1, als diese Verordnung in Art. 3 ff. in Bezug auf die Tötung und damit zusammenhängende Tätigkeiten strengere Regelungen der Mitgliedstaaten nicht ausschließt. Vor diesem Hintergrund ist die angesprochene Entscheidung des EuGH vom 17.12.2000 in der Rechtssache C-336/19 zu interpretieren.

¹³ De lege ferenda bittet der Bundesrat in seinem Beschluss vom 12.2.2021 zur Entschließung zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten (BR-DRs. 755/20) die Bundesregierung in Ziff. 4., *sich bei der EU dafür einzusetzen, dass bei der Änderung der Verordnung 1/2005/EG*
a) die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, grenzüberschreitende, von ihrem Hoheitsgebiet ausgehende Transporte zu untersagen, wenn konkrete Anhaltspunkte die ernsthafte Möglichkeit begründen, dass es während des Transports zu Vorgängen oder Zuständen, wie extrem langen Transportzeiten oder Außentemperaturen unter +5°C oder über +25°C kommen wird, die dazu führen, dass eine tierschutzgerechte Beförderung nicht gewährleistet werden kann,
b) eine Tierbeförderung nicht durchgeführt oder veranlasst werden darf, wenn zu erwarten ist, dass den Tieren während des Transports oder nach ihrer Ankunft am Zielort Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten,
c) die Dauer von Tiertransporten entsprechend auf eine Dauer von acht Stunden zu begrenzen ist,
d) die in Bezug auf die Verordnung ergangene Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, insbesondere die Urteile vom 23. April 2015 (C-424/13) und vom 19. Oktober 2017 (C-383/16), hinreichend Berücksichtigung finden. Durch vorab durchgeführte Kontrollen und Zertifizierungen von Versorgungsstationen, Verlade- und Zielhäfen sowie Transportschiffen, soll eine tierschutzgerechte Beförderung sichergestellt werden,
e) ein Echtzeit-Zugang zu den Daten der Navigationssysteme der Transportfahrzeuge während des Transports für die zuständigen Behörden als Voraussetzung für die Abfertigung vorzusehen ist.

¹⁴ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 Rs. C-424/13 Rn. 56.

in der VO 1/2005 vorgeschriebenen Dokumentations- und Überwachungspflichten gewonnenen werden, kann ein Transportverbot auf Grundlage des Art. 3 Abs. 1 VO 1/2005 auch auf andere Erkenntnisquellen gestützt werden.

Die VO 1/2005 gibt den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auch nicht vor, wie sie Informationen zu Verstößen gegen die VO 1/2005 zu bewerten haben und welcher Grad von Überzeugung diese vom Vorliegen derartiger Verstöße und zu deren Auswirkungen für das Wohl der transportierten Tiere haben müssen, um gestützt auf Art. 3 S. 1 VO 1/2005 die Genehmigung von Tiertransporten in Drittstaaten verweigern zu dürfen bzw. zu müssen. Aus der Formulierung in Art. 3 S. 1 VO 1/2005

Niemand darf eine Tierbeförderung durchführen oder veranlassen, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten.¹⁵

dürfte zu folgern sein, dass für das Auftreten von Verletzungen oder unnötige Leiden der Tiere bei der Durchführung eines Tiertransports keine sichere Kenntnis vorliegen muss, um einen solche Transport auf Grundlage des Art. 3 VO 1/2005 zu untersagen.¹⁶

Ein generelles Verbot von Lebendtiertransporten nach Drittstaaten außerhalb der EU oder im Transit über Drittstaaten außerhalb der EU bedürfte vor dem Hintergrund, dass Art. 15 und 16 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh) das Recht begründen, außerhalb der EU auch mit Nutztieren Handel zu treiben,¹⁷ belastbarer Nachweise, dass derartigen Transporten generell Art. 3 S. 1 VO 1/2005 entgegenstünde und es durch geeignete Vorkehrungen nicht in anderer Weise sichergestellt werden kann, dass bei Tiertransporten Verletzungen oder unnötige Leiden der transportierten Tiere vermieden werden.

4. Ausfuhrverbot von Tieren in Drittländer nach Art. 10 Verordnung (EU) Nr. 2015/479

Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 2015/479 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung¹⁸ (nachfolgend: Ausfuhr-VO) sieht ähnlich wie in Art XX GATT und Art XIV GATS¹⁹ eine Ausnahme vom

¹⁵ Hervorhebung v. Verf.

¹⁶ Die Auffassung des OVG Münster, Urt. v. 10.12.2020, B 1958/20, Rn. 8, dass ein behördliches Einschreiten gegen einen geplanten Viehtransport nach Marokko zur Verhinderung künftiger Verstöße nur in Betracht komme, wenn bei ungehindertem Fortgang des Geschehens ein Verstoß gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen hinreichend wahrscheinlich im Sinne einer konkreten ordnungsrechtlichen Gefahr sei, dürfte dieser Vorgabe des Unionsgesetzgebers nicht gerecht werden. Die Begründung des Gerichts vermag schon deshalb nicht zu überzeugen, weil die einschlägige und als Unionsrecht gegenüber nationalem Recht Anwendungsvorrang zukommende VO 1/2005 nicht berücksichtigt wurde. Mit dieser Entscheidung setzt sich auch die Entschließung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten, BR-Drs. 755/20, auseinander.

¹⁷ Plünder/Kjellsson, Jura 2016, 894 (895).

¹⁸ Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung, ABl. L 83/32.

¹⁹ Darauf verweisen auch Plünder/Kjellsson, Jura 2016, 894 (896).

Grundsatz der Ausfuhrfreiheit nach dritten Ländern vor. Sie steht der Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die u.a. zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen gerechtfertigt sind, soweit dem die VO 1/2005 als speziellere Regelung nicht entgegensteht.²⁰

Nach Artikel 10 der Ausfuhrverordnung ist die Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten zulässig, *die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen[...] gerechtfertigt sind*,“ dies allerdings nur *unbeschadet anderer Vorschriften der EU*.

Die VO 1/2005 ist eine speziellere Regelung zur Wahrung des Tierwohls bei Tiertransporten. Die Ausfuhr-VO hat mithin im Verhältnis zur VO 1/2005 nur eigenständige Bedeutung, soweit das Wohl der Tiere in anderer Weise als durch Tiertransporte in Drittstaaten gefährdet ist. Für Tiertransporte auf dem Landwege nach oder über Drittstaaten außerhalb der EU kommen abweichende, strengere einzelstaatliche Maßnahmen als die in der VO 1/2005 vorgesehenen Schutzstandards, die den besseren Schutz von Tieren bei der Durchführung von Transporten bezwecken, nicht in Betracht. Diese sind nach Art. 1 Abs. 3 VO 1/2005 nur für Transporte innerhalb des eigenen Hoheitsgebietes oder für Tiertransporte vom Hoheitsgebiet auf dem Seewege zulässig.²¹

Da die Haltung und Schlachtung in Drittstaaten nicht in der VO 1/2005 geregelt sind, könnten insoweit Ausfuhrbeschränkungen auf Art. 10 VO 2015/479 gestützt werden, wenn Mindeststandards des Tierschutzes in Drittstaaten nicht eingehalten werden.²² Ein Anwendungsfall wäre das Verbot der Ausfuhr von Tieren zum Zwecke des betäubunglosen Schlachtens.²³

Fachbereich Europa

²⁰ Cirsovius Gutachten 2021 (Fußn. 11) S. 7 geht davon aus, dass die VO 1/2005 nur die Frage regele, wie ein Tiertransport durchzuführen sei und somit diese Verordnung einem Ausfuhrverbot zum Schutz der Nutztiere nicht entgegenstehe. Dies trifft aber in dieser Allgemeinheit nicht zu, da Art. 3 S. 1 VO 1/2005 ein solches Verbot gerade statuiert. Eine Sperrwirkung der VO 1/2005 für ein auf der Ausfuhr-VO gestütztes Ausfuhrverbot besteht somit, soweit ein solches Verbot an der Art und Weise der Durchführung von Lebendtiertransporten festmachte, nicht aber, soweit Grund des Ausfuhrverbotes die Haltung und Schlachtung von Nutztieren in bestimmten Drittstaaten außerhalb der EU ist.

²¹ a.A. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen. Gutachten zur Möglichkeit eines Verbots von Lebendtiertransporten in Drittstaaten, 2021, S. 23; Cirsovius Gutachten 2021 (Fußn. 11) S. 7.

²² Gurtzki, EuZW 2021, 1026 (1029).

²³ Die Entscheidung EuGH, Urt. v. 17.12.2020, Rs. C-336/19 erkannte, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats, die im Rahmen der rituellen Schlachtung ein Verfahren einer Betäubung vorschreibt, die umkehrbar und nicht geeignet ist, den Tod des Tieres herbeizuführen, den Art. 26 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung mit Blick auf Art. 13 AEUV und Art. 10 Abs. 1 nicht entgegensteht.