



Ausarbeitung

Veterinärbescheinigungen beim Transport von Zuchttieren

Veterinärbescheinigungen beim Transport von Zuchttieren

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 035/23
Abschluss der Arbeit: 05.05.2023
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

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 und Fragestellung	4
2.	Veterinärbescheinigungen	4
2.1.	Bedeutung	4
2.2.	Zurückziehen	5
3.	Nationale Ausfuhrverbote	6
3.1.	Europarechtlicher Maßstab	6
3.2.	Tiertransportverordnung	7
3.3.	Ausfuhrverordnung	7

1. Einleitung und Fragestellung

Veterinärbescheinigungen dienen dazu, den Handelsbeteiligten die Ausfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen von Deutschland in einen Drittstaat zu erleichtern. Durch das **Zurückziehen** dieser Bescheinigungen will die Bundesregierung **Lebendtiertransporte** von Deutschland in Staaten außerhalb der EU (**Drittstaaten**) **einschränken**.¹ Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat in einem Schreiben vom 27. Februar 2023 dazu Folgendes mitgeteilt:

„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.“²

Gefragt wird nach einer rechtlichen Einordnung der Veterinärbescheinigung.

2. Veterinärbescheinigungen

2.1. Bedeutung

Bei der Einfuhr in einen Drittstaat müssen dessen **Einfuhranforderungen** beachtet werden. Hierbei geht es um Bedingungen an die Herkunft und den Gesundheitszustand der Tiere bzw. die Verarbeitung, Lagerung und Transport der für den Export bestimmten tierischen Erzeugnisse. Damit sollen die Verschleppung von Tierseuchen oder Gesundheitsrisiken für die Verbraucher vermieden werden. Diese Einfuhranforderungen verhandelt Deutschland mit dem betreffenden Drittstaat. Die Verhandlungen (sogenannten Marktöffnungsverfahren) sind darauf ausgerichtet,

1 Pressemitteilung des BMEL vom 28. Oktober 2022, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/148-tiertransporte.html>.

2 Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten, Bundesrats-Drucksache 99/23 vom 1. März 2023, https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0001-0100/99-23.pdf?__blob=publicationFile&v=1, S. 6 f., Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung; vgl. dazu auch die Pressemitteilungen des BMEL vom 3. November 2022, <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierhandel-und-transport/transporte-in-drittleaender/tiertransport.html> und 28. Oktober 2022, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/148-tiertransporte.html>.

die Sicherheitsbedürfnisse des Einfuhrlandes und den Freihandel in Einklang zu bringen. Am Ende steht die Einigung über ein Veterinärzertifikat, welches die konkreten Einfuhranforderungen beinhaltet. Alle mit Drittländern abgestimmten Veterinärzertifikate werden an die Landesveterinärbehörden und Wirtschaftsverbände übermittelt. Darüber hinaus werden sie in das Tierseuchennachrichtensystem (TSN)³ eingestellt. Auf dieses System hat die zuständige lokale Veterinärbehörde der Kreise bzw. kreisfreien Städte Zugriff. Mit der Ausstellung des Veterinärzertifikats **bestätigt** sie die Einhaltung der **Einfuhranforderungen** des Drittlandes.⁴

2.2. Zurückziehen

Zieht die Bundesregierung die Zertifikate für bestimmte Staaten zurück und teilt dies ggf. auch dem entsprechenden Drittland mit⁵, dann wird sie im Hinblick auf die Einhaltung der im Marktöffnungsverfahren erzielten Vereinbarungen nicht mehr unterstützend tätig. Dies könnte dazu führen, dass die zuständigen Behörden des Drittstaats und dortige Handelspartner nicht mehr an der Einfuhr der Tiere mitwirken wollen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Handelspartner bilateral und unter Einverständnis der vor Ort zuständigen Behörde des Drittlandes Veterinärbescheinigungen vereinbaren. Das Drittland kann Handelsbeteiligten Veterinärbescheinigungen auch unmittelbar zur Verfügung stellen.⁶ Zur Erleichterung des Imports bleibt es den Handelsbeteiligten auch unbenommen, Tiere über ein anderes EU-Land, welches mit dem betreffenden Drittstaat entsprechende Veterinärzertifikate vereinbart (und aufrechterhalten) hat, auszuführen.⁷

Die tatsächlichen Auswirkungen des Zurückziehens der Veterinärbescheinigungen für Zuchttiere zum 1. Juli 2023 beurteilt die Bundesregierung wie folgt:

3 <https://www.tsis.fli.de/Default.aspx>.

4 Vgl. dazu <https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/neue-maerkte-fuer-tierische-produkte.html>.

5 Das BMEL befindet sich mit den zuständigen Behörden in den Drittstaaten bzgl. der Marktöffnungsfragen in einem intensiven Austausch, vgl. <https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/neue-maerkte-fuer-tierische-produkte.html>.

6 Stellungnahme des Arbeitskreises Tiertransporte der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e. V. (TVT) zur Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) Nr. 148/2022 vom 28. Oktober 2022, https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/?no_cache=1&download=Stellungnahme_AK_Transport_zur_PM_des_BMEL148-2022.pdf&did=379.

7 Vgl. Pressemitteilung des BMEL vom 28. Oktober 2022, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/148-tiertransporte.html> sowie Stellungnahme des Arbeitskreises Tiertransporte der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz e. V. (TVT) vom 13. Dezember 2022, https://www.tierschutz-tvt.de/alle-merkblaetter-und-stellungnahmen/?no_cache=1&download=Stellungnahme_AK_Transport_zur_PM_des_BMEL148-2022.pdf&did=379; vgl. auch <https://www.agrarheute.com/politik/bund-stoppt-zuchttierexporte-eu-laenderschlupfloch-bleibt-599692>.

„Welche Auswirkungen das Zurückziehen der Veterinärbescheinigungen auf die Anzahl von Tiertransporten in Drittstaaten haben wird, kann erst **nach Wirksamwerden** abgeschätzt werden. Etwaige Langstreckentransporte, die dann noch durchgeführt werden, werden aber **nicht mehr** mit der **Unterstützung** des **BMEL** durchgeführt.“⁸

Der Verein PROVIEH schätzt die Auswirkungen der Maßnahme als eher gering ein:

„Für die Tiere ändert sich ab Juli 2023 vermutlich zunächst nichts. Denn zum einen werden nicht alle Bescheinigungen zurückgezogen, sondern für die Beitrittsländer der EU bleiben sie bestehen. Zum anderen gab es mit einigen Ländern wie beispielsweise Usbekistan in der Vergangenheit keine Abkommen. In diese Länder wurden jedoch auch in der Vergangenheit Tiere transportiert. Eine Veterinärbescheinigung ist für den Transport demnach nicht zwingend notwendig.“⁹

Der Widerruf der deutschen Bescheinigungen berührt auch nicht die Nutzung der zwischen der EU und bestimmten Drittländern vereinbarten Zertifikate.¹⁰ Ist eine derartige harmonisierte Veterinärbescheinigung erarbeitet worden, ist sie in **TRACES (Trade Control and Expert System)**, einer Datenbank der EU-Kommission, hinterlegt. Die Versendung muss in der Datenbank gemeldet werden.¹¹ Darin wird das innergemeinschaftliche Verbringen bestimmter Warengruppen sowie deren Ein- und **Ausfuhr** aus bzw. **in Drittländer dokumentiert und zertifiziert**. Das System soll die Kontrolle und Rückverfolgbarkeit von Warensendungen verbessern sowie sicherstellen, dass die Verfahren zur Dokumentation, Zertifizierung und Kontrolle der Warensendungen in der EU einheitlich angewendet werden.¹²

3. Nationale Ausfuhrverbote

3.1. Europarechtlicher Maßstab

Sollen nicht lediglich die Unterstützung der Bundesregierung beim Marktzugang in Drittstaaten eingestellt, sondern Tierlebensmitteltransporte generell verboten werden, wären die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport (**Tiertransportverordnung**)¹³ sowie die

8 Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage, Bundestags-Drs. 20/4852 vom 9. Dezember 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/048/2004852.pdf>, S. 103; Hervorhebungen durch Verf. dieser Ausarbeitung.

9 Presseerklärung vom 1. November 2022, <https://www.provieh.de/2022/11/bmel-erschwert-lebendtierexporte/>.

10 <https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/tierhandel-und-transport/transporte-in-drittlaender/tiertransport.html>.

11 https://tierseucheninfo.niedersachsen.de/startseite/service/edv_programme/traces/traces-172154.html; https://food.ec.europa.eu/animals/traces/certificates-documents-and-features_en#export-from-eu-to-non-eu-countries.

12 <https://www.fli.de/de/service/informationssysteme-und-datenbanken/traces/>; https://food.ec.europa.eu/animals/traces_en.

13 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02005-R0001-20191214&qid=1683130799006>.

Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (**Ausfuhrverordnung**)¹⁴ einzuhalten.¹⁵

3.2. Tiertransportverordnung

In der Tiertransportverordnung werden hohe Schutzstandards für die Durchführung von Tiertransporten festgelegt, um dem Tierwohl gerecht zu werden. Die Verordnung sieht dafür umfangreiche Dokumentations- und Überwachungspflichten vor. Gemäß Art. 3 S. 1 der Verordnung dürfen Tierbeförderungen nicht durchgeführt oder veranlasst werden, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden können. Ein von dieser Voraussetzung losgelöstes generelles Verbot von Tierlebensdtransporten wäre nicht gedeckt.

Strengere einzelstaatliche Schutzstandards als die in der Tiertransportverordnung vorgesehenen, die den besseren Schutz von Tieren bei der **Durchführung** von Transporten bezwecken, sind nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung nur für Transporte **innerhalb** des eigenen **Hoheitsgebietes** oder für Tiertransporte vom Hoheitsgebiet auf dem **Seewege** zulässig.

3.3. Ausfuhrverordnung

Nach Art. 10 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 gilt allerdings nur „**unbeschadet anderer Vorschriften der EU**“. Die **Tiertransportverordnung** ist eine **speziellere** Regelung zur Wahrung des Tierwohls bei Tiertransporten. Die Ausfuhrverordnung hat mithin im Verhältnis zur Tiertransportverordnung 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 Tiertransportverordnung vorgesehenen Schutzstandards, die den besseren Schutz von Tieren bei der Durchführung von Transporten bezwecken, nicht in Betracht. Diese sind nach Art. 1 Abs. 3 Tiertransportverordnung nur für Transporte innerhalb des eigenen Hoheitsgebietes oder für Tiertransporte vom Hoheitsgebiet auf dem Seewege zulässig.¹⁶

14 Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (kodifizierter Text), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0479&qid=1683272181725>.

15 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, PE 6, Einschränkung von Lebewidtransporten in bestimmte Drittländer aus Tierschutzgründen, 9. Juni 2022, <https://www.bundestag.de/resource/blob/903326/d5170bdf1e400062dfd-638c380e7d63c/WD-5-075-22-PE-6-031-22-pdf-data.pdf>; Abschnitte 3.2. und 3.3. geben zentrale Aussagen des Gutachtens wieder.

16 A. A. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen. Gutachten zur Möglichkeit eines Verbots von Lebewidtransporten in Drittstaaten, 2021, <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MM17-298.pdf>, S. 23; Cirsovius, Begegnet ein tierschützerisch motiviertes Verbot, Nutztiere von Deutschland in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaen zu exportieren, rechtlichen Bedenken?, 2021, https://media.4-paws.org/7/8/a/b/78ab83eed5646e9496d851cb1-fa249013556e6b5/VIERPFOFOTEN_Rechtsgutachten_Tiertransporte_in_Drittstaaten_2021.pdf, S. 7.

Da die **Haltung und Schlachtung** in Drittstaaten nicht in der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 geregelt sind, könnten insoweit Ausfuhrbeschränkungen auf Art. 10 Ausfuhrverordnung gestützt werden, wenn Mindeststandards des Tierschutzes in Drittstaaten nicht eingehalten werden.¹⁷ Ein Anwendungsfall wäre das Verbot der Ausfuhr von Tieren zum Zwecke des betäubungslosen Schlachtens.¹⁸

17 Gurtzki, EuZW 2021, 1026 (1029).

18 Der EuGH hat mit Urteil vom 17. Dezember 2020, Rs. C-336/19, entschieden, 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; <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235717&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4878112>.