



Ariane Kari

Beauftragte der Bundesregierung
für Tierschutz

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
– Dienststz Berlin – 11055 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin

TELEFON +49 30 18 529-4912

E-MAIL bundestierschutzbeauftragte@bmel.bund.de

DATUM 5. November 2024

Stellungnahme zu den rechtlichen Möglichkeiten auf Bundesebene, Tiertransporte in Tierschutzhochrisikostaaen zu verhindern

Tierschutzhochrisikostaaen sind außereuropäische Drittstaaten, in denen keine Tierschutzvorgaben gelten oder diese weder eingehalten noch überwacht werden und die Tiere dadurch regelmäßig erheblichem Leid ausgesetzt sind, insbesondere durch die Schlachtung, da diese betäubungslos und unter weiteren tierschutzwidrigen Kautelen, wie die Anwendung von Trip Floor Boxen¹, durchgeführt wird. Transporte von Tieren in solche Staaten sind aufgrund der erheblichen Beeinträchtigungen der Tiere während des langen Transports sowie der aufgezeigten tierschutzwidrigen Behandlung der Tiere in den Zielländern, insbesondere im Rahmen der Schlachtung, mit dem Staatsziel Tierschutz gemäß Artikel 20a Grundgesetz nicht vereinbar².

Tierschutzorganisationen sowie tierschutzaffine Bürgerinnen und Bürger treten regelmäßig an die Bundestierschutzbeauftragte mit der Forderung der Etablierung eines umfassenden Verbots heran. Auch im politischen Kontext wird die Möglichkeit eines Verbots kontrovers diskutiert,

¹ Als Trip Floor Boxen werden Einzelungsboxen mit beweglichem Boden für Rinder aus Metall bezeichnet. Der Boden der Boxen wird gekippt, sodass die Tiere stürzen und die Gliedmaßen durch einen Spalt in der Seitenwand rutschen. Das Tier wird sodann an den herausragenden Gliedmaßen zwecks betäubungsloser Tötung hochgezogen und angeschlungen.

² Die Bundestierschutzbeauftragte macht darauf aufmerksam, dass die Berichte von Nichtregierungsorganisationen als valide Nachweise herangezogen und ausgewertet werden können. Dies wird dadurch gestützt, dass sich beispielsweise auch die EU-Kommission in ihrem Bericht vom 10.11.2011 über die Auswirkungen der VO EG Nr. 1/2005, KOM (2011)700 darauf beruft: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0700&from=HU>, Nr. 2.6. Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt insoweit ausreichend Nachweise in Frage gestellt werden, ausgewählte Nichtregierungsorganisationen als Sachverständige einzusetzen. Dies ist beispielsweise auch in Gerichtsverfahren gängige Praxis zur Erweiterung der Entscheidungsgrundlage, vgl. etwa Verfahren des Bundesverfassungsgerichts (§ 27a BVerfGG). Auch in Asylverfahren wird regelmäßig die Expertise von Nichtregierungsorganisationen zu Rate gezogen.

denn der Entzug von Veterinärbescheinigungen konnte der Tierschutzproblematik nicht ausreichend entgegenwirken. Aufgrund dessen sollen im Folgenden, ergänzend zur Stellungnahme der Bundestierschutzbeauftragten im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung³, rechtliche Stellschrauben zur Verhinderung der Transporte detailliert aufgezeigt werden: Es ist sowohl die Etablierung einer entsprechenden nationalen sowie einer unionsweiten Regelung denkbar. Mit Blick auf die weitreichenderen Auswirkungen einer unionsweiten Regelung wird zunächst auf diese eingegangen.

Unionsrechtliche Regelung:

Das Europäische Parlament hat die EU-Kommission und die Mitgliedsstaaten bereits mit Entschließung vom 14.2.2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU aufgefordert, soweit möglich den Übergang hin zu Transporten von Fleisch oder Schlachtkörpern anstelle von lebenden Tieren sowie von Spermata oder Embryonen anstelle von Zuchttieren in Drittländer zu fördern, auch wenn aus den Drittländern häufig lebende Tiere nachgefragt werden. Diese Forderung stützt das Europäische Parlament auf wiederkehrende Berichte von Tierschutzproblemen beim Transport sowie in den Zielländern und weist darauf hin, dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern mit extremen und langdauernden Schmerzen und Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der WOA (vormals OIE) für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen⁴.

In Anlehnung an die aktuelle Verordnung (EU) 2024/1157 zur grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen erscheint die Etablierung einer entsprechenden EU-Verordnung zur Regulierung sogenannter Drittlandtransporte zielführend.

Ziel dieser Verordnung zur grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen ist es, unter anderem Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festzusetzen.

Dazu sollen die nachteiligen Auswirkungen, die sich alleine aus der Verbringung und Behandlung von Abfällen ergeben können, verhindert oder verringert werden, indem Verfahren und Kontrollregelungen hierfür festgelegt werden, vgl. Artikel 1 Verordnung (EU) 2024/1157. Vor diesem Hintergrund statuiert die Verordnung unter anderem ein grundsätzliches Verbot der Ausfuhr bestimmter Abfälle aus der Union, Artikel 37 Absatz 1 Verordnung (EU) 2024/1157.

³ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/tierschutzbeauftragte/stellungnahme-tierschutzgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2, S. 30 ff.

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0132_DE.html, Nr. 82.

Der Export von Tieren in außereuropäische Drittstaaten könnte in vergleichbarem Maß begrenzt werden. Sachgerecht erscheint hier aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten ein generelles Exportverbot in außereuropäische Drittstaaten, die als Tierschutzhochrisikostaaen einzustufen sind.

Dies ist insbesondere deshalb angemessen, da die Union den Erfordernissen des Wohlergehens von Tieren als fühlende Lebewesen vollumfänglich Rechnung trägt; Artikel 13 AEUV.

Eine etwaige Erteilung einer Ausnahmegenehmigung muss an enge Voraussetzungen geknüpft und regelmäßig überprüft werden – diese sollte nur erteilt werden dürfen, wenn die Einhaltung von Tierschutzstandards am Bestimmungsort nachweislich gewährleistet werden kann. Ein geeigneter Anknüpfungspunkt wäre beispielsweise die Umsetzung der in vielen Zielländern bereits anerkannten WOA-Standards in nationales Recht – sofern überprüft werden kann, ob diese auch tatsächlich vollzogen werden. Maßgeblich erscheinen hier neben nationalen Standards für einen tierschutzgerechten Umgang insbesondere auch die Etablierung von Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Dabei muss es den jeweiligen Staaten obliegen, den Beweis zu führen, dass in der nationalen Gesetzgebung festgelegte Tierschutznormen in der täglichen Praxis umgesetzt werden. Die Bundestierschutzbeauftragte betont, dass die bloße Anerkennung der WOA-Standards ohne eine Umsetzung in nationales Recht gerade nicht ausreichend ist. Die Erteilung einer pauschalen Ausnahmegenehmigung zu Zuchtzwecken ist aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten ebenfalls nicht zielführend, da auch diese Tiere geschlachtet werden – oftmals schon kurz nach ihrer Ankunft im Zielland.

Die Etablierung einer entsprechenden unionsrechtlichen Verordnung ist aus hiesiger Sicht auch verhältnismäßig⁵. Denn es bestehen mit dem Export von Fleisch sowie Sperma und Embryonen geeignete Alternativen und die Exporte lebender Tiere in Drittstaaten basieren vorrangig auf wirtschaftlichen Erwägungen. Diese müssen hinter dem in Artikel 13 AEUV statuierten Tierschutz zurücktreten. Die Bundestierschutzbeauftragte macht zudem darauf aufmerksam, dass bereits seit Jahrzehnten Tiere zu Zuchtzwecken in Drittstaaten transportiert werden – bei korrekter Deklaration des Transports sollte mithin bereits eine ausreichende eigene Population aufgebaut worden sein.

Soweit argumentiert wird, dass der Export lebender Tiere zur Ermöglichung einer betäubungslosen Schlachtung, die vor Ort durchgeführt wird, erforderlich ist, kann auf den Export von Sperma zwecks Aufbau einer eigenen Zucht verwiesen werden – zumal der Transport lebender Tiere zu diesen Zwecken Artikel 13 AEUV zuwiderläuft.

⁵ Es wird insoweit auf die untenstehenden Ausführungen zur Zulässigkeit einer nationalen Regelung Bezug genommen.

Soweit argumentiert wird, dass die Nachfrage der Drittstaaten an lebenden Tieren bei Etablierung eines unionsrechtlichen Verbots aus anderen Staaten, beispielsweise Südamerika, gedeckt werden würde, ist anzumerken, dass dies dem – in allgemeiner Kritik stehendem – globalen Handel immanent ist und somit nicht als Rechtfertigung für tierschutzwidriges Handeln herangezogen werden kann.

Nationale Regelung:

Trotz der weitreichenderen Wirkung eines EU-Verbots, ist die Etablierung einer nationalen Regelung aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten aus den nachfolgend dargestellten Erwägungen dringend anzuraten.

1. Ausgestaltung eines nationalen Verbots

Die Bundestierschutzbeauftragte empfiehlt die Einführung eines Transportverbots in sogenannte Tierschutzhochrisikostaaen. Eine erste Orientierung bei der Auswahl der Staaten kann die Umsetzung der WOAH-Standards in nationales Recht bieten. Um eine Umgehung des Transportverbots in Hochrisikostaaen soweit es möglich ist zu verhindern, könnte folgende Regelung zusätzlich zu einer Beschreibung der Tierschutzhochrisikostaaen in Absatz 1 mit aufgenommen werden: *„Transporte in andere Staaten sind verboten, wenn bekannt ist oder aufgrund konkreter Anhaltspunkte damit gerechnet werden kann, dass die Tiere von dort aus in absehbarer Zeit in einen in Absatz 1 genannten Staat weitertransportiert werden“*⁶.

2. Bedeutung einer nationalen Regelung

Wenngleich eine unionsweite Regelung selbstredend bereits aufgrund des größeren Anwendungsbereichs der Norm eine höhere Tragweite haben würde, darf dies nicht zu einer Verantwortungsdiffusion dahingehend führen, dass die Bemühungen auf nationaler Ebene stagnieren. Im Gegenteil – diese sind gerade erforderlich, um unionsrechtliche Vorstöße voranzutreiben; die Signal- und Vorbildwirkung einer nationalen Vorschrift ist nicht zu unterschätzen. Denn die Schaffung einer unionsrechtlichen Vorschrift orientiert sich regelmäßig an nationalen Vorbildern, vgl. beispielsweise die Verordnung zum Import von Robbenfellen (EG 1007/2009) sowie die Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens sowie zur Ein- und Ausfuhr von Hunde- und Katzenfellen (EG 1523/2007), die zur Vereinheitlichung nationaler Regelungen erlassen worden

⁶ Vgl. hierzu auch Bülte, Felde, Maisack: Reform des Tierschutzrechts, S. 161 ff. sowie S. 355 f.

sind. Dies zeigt sich aktuell auch in dem von der EU-Kommission vorgelegten Verordnungsentwurf über das Wohlergehen von Hunden und Katzen und deren Rückverfolgbarkeit. In dem Verordnungsentwurf wird unter anderem statuiert, dass bereits viele EU-Mitgliedsstaaten nationale Regelungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Hunden und Katzen etabliert haben.

In diesem Zusammenhang ist letztlich auch zu berücksichtigen, dass mit dem erst kürzlich von der EU-Kommission vorgelegten Verordnungsentwurf zur EU-Transportverordnung⁷ Transporte in außereuropäische Drittstaaten, insbesondere Tierschutzhochrisikostaaaten, weiterhin erlaubt bleiben. Es ist demnach nicht ersichtlich, dass eine unionsrechtliche Regelung in absehbarer Zeit etabliert werden wird. Umso wichtiger ist es, auf nationaler Ebene alle bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen.

3. Verhältnismäßigkeit und Vereinbarkeit mit Unions- und internationalem Recht

Die Einführung einer umfassend ausgestalteten nationalen Regelung ist insgesamt verhältnismäßig und insbesondere geeignet und erforderlich, der Tierschutzproblematik – der Transporte in Tierschutzhochrisikostaaaten aus Deutschland – zu begegnen und auch Umgehungsmöglichkeiten ausreichend entgegenzuwirken.

Ein milderes, gleichermaßen wirksames Mittel ist mangels valider Kontrollmöglichkeiten in den Zielstaaten nicht ersichtlich; auch eine Deklaration als etwaige Zuchttiere ist kaum einer Überprüfung zugänglich.

Im Rahmen einer Abwägung der widerstreitenden Interessen ist der Staatszielbestimmung Tierschutz gemäß Artikel 20a Grundgesetz vor allem mit Blick auf die Regelmäßigkeit und Erheblichkeit der Tierschutzverstöße ein höheres Gewicht beizumessen als den wirtschaftlichen Zielen der betroffenen Organisatoren bzw. Transportunternehmer. Auch die Berufsfreiheit gemäß Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz wird durch die Etablierung eines Verbotes nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Es handelt sich bei einem Transportverbot um eine Regelung mit objektiv berufsregelnder Tendenz⁸, die aber mit Blick auf die Staatszielbestimmung Tierschutz gerechtfertigt ist.

Soweit argumentiert wird, dass die Etablierung eines Transportverbots mit der Kürzung von Arbeitsplätzen einhergeht, merkt die Bundestierschutzbeauftragte an, dass eine Umstellung auf

⁷ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 7.12.2003, COM(2923) 770 final.

⁸ So zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29.9.2022 – 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/1 –, BeckRS 2022, 31506, Rn. 73.

den Export von Fleisch sich sogar positiv auf die Wirtschaft auswirken könnte: eine rumänische Studie hat gezeigt, dass dadurch mehr Arbeitsplätze geschaffen werden könnten⁹.

Die Erschwerung möglicher handelspolitischer Beziehungen muss hinter dem Tierschutz als Staatszielbestimmung zurücktreten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass – wie bereits erläutert – der Transport von Fleisch und Sperma möglich ist.

Ausdrücklich verfehlt ist es, davon auszugehen, dass ein gesetzliches Verbot aufgrund etwaiger Umgehungsmöglichkeiten nicht befolgt werden würde und daher mangels Wirksamkeit nicht geeignet oder gar unverhältnismäßig sei.

Zunächst ist zu unterstellen, dass sich betroffene Personen rechtstreu verhalten; dabei ist nicht zuletzt auch der mit einer Umgehung verbundene Planungs- und Organisationsaufwand nicht zu unterschätzen. Zudem ist es gerade die Aufgabe des Normgebers, eine Regelung so zu formulieren, dass Umgehungsmöglichkeiten so weit wie möglich ausgeschlossen werden, um der Staatszielbestimmung Tierschutz umfassend Rechnung zu tragen. Dies kann mit der eingangs vorgeschlagenen Regelung erreicht werden.

Ein Transportverbot wäre geeignet. Insoweit genügt bereits die Möglichkeit, durch die Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen; eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt.¹⁰ Nach oben Gesagtem ist ein Transportverbot in jedem Fall als geeignet zu beurteilen.

Angesichts der verhältnismäßig geringen Anzahl der betroffenen Tiere und der zahlreichen anderen Möglichkeiten, die Tiere zu veräußern und mit ihnen zu wirtschaften, kommen die damit einhergehenden möglicherweise finanziellen Einschränkungen nicht annähernd einem Berufsverbot gleich und belasten die Adressaten somit nicht unzumutbar. Dafür ist aber die Beeinträchtigung des hochwertigen, mit Verfassungsrang ausgestatteten Gemeinwohlbelangs des Tierschutzes eine sehr gravierende.¹¹

Unionsrechtliche Bedenken gegen die Etablierung eines nationalen Verbotes bestehen aus hiesiger Sicht nicht:

⁹ https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/240162/Economic_Report_-_Romanian_Live_Export.pdf.

¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 29.9.2022 – 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/1 –, BeckRS 2022, 31506, Rn. 111.

¹¹ Zu dem umgekehrten Fall (Eingriff in die Berufsfreiheit schwerwiegend, Auswirkungen auf den Tierschutz nur gering) BVerfG, Beschluss vom 29.9.2022 – 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/1 –, BeckRS 2022, 31506.

Unter Zugrundelegung der tierschutzwidrigen Behandlung in den Zielländern könnte ein Verbot auf Artikel 10 VO 2015/479 gestützt werden. Danach können die Mitgliedstaaten Ausfuhrbeschränkungen unter anderem zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren erlassen.

Insbesondere die Verordnung 1/2005 als speziellere Regelung steht der Anwendung des Ausnahmetatbestandes gemäß Artikel 10 VO 2015/479 nicht entgegen. Der Anwendungsbereich der Verordnung 1/2005 ist hier nicht eröffnet, diese regelt primär das „wie“ des Transports, jedenfalls aber nicht das „wohin“ und die Sachverhalte, die nach dem Transportvorgang eintreten. Eine andere Beurteilung kann sich auch nicht aus Artikel 3 Satz 1 VO 1/2005 ergeben, wonach niemand eine Tierbeförderung durchführen oder veranlassen darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Denn auch diese Regelung bezieht sich auf die Modalitäten des Transports und stellt keine Grundentscheidung, dass Tiertransporte in außereuropäische Drittstaaten grundsätzlich zulässig sein sollen, dar. Ein auf Artikel 10 VO 2015/479 gestütztes Verbot hingegen basiert auf tierschutzwidrigen Behandlungen in den Zielländern und ist damit losgelöst vom Transport zu betrachten und würde den Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 1/2005 gar nicht berühren¹².

Mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH und der Anerkennung von Tieren als fühlende Lebewesen – auch durch die Mitgliedstaaten – gemäß Artikel 13 AEUV entspricht die Einführung eines nationalen Verbots einer konsequenten Umsetzung der Werte der Europäischen Union.

Denn bereits im Jahr 2015 hat der EuGH darauf hingewiesen, dass Tierschutz nicht an den EU-Außengrenzen endet (vgl. Urteil vom 23.4.2015, C-424/13). Mangels ausreichender Kontrollmöglichkeiten in den Zielstaaten und zahlreicher Nachweise tierschutzwidriger Behandlungen wäre die Etablierung eines Transportverbots folgerichtig.

Dies unterstützt auch das aktuelle Urteil des EuGH zum betäubungslosen Schlachten aus dem Jahr 2020 (C-336/19), womit bestätigt wird, dass Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene das betäubungslose Schlachten verbieten können. Dies zugrunde gelegt muss es erst recht möglich sein, den Transport von lebenden Tieren in Staaten, in denen die Tiere betäubungslos geschlachtet werden, unabhängig von dem deklarierten Verwendungszweck zu verbieten. Dies gilt insbesondere deshalb, weil eine Lieferung von Spermata und Embryonen oder Fleisch problemlos möglich wäre.

¹² So auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung: Einschränkung von Lebendtiertransporten in bestimmte Drittländer aus Tierschutzgründen, 2022, S. 9.

Nicht zuletzt statuiert auch die EU-Tierschlachtverordnung (EU-Verordnung 1099/2009) in Artikel 12 Satz 2, dass bei der Einfuhr von Fleisch aus einem Drittland eine Bescheinigung erforderlich ist, die belegt, dass Vorschriften eingehalten worden sind, die denen der Kapitel II und III der Verordnung – also unter anderem den Vorgaben zur größtmöglichen Schmerzausschaltung und Betäubung – zumindest gleichwertig sind. Mit dieser Regelung wird dem Grundsatz des Artikel 13 AEUV Rechnung getragen, indem kein Fleisch von Tieren, die unter tierschutzwidrigen Bedingungen geschlachtet wurden, in die europäische Union eingeführt werden darf. Diese Intention würde jedoch unterlaufen, wenn gleichzeitig lebende Tiere mit dem Wissen, dass diese dort unter tierschutzwidrigen Bedingungen geschlachtet werden, in Drittstaaten transportiert werden würden.

Wohlwissend, dass genanntes Beispiel bestimmte Bedingungen an die Einfuhr von Fleisch knüpft, sei hier weiter angeführt, dass auch in anderen Tierschutzregelungsmaterien auf EU-Ebene die Einfuhr von bestimmten Bedingungen in Drittstaaten abhängig gemacht, vgl. beispielsweise Artikel 21 des Verordnungsentwurfs über das Wohlergehen von Hunden und Katzen und deren Rückverfolgbarkeit sowie die in der Verordnung (EG) Nr. 576/2013 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 998/2003 statuierten Regelungen zur Einfuhr von Heimtieren aus Drittstaaten.

Daraus lässt sich schließen, dass es nicht unüblich ist, die Einhaltung bestimmter Anforderungen in Drittstaaten zu fordern. Wenn diese für die Einfuhr statuiert und kontrolliert werden können, so gebietet es die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten nach Artikel 13 AEUV, den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen, entsprechende nationale Vorschriften für die Ausfuhr bis zum Erlass einer unionsweiten Regelung zu etablieren.

Auch die Einführung des vorgeschlagenen Umgehungsverbots verstößt nicht gegen Unionsrecht. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 35 AEUV ist jedenfalls gemäß Artikel 36 AEUV gerechtfertigt. Denn die Untersagung dient dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Tieren im Sinne des Artikel 36 AEUV. Nur durch die Beschränkung des Handels kann verhindert werden, dass Tiere aus Deutschland über Mitgliedsstaaten weiterhin in außereuropäische Tierschutzhochrisikostaten transportiert werden.

Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) steht einem Ausfuhrverbot ebenfalls aus hiesiger Sicht nicht entgegen. Artikel XX GATT statuiert, dass Handelsbeschränkungen, insbesondere Ein- und Ausfuhrverbote, u.a. zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren, zulässig sind. Das Verbot muss verhältnismäßig sein und darf keine willkürliche Diskriminierung enthalten. Dies ist hier der Fall. Insbesondere liegt keine willkürliche Diskriminierung vor, da eine genaue Überprüfung der Drittstaaten erfolgt und dabei stets ein gleicher Maßstab angesetzt wird.

4. Rechtliche Möglichkeiten zur Umsetzung eines Verbots – gesetzliche Verankerung bzw. Einführung einer Verordnung

Es besteht aus hiesiger Sicht sowohl die Möglichkeit der Umsetzung der bereits bestehenden Verordnungsermächtigung durch den Ordnungsgeber, § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 Tierschutzgesetz, als auch die Aufnahme einer gesetzlichen Regelung im Tierschutzgesetz – entscheidend ist letztlich, dass ein Verbot etabliert wird.

Bereits das derzeit bestehende nationale Recht ermöglicht die Etablierung eines entsprechenden Verbotstatbestandes. Gemäß § 12 Absatz 2 Satz 1 Nr. 3 Tierschutzgesetz wird das Bundesministerium 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.

Der Erlass einer solchen Rechtsverordnung ist zum Schutz der Tiere erforderlich – es besteht eine abstrakte Gefahr tierschutzwidriger Handlungen in den Zielländern. Dies wird auch durch verwaltungsgerichtliche Entscheidungen bestätigt¹³; das OVG Lüneburg äußert in seiner Entscheidung vom 15. Dezember 2023 [11 ME 506/23] sogar Unverständnis, warum von der bestehenden Verordnungsermächtigung noch kein Gebrauch gemacht worden ist¹⁴.

Die bestehende Verordnungsermächtigung ist nicht zu unbestimmt, insbesondere ist die Voraussetzung der Erforderlichkeit zum Schutz der Tiere seit dem Legehennenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6.7.1999 [2 BvF 3/90] ausreichend konkretisiert und auch in weiteren Ermächtigungsgrundlagen des Tierschutzgesetzes zu finden, z.B. § 2a Abs. 1 Tierschutzgesetz; § 13 Abs. 3 Satz 1 Tierschutzgesetz. Die Verordnungsermächtigung statuiert im Vergleich zu den weiteren Ermächtigungsgrundlagen auch nicht einen schwerwiegenderen Eingriff, sodass die Voraussetzung hier ausreichend ist.

Soweit der Gesetzgeber dies anders beurteilt, weist die Bundestierschutzbeauftragte darauf hin, dass die Ermächtigungsgrundlage im Rahmen der laufenden Reformierung des Tierschutzgesetzes angepasst werden könnte.

Da von der Verordnungsermächtigung bislang jedoch kein Gebrauch gemacht worden ist, macht die Bundestierschutzbeauftragte erneut auf die Notwendigkeit der Einführung einer gesetzlichen Regelung im Rahmen der laufenden Reformierung des Tierschutzgesetzes aufmerksam.

¹³ Vgl. auch OVG NRW Beschluss vom 10. 12. 2020, Az.: 20 B 1958/20.

¹⁴ OVG Niedersachsen Beschluss vom 15.12.2023, Az.: 11 ME 506/23.

Aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs und zur Vermeidung von Verantwortungsdiffusion ist die Aufnahme eines Verbots in das Tierschutzgesetz aus Sicht der Bundestierschutzbeauftragten vorzugswürdig.

Zuletzt wird darauf hingewiesen, dass auf nationaler Ebene auch andere Ausfuhrbeschränkungen existieren. So wird mit dem Kulturgutschutzgesetz (KGSG)¹⁵ seit 2016 die Ausfuhr von Kulturgütern streng reglementiert und zum Teil einem Verbot bzw. einem generellen Genehmigungsvorbehalt unterworfen (vgl. §§ 21 und 24 KGSG). Das Gesetz dient dem Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung.¹⁶

Im Hinblick auf den Tierschutz verpflichtet die Verfassung mit Art. 20a Grundgesetz den Gesetzgeber, geeignete Regelungen mit dem Ziel des Tierschutzes im Sinne eines ethisch begründeten Schutzes der Tiere zu treffen.¹⁷

gez. A. Kari

¹⁵ Kulturgutschutzgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I S. 1914, 1936).

¹⁶ Häberle in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 252. EL, Stand: Juli 2024, § 21 KGSG Rn. 1.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 29.9.2022 – 1 BvR 2380/21, 1 BvR 2449/1 –, BeckRS 2022, 31506, Rn. 98.