

12.02.21

Beschluss
des Bundesrates

**Entschließung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung
von Tieren in bestimmte Drittstaaten**

Der Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche Entschließung zu fassen.

Anlage

Entschließung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten

1. Der Bundesrat betont die hohe Bedeutung des Tierschutzes im Zusammenhang mit der Beförderung von landwirtschaftlichen Nutztieren, namentlich Rindern, insbesondere in weit entfernte Drittstaaten, und erinnert an seinen Beschluss vom 7. Juni 2019, der dringenden Handlungsbedarf auf EU- und Bundesebene zur Verbesserung des Tierschutzes während des Transportes aufzeigt, BR-Drucksache 213/19 (Beschluss). Er unterstreicht, dass bei Tiertransporten in Drittstaaten Zweifel an der unionsrechtskonformen Durchführbarkeit von Tiertransporten nicht sicher ausgeräumt werden können, solange den für die Genehmigung von Tiertransporten vor Ort zuständigen Behörden keine validen, zentral gesammelten und bewerteten Informationen zu Transportrouten, Versorgungsstationen und Empfängern in Drittländern zur Verfügung gestellt werden.
2. Darüber hinaus hält der Bundesrat weitere Maßnahmen für erforderlich, um in Drittländer exportierte landwirtschaftliche Nutztiere auch nach Abschluss des Transportes vor tierschutzwidrigen Behandlungen zu schützen.
3. Deshalb fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, 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.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, 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.

5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung bei Verhandlungen zu Handelsabkommen oder vergleichbaren Vereinbarungen mit Drittländern dafür Sorge zu tragen, dass sich das jeweilige Land zur Einhaltung der internationalen Normen des von der OIE herausgegebenen "Terrestrial Animal Health Code" (OIE- Gesundheitskodex für Landtiere) verpflichtet und seine Versorgungsstationen einer Zertifizierung durch Organe der EU zugänglich macht.

6. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darüber hinaus, bei der anstehenden Novelle der Tierschutztransportverordnung eine Ausweitung der Bußgeldtatbestände auf weitere Verstöße gegen Artikel 3 Satz 2 Buchstabe a bis h der Verordnung EG 1/2005 des Rates, insbesondere auf Verstöße gegen das Verbot der Beförderung von transportunfähigen Tieren, zu prüfen.
7. Zur Verbesserung des Tierschutzes bei Tiertransporten in Drittländer fordert der Bundesrat die Bundesregierung weiterhin auf,
 - a) aufgrund ihrer Außenvertretungskompetenz Versorgungsstellen in Drittländern, insbesondere in Russland, zu auditieren und den Ländern das Ergebnis zur Verfügung zu stellen,
 - b) auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass durch Organe der EU Tiertransportrouten und Versorgungsstellen in Drittländer zertifiziert und die für die Überwachung in den Mitgliedstaaten notwendigen Informationen den Mitgliedstaaten in einer Datenbank zur Verfügung gestellt werden,
 - c) sich auf europäischer Ebene für eine zeitnahe Überarbeitung der EU-Tierschutztransportverordnung einzusetzen und neben den im Bundesratsbeschluss 213/19 vom 7. Juni 2019 geforderten Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auf ein generelles Verbot von Tiertransporten in bestimmte Drittländer hinzuwirken.

Begründung:

Zu Nummer 1 bis 3:

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat am 10. Dezember 2020 (Az. 20 B 1985/20) entschieden, dass erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Untersagung von Tiertransporten in einen Drittstaat durch die zuständige Behörde bestehen. Es hat diesbezüglich u.a. angenommen, dass das für die Untersagung erforderliche Vorliegen einer konkreten Gefahr von Verstößen gegen § 2 Nummer 1 und 2 sowie § 1 Satz 2 TierSchG in dem Drittstaat zweifelhaft sei, solange eine entsprechende Prognose nicht durch offizielle neutrale Stellungnahmen – etwa staatlicher oder behördlicher Stellen – abgesichert ist. Die derzeitige Erkenntnislage mag aus Sicht des Oberverwaltungsgerichts „zum Erlass abstraktgenereller Regelungen in der Art etwa von verordnungsrechtlichen Verbringungsverboten nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 TierSchG“ ermächtigen. Solange eine solche Verordnung nicht vorhanden sei und konkrete Anhaltspunkte auf Basis offizieller bzw. neutraler Stellungnahmen nicht existieren, sei eine Untersagung durch die zuständige Behörde im Einzelfall rechtlich fragwürdig. Damit wendete sich das Oberver-

waltungsgericht gegen einen Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. November 2020 (Az. 21 L 2135/20), der eine entsprechende Entscheidung der Behörde aufgrund von Medienberichten bzw. von Berichten von Nichtregierungsorganisationen bestätigte.

Zur Schaffung von Rechts- und Entscheidungssicherheit für Wirtschaftsbeteiligte und Behörden sowie zur Erfüllung der in Artikel 20a GG geregelten Staatszielbestimmung Tierschutz ist es deshalb geboten, 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 aus Gründen des Tierschutzes zu verbieten ist. Es geht in der Sache nicht um Einzelfälle, sondern um die Frage, ob ein bestimmter Drittstaat ein verlässlicher Partner für den Handel mit lebenden Tieren ist. Dies und wie bestehende Missstände abgestellt werden können, betrifft letztlich die Außenvertretungskompetenz des Bundes und ist dem Zugriff der zuständigen Behörden vor Ort ebenso entzogen wie dem der Länder. Nicht nur der Umstand, dass die Problematik bundesweit besteht, sondern insbesondere auch ihre internationale und diplomatische Dimension machen ein Tätigwerden des Bundes erforderlich. Notwendig ist eine klare und rechtssichere Lösung, die den Wirtschaftsbeteiligten Planungssicherheit und den zuständigen Behörden eine verlässliche Entscheidungsgrundlage bietet.

Zu Nummer 4:

Über die grundsätzliche Prüfung der Handelsbeschränkung mit bestimmten Ländern hinaus sind weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes bei Tiertransporten in Drittländer erforderlich. Dies betrifft extrem lange Transportzeiten, Temperaturüber- oder -unterschreitungen oder mangelnde bis nicht vorhandene Versorgungsmöglichkeiten für die Tiere entlang der Transportroute.

Beim Schlachttiertransport sind innerdeutsch bereits max. 8 Stunden Transportzeit vorgegeben. Ein Verbot einer über 8 Stunden hinausgehenden Transportzeit haben der Bundesrat und das EU-Parlament bereits seit den 1990er-Jahren wiederholt gefordert. Auch die Erwägungsgründe der Verordnung (EG) 1/2005 fordern, die Transportdauer auf ein Mindestmaß zu beschränken, da davon auszugehen sei, dass sich lange Beförderungen – nach Artikel 2 Buchstabe m der Verordnung definiert als solche, die ab dem Zeitpunkt der Bewegung des ersten Tieres der Sendung acht Stunden überschreitet – nachteiliger auswirken und zu Tierleid führen. Veterinärmedizinisch ist zusätzlich insbesondere bei Temperaturen von über 25 °C von erheblichem Hitzestress und damit verbundenen Leiden auszugehen. Kalte Temperaturen sind zwar besser verträglich, können aber zum Einfrieren der Wasserleitungen führen und die Wasserversorgung der Tiere gefährden. Um die reale Dauer der Transporte und Grenzzeiten abrufen und auswerten zu können, ist ein Zugang zu vollständigen GPS-Daten beispielsweise über das Trade Control and Expert System (TRACES) vonnöten.

Zur rechtssicheren Untersagung und Ahndung ist eine Konkretisierung der Handlungsoptionen und Kontrollmechanismen in der Rechtsetzung erforderlich. Die derzeitige Situation, in welcher die zuständigen Behörden, die nach

Einzelfallprüfung zum Schluss kommen, Transporte aus Tierschutzgründen nicht abfertigen zu können aufgrund fehlender Rechtssetzung per Gerichtsbeschluss gezwungen werden, Transporte zu genehmigen, die von Gesetzes wegen eigentlich verhindert werden müssten (vgl. VG Potsdam, Beschluss vom 24. August 2020 - 3L165/20) muss behoben werden. Der Widerspruch zwischen dieser Situation und § 16 a des deutschen Tierschutzgesetzes, wonach im Einzelfall die erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung der Anordnungen nach § 2 Tierschutzgesetz getroffen werden dürfen, muss entsprechend aufgelöst werden. Ebenso dürfen sich diese Handlungsmöglichkeiten entsprechend des Erwägungsgrundes Nr. 6 der Verordnung EG 1/2005 nicht nur auf den Transport selbst beziehen, sondern es müssen auch „nach dem Transport strengere Vorschriften eingeführt werden, um den Tieren Schmerzen und Leiden zu ersparen“.

Neben einer Absicherung der rechtlichen Handlungsoptionen sind für einen tierschutzgemäßen Transport aber auch die infrastrukturellen Voraussetzungen der Versorgungsstellen innerhalb und außerhalb der EU zwingend erforderlich. So zeigte eine Inaugenscheinnahme angeblicher russischer Versorgungsstationen durch eine Gruppe deutscher Amtstierärztinnen und zusammen mit der hessischen Landestierschutzbeauftragten in 2019 fehlende, völlig unzureichende oder mangelhafte Stationen auf. Daher müssen die im EU-Parlament gefassten Entschlüsse vom 12. Dezember 2012 zum Schutz von Tieren beim Transport (2012/2031(INI)) und vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung EG 1/2005 (2018/2110(INI)) durch die Bundesregierung aufgegriffen werden, um die vorhandenen Versorgungsstellen auf Einhaltung von EU-Vorgaben zu überprüfen.

Zu Nummer 5:

Um die Einhaltung tierschutzgemäßer Transporte und zeitnahe Schlachtung auch in Drittländern sicherzustellen und um von einem Ausschluss eines Drittlandes als Exportland ggf. absehen zu können, ist eine vertragliche Verpflichtung zur Einhaltung der OIE-Standards ein geeignetes Mittel. Im selben Zuge sind die Versorgungsstationen des Landes der Kontrolle zugänglich zu machen um die Wirksamkeit der vertraglichen Vereinbarung sicherzustellen.

Zu Nummer 6:

Derzeit können nur zwei Tatbestände der Allgemeinen Bedingungen für Tiertransporte als Ordnungswidrigkeit geahndet werden, von abschreckenden Maßnahmen, wie sie die europäische Kontrollverordnung verlangt, kann hier nicht die Rede sein. Nach der gegenwärtigen Fassung von § 21 Absatz 3 Nummer 1 TierSchTrV stellt der Transport von Tieren, die nicht transportfähig sind (Verstoß gegen Artikel 3 Satz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1/2005) in Deutschland keine Ordnungswidrigkeit mehr dar. Vor der Geltung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 war dieser Verstoß als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße bis zu 25 000 EUR bedroht (§ 42 Absatz 1 Nummer 1 i. V. mit § 3 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 Satz 1 TierSchTrV in der bis zum 18. Februar 2009 geltenden Fassung). Diese Abschwächung ist nicht mit der Zielsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vereinbar, die ausweislich des Erwägungsgrundes Nr. 6 fordert, dass „...im Interesse einer artgerechten Tier-

behandlung und zum Schutz der Gesundheit der Tiere während und nach dem Transport strengere Vorschriften eingeführt werden [sollen], um den Tieren Schmerzen und Leiden zu ersparen“. Auch die übrigen in Artikel 3 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 aufgestellten, ausreichend bestimmten Grundsätze sind für das Wohlbefinden der Tiere von so großer Bedeutung, dass sie in den Katalog der Ordnungswidrigkeiten nach § 21 TierSchTrV aufzunehmen sind.

Zu Nummer 7:

Zusätzlich sind weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes bei Tiertransporten in Drittländer erforderlich. Die Bundesregierung sollte in diesem Zusammenhang insbesondere

- Versorgungsstellen in Drittländern, insbesondere in Russland, auditieren,
- auf europäischer Ebene auf eine Zertifizierung von Tiertransportrouten und Versorgungsstellen in Drittländern durch Organe der EU hinwirken,
- sich auf europäischer Ebene für eine zeitnahe Überarbeitung der EU-Tierschutztransportverordnung einsetzen und neben den im Bundesratsbeschluss vom 7. Juni 2019, BR-Drucksache 213/19 (Beschluss), geforderten Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auf ein generelles Verbot von Tiertransporten in bestimmte Drittländer hinzuwirken.