



LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**INFORMATION**

**17/298**

Alle Abg

## **Gutachten zur Möglichkeit eines Verbots von Lebendtiertransporten in Drittstaaten**

Bearbeitung: Dr. Martin Dresenkamp  
Rechtsreferendarin Davina Ebel

Datum: 8.02.2021

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Norwich Rüße erstellt. Das Gutachten wurde durch den Abgeordneten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>A. GUTACHTENAUFTRAG</b> .....	<b>4</b>
<b>B. EINLEITUNG</b> .....	<b>5</b>
<b>C. GUTACHTEN</b> .....	<b>7</b>
I. IST ES MÖGLICH, LEBENDTIERTRANSPORTE IN DRITTSTAATEN – INSBESONDERE VOR DEM HINTERGRUND, DASS DORT DIE GESETZLICHEN TIERSCHUTZSTANDARDS IN DER REGEL NICHT DEM NIVEAU DES DEUTSCHEN TIERSCHUTZGESETZES ENTSPRECHEN – GRUNDSÄTZLICH ZU VERBIETEN? .	7
1. <i>Aktuelle Rechtsprechung in ordnungsrechtlichen Bezügen</i> .....	7
1.1. Europäischer Gerichtshof zur Anwendbarkeit der TTVO bei Transporten in Drittstaaten .....	7
1.2. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen .....	9
1.3. Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein.....	12
1.4. Zwischenergebnis.....	13
2. <i>Vereinbarkeit eines Tierverbringungsverbots in Drittstaaten mit dem Grundgesetz</i> .....	14
2.1. Tierschutz als Staatsziel .....	14
2.2. Gerechtfertigter Eingriff in die Grundrechte? .....	14
2.2.1. Zweck des Allgemeinwohls.....	15
2.2.2. Geeignetheit .....	16
2.2.3. Erforderlichkeit .....	17
2.2.4. Angemessenheit.....	20
3. <i>Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht</i> .....	21
3.1. Art. 207 AEUV [Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik] .....	22
3.2. Rechtfertigung aufgrund der Ausfuhrverordnung ?.....	23
3.3. Internationale Handelsabkommen - Vereinbarkeit mit dem GATT .....	24
3.4. Zwischenergebnis:.....	24
II. WENN EIN SOLCHES VERBOT (S. FRAGE 1) MÖGLICH IST, WER KÖNNTE ES UMSETZEN UND AUF WELCHE ART UND WEISE? .....	25
1. <i>Umsetzungskompetenz des Landes?</i> .....	25
2. <i>Betroffene Kompetenztitel aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG</i> .....	25
2.1. Ausschluss der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers aufgrund einer erschöpfenden Regelung durch den Bundesgesetzgeber im TierSchG und in der TierSchTrV ....	26
2.1.1. TierSchG .....	26
2.1.2. Generalklausel in § 16a TierSchG .....	27
2.1.3. Umsetzung eines Tierverbringungsverbots in Drittstaaten auf dem Verordnungswege basierend auf § 12 TierSchG .....	28
2.2. Bundesratsinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen .....	30
III. ZUSAMMENFASSUNG.....	33
<b>D. LITERATURVERZEICHNIS</b> .....	<b>34</b>

## A. Gutachtauftrag

Der Gutachtauftrag knüpft an den Erlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2020 an, mit dem die zuständigen Überwachungsbehörden angewiesen wurden, Abfertigungen von langen Beförderungen nicht abgesetzter Kälber und von Zuchtrindern in sämtliche Drittstaaten bis auf Weiteres zu untersagen.<sup>1</sup>

Der Abgeordnete Rüsse (Grüne-Fraktion) weist darauf hin, dass der Tierschutz als Staatsziel in Art. 20a Grundgesetz (GG) verankert sei. Einfachgesetzlich ergäbe sich aus dem Tierschutzgesetz ein Verbot, Tieren ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zuzufügen.

Auch auf europäischer Ebene ergäbe sich u.a. aus Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport, dass die Beförderung von Tieren unterbleiben müsse, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Der Auftraggeber verweist in diesem Zusammenhang auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahre 2015, das die Anwendung der Vorgaben der Verordnung auch bei Beförderungen in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Union feststellte.

Vor diesem Hintergrund bittet der Abgeordnete den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen um Anfertigung eines Gutachtens zu den Möglichkeiten eines Verbots von Lebewesentransporten in Drittstaaten. Im Rahmen des Gutachtens sollen die folgenden beiden Fragen einer Klärung zugeführt werden:

**1. Frage: Ist es möglich, Lebewesentransporte in Drittstaaten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass dort die gesetzlichen Tierschutzstandards in der Regel nicht dem Niveau des deutschen Tierschutzgesetzes entsprechen – grundsätzlich zu verbieten?**

**2. Frage: Wenn ein solches Verbot (s. Frage 1) möglich ist, wer könnte es umsetzen und auf welche Art und Weise?**

---

<sup>1</sup> <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/landwirtschaftsministerium-untersagt-langstrecken-rindertransporte-in-drittstaaten-und-lange-befoerderungen-nicht-abgesetzter-kaelber-1595413775>, letzter Abruf am 3.02.2021.

## B. Einleitung

Lebendtiertransporte ins Ausland machen nicht vor den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten halt, sondern führen auch in Drittstaaten. Hier bleiben die Haltungs- und Schlachtbedingungen zum Teil hinter den europäischen tierschutzrechtlichen Mindeststandards zurück, wodurch nachhaltig die Erreichung der Ziele des nationalen und europäischen Tierschutzes gefährdet werden.

Einfachgesetzliche Regelungen, die eine Verbringung von Tieren ins Ausland betreffen, finden sich im Tierschutzgesetz (TierSchG), insbesondere in den §§ 12 und 16a TierSchG.<sup>2</sup>

Während das TierSchG, als einfachgesetzliche Normierung des Tierschutzes, bereits Anfang der 1970er Jahre verabschiedet wurde, erfolgte die explizite verfassungsrechtliche Kodifikation in Art. 20a GG erst 30 Jahre später am 1. August 2002. Zuvor war bereits im Jahre 1994 der Umweltschutz in die Verfassung aufgenommen worden. Anlass für die Kodifikation des Tierschutzes im Grundgesetz gab ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 2002 zum sog. „Schächtverbot“.<sup>3</sup> Das Gericht hatte festgestellt, dass muslimische Metzger eine Ausnahmegenehmigung für das Töten von Tieren ohne Betäubung (Schächten) erhalten könnten, da sich die Religionsfreiheit gegenüber dem Tierschutz durchsetze. Begründet wurde dies u. a. damit, dass Tiere nicht (explizit) grundgesetzlich geschützt seien – anders als die Religionsfreiheit. Bereits wenige Monate nach dem Urteil kam es zu einer Ergänzung des Art. 20a GG, der nunmehr lautet.

*„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“*

7 Jahre nach der Kodifikation des Tierschutzes im Grundgesetz trat die Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates am 11. Februar 2009 (TTVO) in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft.<sup>4</sup> Die

---

<sup>2</sup> Die relevanten Regelungen im TierSchG lauten:

### § 12

(1) Wirbeltiere, an denen Schäden feststellbar sind, von denen anzunehmen ist, dass sie durch tierschutzwidrige Handlungen verursacht worden sind, dürfen nicht gehalten oder ausgestellt werden, soweit dies durch Rechtsverordnungen nach Abs. 2 Nr. 4 oder 5 bestimmt ist.

(2) Das Bundesministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist,

1. das Verbringen von Tieren oder Erzeugnissen tierischer Herkunft aus einem Staat, der nicht der Europäischen Union angehört, in das Inland (Einfuhr) von der Einhaltung von Mindestanforderungen hinsichtlich der Tierhaltung oder des Tötens von Tieren und von einer entsprechenden Bescheinigung abhängig zu machen sowie deren Inhalt, Form, Ausstellung und Aufbewahrung zu regeln,

2. die Einfuhr bestimmter Tiere von einer Genehmigung abhängig zu machen,

3. das Verbringen bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat zu verbieten, [...]

### § 16a

(1) Die zuständige Behörde trifft die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Sie kann insbesondere

1. im Einzelfall die zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 erforderlichen Maßnahmen anordnen, [...]

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 15. Januar 2002 – 1 BvR 1783/99.

<sup>4</sup> BGBl. I S. 375.

TTVO regelt den Transport von Tieren, der in Verbindung mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit durchgeführt wird. Die Verordnung regelt hingegen nicht, unter welchen Bedingungen die Tiere in Drittstaaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft geschlachtet werden dürfen. Die vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erlassene Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates (TierSchTrV) geht zum Teil über den europäischen Regelungskanon hinaus. Sie enthält zum Beispiel Regelungen zu wirbellosen Tieren, während die TTVO schon nach ihrem Artikel 1 [Geltungsbereich] nur den „*Transport lebender Wirbeltiere innerhalb der Gemeinschaft*“ umfasst. Hinsichtlich der Haltungs- und Schlachtbedingungen in Drittstaaten bleibt sie jedoch im Rahmen der europäischen Regelungen.<sup>5</sup>

Auf Landesebene hat das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur – und Verbraucherschutz mit Datum vom 21. Juli 2020 die zuständigen Überwachungsbehörden in Nordrhein-Westfalen per Erlass angewiesen, von Abfertigungen langer Beförderungen nicht abgesetzter Kälber und von Zuchtrindern in Drittstaaten mit sofortiger Wirkung bis auf Weiteres abzusehen.<sup>6</sup> Die Transportunternehmen wurden aufgefordert, routenscharfe Konzepte vorzulegen, die eine tierschutzgerechte Durchführung langer Straßen- und Schiffstransporte plausibel darlegen. Anlass des Erlasses waren die Ergebnisse amtlicher Tiertransportkontrollen, fehlende valide Informationen über Versorgungsstationen in Drittstaaten, wiederholte Überschreitungen maximaler Transportzeiten und fehlende Tränkmöglichkeiten für Kälber auf Fahrzeugen, die belegten, dass einige Transporte nicht bis zum Bestimmungsort in Drittstaaten tierschutzkonform durchgeführt würden.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> BR-Drs. 766/08 S. 1; *Moritz*, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, TierSchTrV Einführung Rn. 1.

<sup>6</sup> <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/landwirtschaftsministerium-untersagt-langstrecken-rindertransporte-in-drittstaaten-und-lange-befoerderungen-nicht-abgesetzter-kaelber-1595413775>, letzter Abruf am 8.02.2021.

<sup>7</sup> <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/landwirtschaftsministerium-untersagt-langstrecken-rindertransporte-in-drittstaaten-und-lange-befoerderungen-nicht-abgesetzter-kaelber-1595413775>, letzter Abruf am 8.02.2021.

## C. Gutachten

Im nachfolgenden Gutachten wird zunächst auf die Frage eingegangen, ob es abstrakt-generell möglich ist, Lebewandtransporte in Drittstaaten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass dort die gesetzlichen Tierschutzstandards in der Regel nicht dem Niveau des deutschen Tierschutzgesetzes entsprechen – zu verbieten (**C.I.**). Anhand aktueller Rechtsprechung werden Kriterien und bisherige Regelungsdefizite aufgezeigt, u.a. auch mittels der hochaktuellen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen aus Dezember 2020. Es wird dann auf die Vereinbarkeit eines Tierverbringungsverbots mit dem Grundgesetz und dem Unionsrecht eingegangen.

Im zweiten Teil widmet sich das Gutachten der Frage, wer ein solches Verbot umsetzen könnte und auf welche Art und Weise (**C.II.**). Es wird geklärt, ob eine Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht und inwiefern der Bund durch die Regelungen im TierSchG von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Fragen des Parlamentsvorbehalts werden einer Klärung zugeführt.

Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens (**C.III.**).

### **I. Ist es möglich, Lebewandtransporte in Drittstaaten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass dort die gesetzlichen Tierschutzstandards in der Regel nicht dem Niveau des deutschen Tierschutzgesetzes entsprechen – grundsätzlich zu verbieten?**

#### **1. Aktuelle Rechtsprechung in ordnungsrechtlichen Bezügen**

In jüngster Zeit ergingen mehrere gerichtliche Entscheidungen zur Anwendbarkeit und zu den Voraussetzungen der Generalklausel für behördliche Anordnungen im Zusammenhang mit dem Tierschutzgesetz in § 16a TierSchG. Aus diesen Entscheidungen lässt sich zum einen die aktuelle gesetzliche Ist-Situation gut ableiten, zum anderen zeigen sich die Grenzen des Tätigwerdens der regionalen Überwachungsbehörden hinsichtlich abstrakt-genereller Tierverbringungsverbote in Drittstaaten. Den Verfahren ist gemein, dass Transportunternehmen zunächst mit einem Eilantrag an ein Verwaltungsgericht herantraten, mit dem sie eine zuvor versagte Transportgenehmigung per einstweiliger Anordnung erstreiten wollten. Auf dem Beschwerdewege hatten sich dann Oberverwaltungsgerichte mit dem jeweiligen Fall zu beschäftigen. Als Ausgangspunkt der aktuellen verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzungen zu den anwendbaren tierschutzrechtlichen Regelungen in Drittstaaten kann das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahre 2015<sup>8</sup> bezeichnet werden.

#### **1.1. Europäischer Gerichtshof zur Anwendbarkeit der TTVO bei Transporten in Drittstaaten**

Der Entscheidung des EuGH vom 23. April 2015<sup>9</sup> lag der Fall eines geplanten Tiertransportes über eine Strecke von insgesamt 7.000 km zugrunde, bei dem ein Zuchtvieh-Exporteur aus Süddeutschland den Transport mehrerer Rinder von Deutschland über Polen, Weißrussland, Russland und Kasachstan ins östliche Usbekistan plante, jedoch nur zwei Entladungen mit entsprechenden Ruhepausen für die Tiere vorsah. Die Tiere hätten bei der Durchführung dieser Planung durchgehende Beförderungszeiten von weit über 100 Stunden erdulden

---

<sup>8</sup> EuGH, Urteil vom 23. April 2015 - C-424/13.

<sup>9</sup> EuGH, Urteil vom 23. April 2015 - C-424/13.

müssen. Als der Exporteur ein Fahrtenbuch mit der vorgesehenen Route der Stadt Kempten als zuständiger Überwachungsbehörde vorlegte, versagte ihm diese die Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 TTVO<sup>10</sup>.

Zur Beurteilung der Frage, ob bei einer Beförderung von EU-Mitgliedstaaten in Drittstaaten auf dem Gebiet der Letztgenannten die Verordnung überhaupt zur Geltung gebracht werden kann und die zuständige Behörde in Deutschland den Streckenabschnitt zum Gegenstand ihrer Prüfung machen dürfe, rief der Bayerische Verwaltungsgerichtshof<sup>11</sup> den EuGH<sup>12</sup> im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens an.

Der EuGH entschied, dass die Überwachungsbehörde bei einer langen Beförderung von Rindern durchaus verlangen könne, dass der Spediteur ein Fahrtenbuch vorlege, das wirklichkeitsnahe Angaben enthielte und darauf schließen lasse, dass die Bestimmungen der TTVO auch für den außerhalb der Union stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten würden. Das Gericht verwies darauf, dass die TTVO an mehreren Stellen Regelungen mit Drittstaatenbezug enthalten würde. In den amtlichen Leitsätzen der Entscheidung heißt es darüber hinaus:

*„Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates [...] ist dahin auszulegen, dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Gebiet der Europäischen Union beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung von Hausequiden, ausgenommen registrierte Equiden, sowie von Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass 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, und dass die Behörde, wenn*

---

<sup>10</sup> **Artikel 14 TTVO lautet:**

Kontrollen in Bezug auf Fahrtenbücher und andere Maßnahmen, die von der zuständigen Behörde vor langen Beförderungen durchzuführen sind

(1) Bei langen Beförderungen von Hausequiden, Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen zwischen Mitgliedstaaten und von und nach Drittländern trifft die zuständige Behörde am Versandort folgende Maßnahmen:

- a) Sie überprüft durch geeignete Kontrollen, ob
  - i) die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt werden, und gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügen;
  - ii) das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht.

b) Sie verpflichtet den Organisator, wenn das Ergebnis der Kontrollen gemäß Buchstabe a) nicht zufrieden stellend ist, die Planung der vorgesehenen langen Beförderung so zu ändern, dass die Vorschriften dieser Verordnung eingehalten werden.

c) Sie versieht das Fahrtenbuch mit einem Stempel, wenn das Ergebnis der Kontrollen gemäß Buchstabe a) zufrieden stellend ist.

d) Sie übermittelt der zuständigen Behörde am Bestimmungsort, am Ausgangsort oder an der Kontrollstelle über das Informationsaustauschsystem gemäß Artikel 20 der Richtlinie 90/425/EWG so schnell wie möglich die im Fahrtenbuch eingetragenen Angaben über die geplante lange Beförderung.

<sup>11</sup> VGH BY, 9 BV 12.2309, BeckRS 2013.

<sup>12</sup> EuGH Urteil vom 23.04.2015. Az. C-424/13, Rn. 34.



*dies nicht der Fall ist, verlangen darf, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.“*

Bezugnehmend auf die Regelung in Art. 1 TTVO („[...] im Zollgebiet der Gemeinschaft **oder bei dessen Verlassen**“) stellt der EuGH klar, dass die Vorgaben der TTVO auch nach Überschreiten der Unionsgrenze gelten würden.<sup>13</sup> Neben Wortlauterwägungen begründet das Gericht seine Entscheidung mit Erwägungen zum Regelungszweck.<sup>14</sup>

Im Schrifttum hat die Entscheidung des EuGH Zustimmung gefunden. So stellt etwa *Guretzki* fest, dass „es nur schwer verständlich [sei], dass eine Behörde sehenden Auges selbst größte Verstöße gegen Tierschutzbestimmungen legalisieren müsste, wenn ein Transport nur die Unionsgrenze überschreitet.“<sup>15</sup>

Aus der Entscheidung ergibt sich nun grundsätzlich, ohne Differenzierung zwischen EU-Mitglied- und Drittstaaten, die inhaltliche Anforderung, dass eine behördliche Genehmigung zu versagen ist, wenn bei einem Transport mit einer Transportdauer über 8 Stunden die nicht lediglich fernliegende, sondern realistische Möglichkeit besteht, dass es im Drittland zu einem Verstoß gegen die TTVO kommt und sich diese Möglichkeit auch nicht durch eine Anordnung zur Änderung der Transportplanung hinreichend sicher ausschließen lässt.

Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die vorgenannte Entscheidung des EuGH bezüglich der TTVO lediglich den Transport von Tieren im Anwendungsbereich der Verordnung betrifft. Nicht gegenständlich war hingegen die Frage, unter welchen Bedingungen die Tiere in Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft geschlachtet, gehalten etc. werden dürfen, was insbesondere in der Entscheidung des Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen aus Dezember 2020<sup>16</sup> deutlich zum Ausdruck kommt.

## **1.2. Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen**

In einem aktuellen Eilverfahrens-Beschluss hatte sich das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen<sup>17</sup> mit einer Beschwerde gegen eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln<sup>18</sup> zu befassen.

Der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung war vorausgegangen, dass die zuständige Überwachungsbehörde (= Kreis) den Tiertransport zunächst durch Bescheid unter Heranziehung von § 16a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 und S. 2 Nr. 1 TierSchG<sup>19</sup> untersagt hatte. Begründet wurde die Untersagung damit, dass die Tiere in Marokko voraussichtlich nicht tierschutzgerecht behandelt würden. Es stehe zu erwarten, dass die Tiere, entweder unmittelbar nach dem

---

<sup>13</sup> BeckRS 2015, Rn. 38.

<sup>14</sup> BeckRS 2015, Rn. 36.

<sup>15</sup> *Guretzki*, NVwZ 2015, S. 963 (964).

<sup>16</sup> *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>17</sup> *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>18</sup> VG Köln, Beschluss vom 18. November 2020 – 21 L 2135/20.

<sup>19</sup> **§ 16a TierSchG [Behördliche Anordnungen] lautet:**

„(1) Die zuständige Behörde trifft die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Sie kann insbesondere

1. im Einzelfall die zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 erforderlichen Maßnahmen anordnen [...].“

Transport oder nach kurzer Haltung als Zuchttier, unter Verstoß gegen § 1 S. 2 TierSchG geschlachtet würden und bis zur Schlachtung wahrscheinlich unter Verstoß gegen § 2 Nr. 1 und 2 TierSchG<sup>20</sup> gehalten würden.<sup>21</sup> Damit wies die Entscheidung gegenüber dem vorgenannten Urteil des EuGH schon insofern einen anderen Sachverhalt auf, als es hier nicht lediglich um die Art und Weise, insbesondere die Dauer des Transports, sondern die tierschutzrechtlichen Bedingungen im Empfangsstaat ging.

Das Verwaltungsgericht Köln lehnte den gegen die Untersagungsverfügung gerichteten Eilantrag der Spedition ab. Zwar lägen die Voraussetzungen nach der TTVO für einen Transport als solchen bei summarischer Betrachtung wahrscheinlich vor, dennoch bestehe kein Anspruch auf die einstweilige Anordnung. Der Tiertransport müsse auf der Grundlage von § 16a des Tierschutzgesetzes mit hoher Wahrscheinlichkeit untersagt werden. Es gebe gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass der geplante Tiertransport nach Marokko in eine tierschutzwidrige Behandlung der Rinder münde.<sup>22</sup>

Auf die gegen die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln erhobene Beschwerde der Antragstellerin entschied das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen am 10.12.2020, dass der angefochtene Beschluss zu ändern und die aufschiebende Wirkung der Klage wiederherzustellen sei. Der Transport von 66 trächtigen Rindern nach Marokko dürfe stattfinden. Die Leitsätze der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen lauten:

*„1. Ein behördliches Einschreiten auf der Grundlage von § 16a Abs. 1 S. 1 Alt. 2 und S. 2 Nr. 1 TierSchG zur Verhinderung künftiger Verstöße kommt in Betracht, wenn bei ungehindertem Fortgang des Geschehens ein Verstoß gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen hinreichend wahrscheinlich im Sinne einer ordnungsrechtlichen Gefahr ist. Dabei reicht eine abstrakte Gefahr nicht aus. Erforderlich ist vielmehr eine konkrete Gefahr.*

*2. Verbleiben auf der Grundlage einer allein vorhandenen allgemeinen Erkenntnislage über den Zielstaat erheblichen Unwägbarkeiten und Ungewissheiten hinsichtlich des konkreten Umgangs mit den zu transportierenden Rindern nach Beendigung des Transports, ermächtigt dies die zuständige Tierschutzbehörde nicht dazu, faktisch in der Art einer Beweislastumkehr oder einer Regelvermutung Verstöße als genügend wahrscheinlich zu unterstellen und dem Transporteur den Nachweis aufzubürden, dass es nicht zu Zuwiderhandlungen gegen Anforderungen des Tierschutzgesetzes kommen wird. Die Annahme einer fortdauernden Verantwortlichkeit eines Transporteurs wegen des Transports und/oder früherer Haltung/Betreuung von Rindern nach Abschluss des Transports im Zielstaat begegnet zumindest dann erheblichen Bedenken, wenn die*

---

<sup>20</sup> **§ 2 TierSchG [Allgemeine Bestimmungen] lautet:**

Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat,

1. muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen,

2. darf die Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so einschränken, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden [...]

<sup>21</sup> *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20 –, juris Rn. 4.

<sup>22</sup> *VG Köln*, Beschluss vom 18. November 2020 – 21 L 2135/20 –, juris Rn. 35.

*Rinder nicht sofort im Anschluss an den Transport tierschutzwidrig behandelt werden.“*

Im Rahmen der Begründung führte das Oberverwaltungsgericht aus, die Untersagungsanordnung sei voraussichtlich rechtswidrig. In tatsächlicher Hinsicht sei bei dem Stand der vorliegenden Sachverhaltsaufklärung schon fraglich, ob die angenommenen tierschutzrechtlichen Verstöße in Marokko überhaupt der Spedition zuzurechnen seien. Erhebliche Zweifel beständen auch, ob die in Rede stehende Gefahr von Verstößen hinreichend konkret sei. Lediglich allgemeine (nicht durch neutrale Stellen abgesicherte) Erkenntnisse zum Umgang mit Rindern in Marokko reichten nicht für eine Untersagung, basierend auf § 16a TierSchG, aus. Es mangle zum einen an offiziellen neutralen Stellungnahmen staatlicher oder behördlicher Stellen. Zum anderen eigneten sich die vorliegenden Erkenntnisse „*allenfalls ein generelles Bild*“ vom Empfangsstaat zu den üblichen Methoden des Umgangs mit Tieren zu zeichnen. Ginge es bei der Untersagungsverfügung nach § 16a TierSchG aber um eine konkrete Maßnahme im Einzelfall, müsste auch hinsichtlich der konkret zu transportierenden Tieren gewiss sein, was mit diesen vor Ort geschehen solle, etwa der Zeitpunkt einer Schlachtung schon bestimmbar sein.<sup>23</sup>

Unabhängig davon wies das Gericht darauf hin, dass der Kreis als örtliche Überwachungsbehörde für den Erlass abstrakt-genereller Verbringungsverbote schon nicht zuständig sei, es demnach immer nur um eine Untersagung im konkreten Einzelfall gehen könne und dementsprechend auch in diesem konkreten Einzelfall die Sachverhaltsaufklärung hinsichtlich der zu transportierenden Tiere erbracht werden müsse.

Ein faktisches ordnungsrechtliches Exportverbot auf ordnungsrechtlicher Grundlage in Länder, in denen generell niedrigere Tierschutzstandards als in Deutschland bestünden, sei auch unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich gewährleisteten Tierschutzes nicht gerechtfertigt:

*„Was mit den konkret zu transportierenden Rindern nach Beendigung des Transports wahrscheinlich geschehen wird, ist mit Ausnahme der letztendlich - zu einem unbestimmten Zeitpunkt - wohl zu erwartenden Schlachtung ungewiss. **Eine solche Erkenntnislage mag zum Erlass abstrakt-genereller Regelungen in der Art etwa von verordnungsrechtlichen Verbringungsverböten nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG ermächtigen.** Der Antragsgegner ist als örtliche Tierschutzbehörde für den Erlass derartiger Regelungen schon nicht zuständig. Die nach der Erkenntnislage verbleibenden erheblichen Unwägbarkeiten und Ungewissheiten ermächtigen ihn aber auch nicht dazu, faktisch in der Art einer Beweislastumkehr oder einer Regelvermutung Verstöße als genügend wahrscheinlich zu unterstellen und dem Transporteur den Nachweis aufzubürden, dass es nicht zu Zuwiderhandlungen gegen Anforderungen des Tierschutzgesetzes kommen wird.“<sup>24</sup>*

[Hervorhebung durch den Verfasser]

---

<sup>23</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>24</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 958/20, juris Rn. 12.

### 1.3. Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein

Schließlich sei noch hinsichtlich der Frage der Sinnhaftigkeit eines bundeseinheitlichen Vorgehens auf die ebenfalls noch recht aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein vom 29. März 2019<sup>25</sup> hingewiesen. Hier hatte das Gericht ebenfalls in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren zu entscheiden. Antragsteller war ein Rinderzuchtunternehmen, das sich mit einem Eilantrag gegen eine Untersagung wandte, den geplanten Transport von neun Rindern zu einer Sammelstelle in Niedersachsen durchzuführen. Es sei zu befürchten, dass der Weitertransport nach Marokko von den niedersächsischen Veterinärbehörden genehmigt werde und dass die Tiere dann sowohl während des langen Transports als auch in Marokko selbst tierschutzwidrig behandelt würden. Wenn jedoch schon zu erwarten wäre, dass der Weitertransport der Tiere in Niedersachsen nicht genehmigt werde, sei schon der Transport nach Niedersachsen sinnlos und entsprechend aus tierschutzrechtlichen Erwägungen zu untersagen. Das Verwaltungsgericht Schleswig gab dem Eilantrag statt, wogegen der Kreis Beschwerde zum Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein einlegte.

Das Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein schloss sich der Auffassung des Verwaltungsgericht Schleswig an und wies die Beschwerde des Kreises zurück. Soweit der Transport von Niedersachsen nach Marokko untersagt werde, fehle es schon an der Zuständigkeit der schleswig-holsteinischen Behörden. Im Übrigen sei ungewiss, wie die niedersächsischen Überwachungsbehörden tatsächlich entscheiden würden. Dementsprechend könne auch nicht mit der erforderlichen Gewissheit angenommen werden, dass tierschutzrechtliche Bedenken tatsächlich dem Weitertransport entgegenstehen würden. In den Orientierungssätzen heißt es diesbezüglich:

*„Einem Kreisveterinäramt fehlt es an der Zuständigkeit den Weitertransport von zu einer Sammelstelle in einem anderen Bundesland verbrachten Rindern nach Marokko aus tierschutzrechtlichen Gründen zu verbieten. [...] Dass ein Schadenseintritt bei einem Tierexport (hier: nach Marokko) ex ante bereits aus Sicht des Kreisveterinäramtes des eigenen Bundeslandes hinreichend konkret absehbar wäre, ist nicht ohne weiteres ersichtlich, da nicht unterstellt werden kann, das Kreisveterinäramt des anderen Bundeslandes werde seiner Aufsichtspflicht nicht hinreichend nachkommen.“*

In den Gründen heißt es:

*„Nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen u.a. zur Verhütung künftiger Verstöße gegen das Tierschutzrecht. Die Vorschrift dient der Gefahrenabwehr und damit der Vermeidung von Situationen, in denen als Folge von Zuwiderhandlungen gegen § 2 TierSchG Beeinträchtigungen hinreichend wahrscheinlich sind. Zur „Verhütung künftiger Verstöße“ i.S.d. § 16a Abs. 1 TierSchG handelt die zuständige Behörde in Anlehnung an das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht nur dann, wenn die konkrete Gefahr eines tierschutzwidrigen Verhaltens oder Sachverhalts besteht. Dies setzt [...] voraus, dass zum Zeitpunkt der behördlichen Prognose - ex ante - bereits hinreichend konkret absehbar ist, dass eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit zu einem tierschutzrechtlichen Verstoß führen wird.“*

<sup>25</sup> Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Beschluss vom 29. März 2019 – 4 MB 24/19.

*Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen nach allgemeinen Grundsätzen der Gefahrenabwehr keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein "Besorgnispotenzial".*

*Das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bietet [...] keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen. Diese allgemeinen Grundsätze gelten auch für § 16a TierSchG. Die auf die Gefahrenabwehr zielende Ermächtigungsgrundlage des § 16a TierSchG deckt keine Maßnahmen der Gefahrenvorsorge. § 16a TierSchG ermächtigt nicht zu tierschutzrechtlichen Anordnungen der Gefahrenvorsorge oder zu Gefahrerforschungsmaßnahmen im Vorfeld konkreter tierschutzrechtlicher Gefahren.“<sup>26</sup>*

#### **1.4. Zwischenergebnis**

Anhand der aufgeführten Entscheidungen wird ersichtlich, dass der Erlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur – und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2020, der die zuständigen Überwachungsbehörden per Erlass dazu auffordert, von Abfertigungen langer Beförderungen nicht abgesetzter Kälber und von langen Beförderungen von Zuchtrindern in Drittstaaten mit sofortiger Wirkung bis auf Weiteres abzusehen, zwar gegenüber den Überwachungsbehörden bei der Genehmigung von Leberdientransporten in Drittstaaten Wirkung entfalten mag, die Rechtswirkung aber nicht mit einem generell-abstrakten Verbot vergleichbar ist. Vielmehr zeigen gerade die jüngsten Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, dass auf Grundlage des § 16a TierSchG die Verhängung eines abstrakt-generellen Verbringungsverbots in Drittstaaten nicht möglich sein wird, weil es bei § 16a TierSchG um ein konkret-individuelles gefahrenabwehrrechtliches Vorgehen geht. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen verweist diesbezüglich in seiner aktuellen Entscheidung auf die Möglichkeit zur Verhängung von Verbringungsverboten auf dem Ordnungswege nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG. Nach dieser Vorschrift wird das zuständige Bundesministerium ermächtigt, das Verbringen bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat zu verbieten, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist.

Wird demnach die Auffassung vertreten, dass eine gesetzliche Grundlage für ein Tierverbringungsverbot in Drittstaaten bereits vorhanden ist, bzw. ist auch ein gesetzgeberisches Vorgehen nicht ausgeschlossen, ist im Anschluss die Vereinbarkeit eines generell-abstrakten Tierverbringungsgesetzes mit dem Verfassungsrecht und dem Unionsrecht zu überprüfen.

---

<sup>26</sup> Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Beschluss vom 29. März 2019 – 4 MB 24/19, juris Rn. 7 ff.

## **2. Vereinbarkeit eines Tierverbringungsverbots in Drittstaaten mit dem Grundgesetz**

### **2.1. Tierschutz als Staatsziel**

Tierschutz hat nicht nur in der aktuellen gesellschaftlichen Debatte einen hohen Stellenwert, sondern wurde im Jahre 2001 mit Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 03.07.2001<sup>27</sup> explizit in die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in den Art. 7<sup>28</sup> und 29a<sup>29</sup> aufgenommen. Die explizite verfassungsrechtliche Kodifikation in Art. 20a GG erfolgte knapp ein Jahr später am 1. August 2002.

Ist es das Ansinnen des Gesetzgebers durch ein generell-abstraktes Verbot von Lebewesentransporten in Drittstaaten den Tierschutz zu stärken, so kommt er damit auch seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nach, der den vorgenannten Staatszielbestimmungen in der Landesverfassung, bzw. im Grundgesetz zu entnehmen ist. Staatszielbestimmungen lassen sich definieren als „*Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter Aufgaben – sachlich umschriebener Ziele – vorschreiben. Sie umreißen ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und sind dadurch eine Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln.*“<sup>30</sup> Sowohl Staatszielbestimmungen als auch Grundrechte sind Ausdruck einer Werteordnung und weisen somit einen objektiv-rechtlichen Verpflichtungscharakter auf. Jedoch besitzen Grundrechte darüber hinaus eine subjektiv-rechtliche Qualität, verleihen u.a. einklagbare Abwehrrechte gegenüber dem Staat.<sup>31</sup>

### **2.2. Gerechtfertigter Eingriff in die Grundrechte?**

Es ist zu prüfen, ob ein abstrakt-generelles Verbot von Lebewesentransporten in Drittstaaten unzulässig wäre, weil es in Grundrechte oder ggf. andere Werte von Verfassungsrang unverhältnismäßig eingreift. In Betracht kommt eine Beeinträchtigung des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG. Nach der Drei-Stufen-Theorie können Eingriffe in die Berufsfreiheit, je nach Eingriffsintensität als Berufsausübungsregelungen, subjektive Berufswahlregelungen und objektive Berufswahlregelungen zu qualifizieren sein.<sup>32</sup> Neben der Berufswahlfreiheit gewährleistet die Berufsausübungsfreiheit die Freiheit, den Beruf auch tatsächlich auszuüben, schützt also das „Wie“ der Tätigkeit. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine Regelung der Berufsausübung vor, wenn der Eingriff nicht einen selbständigen Beruf, sondern lediglich Tätigkeiten betrifft, die als Bestandteil eines

---

<sup>27</sup> GV. NRW. S. 456

<sup>28</sup> Art. 7 Abs. 2 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen lautet: „*Die Jugend soll erzogen werden im Geiste der Menschlichkeit, der Demokratie und der Freiheit, zur Duldsamkeit und zur Achtung vor der Überzeugung des anderen, zur Verantwortung für Tiere und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, in Liebe zu Volk und Heimat, zur Völkergemeinschaft und Friedensgesinnung.*“

<sup>29</sup> Artikel 29a Abs. 1 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen lautet: „*Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.*“

<sup>30</sup> Bericht der *Sachverständigenkommission „Staatszielbestimmung“*, S. 21.

<sup>31</sup> *Schladebach*, JuS 2018, S. 118 (120).

<sup>32</sup> Vgl. hierzu *Manssen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 12 Rn. 140.

umfassenderen oder als Erweiterung eines anderen Berufes ausgeübt werden und deren Regelung die eigentliche Berufstätigkeit als Grundlage der Lebensführung unberührt lässt.<sup>33</sup>

Die prinzipielle Freiheit des Außenhandels wird daher anknüpfend an die vorherigen Begriffsbestimmungen im Rahmen des Grundgesetzes grundsätzlich durch Art.12 GG geschützt und unterfällt der Berufsausübungsfreiheit.<sup>34</sup> Abgesehen davon ergibt sich aus vergleichbaren tierschutzrechtlichen Einschränkungen mit Auswirkungen auf die Berufsfreiheit, dass Maßstab hier die Berufsausübungsfreiheit ist. Hingewiesen sei an dieser Stelle auf die Entscheidungen zur Hennenhaltungsverordnung<sup>35</sup> und zum Schächtungsverbot<sup>36</sup>. Vorliegend würden insbesondere Züchter, Landwirte, welche Nutztiere zur Fleischproduktion halten, und Spediteure von einem generell-abstrakten Tierverbringungsverbot in Drittstaaten in ihrer Berufsausübungsfreiheit betroffen. Ihre wirtschaftliche Bewegungsfreiheit würde hinsichtlich ihrer Exportmöglichkeiten eingeschränkt.

Der Eingriff in die Berufsfreiheit müsste von den Grundrechtsschranken unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips gedeckt sein. Eingriffe in die Berufsausübungsregelungen, als erster Stufe, sind bereits mit der Verfolgung von vernünftigen Belangen des Allgemeinwohls gerechtfertigt.<sup>37</sup> Gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Insofern kommen sowohl formelle Gesetze als auch Rechtsverordnungen in Betracht, die auf formellen Gesetzen beruhen. Ohne Zweifel stellt das TierSchG ein formelles Gesetz in diesem Sinne dar, das in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG weitergehende Verordnungsermächtigungen an das zuständige Bundesministerium enthält. Hierdurch könnte eine Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit grundsätzlich in Verfolgung von Zwecken des Allgemeinwohls vorgenommen werden.

### **2.2.1. Zweck des Allgemeinwohls**

Ein abstrakt-generelles Verbot von Lebedntiertransporten in Drittstaaten könnte die Einhaltung der europäischen TTVO, der verfassungsrechtlichen Staatszielbestimmungen zum Tierschutz, sowie generell des Tierschutzrechts im TierSchG und in der TierSchTrV bezwecken. Ziel eines Tierverbringungsverbots in Drittstaaten ist die Vermeidung von unnötigen Leiden und von Qualen, denen Tiere bei Transporten, aber auch bei Haltung und Schlachtung, ausgesetzt sind. Das nationale, sowie das EU-Recht messen auch dem Leben eines jeden Nutztieres einen Wert an sich zu.<sup>38</sup> Insofern dürfen auch Nutztieren keine Schmerzen zugefügt werden, die nicht aus vernünftigen Gründen erforderlich sind. Zwecke des Allgemeinwohls werden mithin verfolgt.

<sup>33</sup> BVerfGE 68, 272, 281.

<sup>34</sup> BVerfGE 12, 281, 293; Pünder in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Ausfuhr-VO, Art. 1 Rn. 7.

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 101, 1, 31 ff. Vgl. allgemein Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 12 Rn. 350.

<sup>36</sup> BVerfGE 104, 337 ff. Vgl. allgemein dazu Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 12 Rn. 350.

<sup>37</sup> BVerfGE 7, 377, 405; Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 12 Rn. 140.

<sup>38</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2019 – 3 C 28/16 –, juris Rn. 16; EuGH Urteil vom 23.04.2015 - C-424/13, juris Rn. 35.

### 2.2.2. Geeignetheit

Ein Verbot von Lebewidertiertransporten in Drittländer kann der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Vorgaben förderlich und somit geeignet sein, ein legitimes Ziel zu erreichen. Die Dimension und die Bedeutung des Transports lebender Tiere in Drittstaaten ist durchaus beträchtlich.<sup>39</sup> Dabei lässt sich feststellen, dass immer wieder auf Verstöße gegen die europarechtlichen Transportvorgaben hingewiesen wird, wobei häufig überlange Beförderungszeiten und Verstöße gegen die Transportbedingungen, insbesondere die Temperaturvorgaben, thematisiert werden. Weiterhin wird auf Unterschreitungen der tierschutzrechtlichen Mindeststandards bei der Haltung und Schlachtung vor Ort im Drittstaat hingewiesen, die als solche nicht von den europarechtlichen Transportvorgaben der TTVO erfasst werden

Nach der TTVO sind Tiertransporte bei Temperaturen von bis zu 30 Grad (+/- 5 Grad) noch tierschutzrechtlich zulässig und angesichts des Tierwohls vertretbar. Für die Tiere bedeutet der Transport bei höheren Temperaturen eine enorme Belastung des Kreislaufes. In einer Auswertung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) vom 24.09.2019, heißt es auszugsweise:

*„[...] Denn eine Ministeriums-Auswertung der genehmigten Transporte aus Deutschland über die bulgarisch-türkische Grenze im Juli/August 2017 und Juli 2018 sowie die Auswertung in Bezug auf die Temperaturen im Bestimmungsland hatte ergeben: Von den insgesamt 210 Transporten wurden 184 bei Temperaturen von über 30 Grad Celsius durchgeführt – 26 bei Temperaturen von 30 Grad Celsius oder weniger. Bei 35 der Transporte lag die maximale Temperatur am Tag der Abfertigung durch die lokale Behörde unter 30 Grad Celsius.“<sup>40</sup>*

Hingewiesen sei auch auf die diesbezüglichen Erwägungen und Beratungen der Agrarministerkonferenz, die in ihrer Sitzung vom 28. September 2018 bzgl. Tiertransporten in den Sommermonaten in den mediterranen Drittländern unter dem Top 43 „*Moratorium gegen Lebewidertiertransporte von Schlachttieren in Drittländer und Tierschutz beim Transport in Drittländer*“ feststellte, dass es „*durchweg zu Temperaturen von mehr als 30°C kommt und damit die EG-rechtlich zulässigen Temperaturhöchstgrenzen nicht sicher eingehalten werden können.*“<sup>41</sup>

Nordrhein-Westfalen hatte bereits im Juli 2020 per Erlass die zuständigen Überwachungsbehörden angewiesen, die Abfertigung von Rindertransporten in Drittstaaten zu untersagen.

---

<sup>39</sup> Vgl. Aufstellung des *Statistischen Bundesamtes* zum Außenhandel, Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel, S. 60, Nr. 1.9.1. abrufbar unter [https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Publikationen/Downloads-Aussenhandel/zusammenfassende-uebersichten-jahr-vorlaeufig-pdf-2070100.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Publikationen/Downloads-Aussenhandel/zusammenfassende-uebersichten-jahr-vorlaeufig-pdf-2070100.pdf?__blob=publicationFile), letzter Abruf am 8.02.2021.

<sup>40</sup> Pressemitteilung des *BMEL* vom 24.09.2019 – Nr. 191/2019, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/191-tiertransporte.html>, letzter Abruf am 8.02.2021.

<sup>41</sup> Vgl. Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz vom 28.09.2018, TOP 43, Nr. 2, abrufbar unter [https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/finales-ergebnisprotokoll\\_amk\\_2\\_1539350328.pdf](https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/finales-ergebnisprotokoll_amk_2_1539350328.pdf), letzter Abruf am 8.02.2021.



*„Die Ergebnisse amtlicher Tiertransportkontrollen, fehlende valide Informationen über Versorgungsstationen in Drittstaaten, wiederholte Überschreitungen maximaler Transportzeiten und fehlende Tränkmöglichkeiten für Kälber auf Fahrzeugen belegen, dass einige Transporte nicht bis zum Bestimmungsort in Drittstaaten tierschutzkonform durchgeführt werden.“<sup>42</sup>*

Auch andere Bundesländer hatten die zuständigen Überwachungsbehörden angewiesen, keine Transportgenehmigungen für den Transport in bestimmte Drittstaaten mehr zu erteilen.<sup>43</sup>

Ein abstrakt-generelles Tierverbringungsverbot würde überlange Transporte in Drittstaaten verhindern, sowie generell geeignet sein sicherzustellen, dass tierschutzrechtliche Mindeststandards eingehalten werden.

### **2.2.3. Erforderlichkeit**

Das Bundesverfassungsgericht verweist in seiner richtungsweisenden Entscheidung zur Hennenhaltungsverordnung darauf, dass eine konkrete Obergrenze für die Verwirklichung tierschützender Grundsätze durch das Gesetz nicht bestimmt wird.

*„Für das Verständnis der Erforderlichkeitsklausel folgt hieraus, dass innerhalb eines dem Ordnungsgeber hierdurch zuwachsenden Regelungsermessens, jede tierschutzrechtliche Normierung zulässig ist, welche die Grundrechte der Tierhalter nicht unverhältnismäßig einschränke.“<sup>44</sup>*

Von einer verhältnismäßigen Einschränkung im Sinne des Übermaßverbots wird dann auszugehen sein, wenn keine milderen, gleich wirksamen Mittel ersichtlich sind.<sup>45</sup> Als milderer Mittel gegenüber einem abstrakt-generellen Tierverbringungsverbot in Drittstaaten kommt zunächst die Versagung der Transportgenehmigung nach Art. 14 TTVO in das Drittland in Betracht. So ist jeder Tiertransport nach Art. 14 Abs. 1, Art. 15 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 TTVO vorab durch die zuständige Behörde am Versandort zu genehmigen. Dabei ist

---

<sup>42</sup> Pressemitteilung MULNV vom 22.07.2020, abrufbar unter <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/landwirtschaftsministerium-untersagt-langstrecken-rindertransporte-in-drittstaaten-und-lange-beφοederungen-nicht-abgesetzter-kaelber-1595413775>, letzter Abruf am 8.02.2021

<sup>43</sup> Das bayerische Umweltministerium legte angesichts festgestellter tierschutzrechtlicher Verstöße bei Tiertransporten erstmals im Jahr 2019 eine Liste von 18 Staaten einem Erlass zugrunde, bei denen erhebliche Zweifel bestehen, dass die deutschen Tierschutzstandards durchgehend eingehalten werden. Umfasst sind dabei u.a. die Staaten Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Irak, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan und Usbekistan. Wörtlich heißt es: „Mit dem neuen Erlass sollen bewusste Umgehungen des europäischen Rechts verhindert werden. Zukünftig sind Transporte innerhalb Deutschlands und der EU noch genauer zu prüfen. Sie dürfen nur noch unter engen Voraussetzungen abgefertigt werden. Außerdem erhöhen wir den Druck auf Unternehmen, denen tierschutzwidrige Transporte in entsprechende Drittländer nachgewiesen werden können“, vgl. Pressemitteilung Nr. 117/20 des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 26.10.2020, abrufbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/aktuell/presse/pressemitteilung.htm?PMNr=117/20>, letzter Abruf am 8.02.2021.

<sup>44</sup> BVerfGE 101, 1, 32. Dazu umfassend Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 2 Rn. 12 ff.

<sup>45</sup> Vgl. dazu allgemein Merten, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, § 68 Rn. 66 ff.

die Behörde insbesondere dazu verpflichtet zu kontrollieren, ob die Tiere im Einklang mit der Verordnung transportiert werden. Die TTVO bezieht sich nach Art. 14 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii und Buchst. b ausdrücklich auch auf Transporte in Drittländer. Die Verordnung regelt hingegen nicht, unter welchen Bedingungen die Tiere in Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft gehalten und geschlachtet werden dürfen, was zumindest dann von Relevanz ist, wenn der Transport am Empfangsort abgeschlossen ist, es demnach nicht um die Einhaltung tierschutzrechtlicher Mindeststandards beim Transport, sondern im Nachgang zum Transport geht. In den letztgenannten Fällen wurden in jüngster Zeit Untersagungsverfügungen auf § 16a Abs. 1 S. 1 Alt. 2, S. 2 Nr. 1 TierSchG gestützt und damit gewissermaßen versucht, die Reichweite der TTVO noch zu vergrößern.

Nach Bekunden des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (MULNV)<sup>46</sup> stellt sich bezüglich der Versagung von Transportgenehmigungen das Problem dar, dass bei einer Verbringung von Lebewesen in Drittstaaten amtlichen Tierärzten vielfach der Zugang zu entscheidungsrelevanten Informationen zu Transportrouten und Transportbedingungen fehlt, um zu entscheiden, ob ein Tiertransport in einen Drittstaat entsprechend den rechtlichen Voraussetzungen durchgeführt werden kann oder nicht.

Wenngleich sich diese Erwägungen auf den konkreten Transport im Einzelfall beziehen, zeigt das o.g. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen<sup>47</sup> zur Untersagungsverfügung nach § 16a Abs. 1 S. 1 Alt. 2, S. 2 Nr. 1 TierSchG, dass auch hinsichtlich dieses Handlungsinstruments Probleme bei der Ermittlung der tierschutzrelevanten Aspekte bestehen. Das Gericht stellt keineswegs die Zulässigkeit einer Untersagung im Einzelfall nach dem Tierschutzgesetz wegen Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Anforderungen in Drittstaaten in Abrede, nimmt aber Anstoß an der unzureichenden und nicht verallgemeinerungsfähigen Erkenntnislage. Es mangle zu einem an offiziellen neutralen Stellungnahmen staatlicher oder behördlicher Stellen. Zum anderen eigneten sich die vorliegenden Erkenntnisse „*allenfalls ein generelles Bild*“ vom Empfangsstaat zu den üblichen Methoden des Umgangs mit Tieren zu zeichnen. Ginge es bei der Untersagungsverfügung nach § 16a TierSchG aber um eine konkrete Maßnahme im Einzelfall, müsste auch hinsichtlich der konkret zu transportierenden Tiere gewiss sein, was mit diesen vor Ort geschehen solle, etwa der Zeitpunkt einer Schlachtung schon bestimmbar sein.<sup>48</sup>

Da es der zuständige Überwachungsbehörde rein faktisch im Einzelfall häufig kaum möglich sein wird, weitergehende Erkenntnisse zu erlangen oder gar zu generieren, besteht die Möglichkeit, eine abstrahierende Betrachtung per Gesetz oder mit einer Rechtsverordnung vorzunehmen. Dadurch kann eine tierschutzrechtliche Einordnung der Verhältnisse im Drittstaat helfen, die

---

<sup>46</sup> Pressemitteilung MULNV vom 18.12.2020, <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/tiertransporte-in-drittstaaten-nur-bei-gesicherter-einhaltung-der-tierschutzanforderungen-1608280309>, letzter Abruf am 8.02.2021.

<sup>47</sup> *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>48</sup> *Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

entsprechend wirksamen Maßnahmen zu Erreichung der Zwecke des Allgemeinwohls zu ergreifen.

Im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit ist auch zu thematisieren, ob lediglich länderbezogene Einschränkungen in Form einer „Länderliste“ mit den Staaten, die gegen deutsche/europäische tierschutzrechtliche Mindeststandards verstoßen, erforderlich ist, oder ob auch ohne Differenzierung nach dem betreffenden Drittstaat die Verhängung eines Verbringungsverbots in grundsätzlich alle Nicht-EU Drittstaaten zulässig wäre. Ohne Zweifel stellen länderbezogene Einschränkungen grundsätzlich die weniger einschneidende Maßnahme dar. Weiterhin ist, nicht zuletzt aufgrund des aktuellen Urteils des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen,<sup>49</sup> darauf hinzuweisen, dass wenngleich abstrakt-generelle Regelungen nicht den Nachweis des Vorliegens einer konkreten Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne erbringen müssen, es auch bei ihnen der Beurteilung aus einer gesicherten Erkenntnislage bedarf, sie dem aktuellen ethologischen Kenntnisstand Rechnung tragen und auf einer ordnungsgemäßen Güter- und Pflichtenabwägung fußen müsse.<sup>50</sup> Insofern muss stark bezweifelt werden, dass zum jetzigen Zeitpunkt, ausweislich der aktuellen Erkenntnislage, über die Erstellung einer enumerativen Auflistung in einer „Länderliste“ hinaus, ganz generell der Transport in alle Drittstaaten verboten werden kann.<sup>51</sup> Das Ergebnis wird kein anderes sein, sofern lediglich auf Befürchtungen verwiesen wird, dass nicht auf der Liste befindliche Drittstaaten gewissermaßen als „Drehscheibe“ genutzt werden und hier lediglich eine Umladung der Tiere

<sup>49</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>50</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 12 Rn. 4.

<sup>51</sup> Vgl. aber Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)):

*„Das Europäische Parlament äußert seine Besorgnis darüber, dass immer wieder von Problemen hinsichtlich Tiertransporten und Tierschutz in bestimmten Drittländern berichtet wird; weist darauf hin, dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern, in die Tiere von der EU aus transportiert werden, mit extremem und langdauerndem Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen; fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, soweit möglich den Übergang hin zu Transporten von Fleisch oder Schlachtkörpern anstelle von lebenden Tieren sowie von Sperma oder Embryonen anstelle von Zuchttieren in Drittländer zu fördern, auch wenn aus den Drittländern häufig lebende Tiere nachgefragt werden; kritisiert scharf die von der Kommission erstellten Statistiken darüber, inwieweit die Transporte lebender Tiere in Länder, die keine Mitgliedstaaten der EU sind, der Verordnung entsprechen, und hebt hervor, dass diese Statistiken erstellt wurden, ohne dass die für Tiertransporte benutzten Fahrzeuge systematischen Kontrollen unterzogen wurden; fordert die Kommission auf, bei bilateralen Verhandlungen mit Drittländern über Handelsabkommen die Anwendung der Tierschutzvorschriften der Europäischen Union zu fordern und im Rahmen der Welthandelsorganisation für die Internationalisierung der einschlägigen Unionsbestimmungen einzutreten; äußert sein Bedauern darüber, dass die in einigen Drittländern angewendeten Standards nicht so hoch sind wie die in der EU geltenden Normen; fordert die Kommission auf, die gegenüber den Handelspartnern der Union, insbesondere für den Handel mit Tieren und ihren Transport geltenden Bestimmungen zu verschärfen, sodass sie mindestens dem Niveau der EU-Normen entsprechen; fordert die Mitgliedstaaten, die in Drittländer exportieren, auf, mit den Behörden vor Ort zusammenzuarbeiten, um die Tierschutznormen zu verbessern;“* abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DEU/TXT/HTML/?uri=celex:52019IP0132>. letzter Abruf am 8.02.2021.

erfolgt, um letztlich doch einen Transport in Drittstaaten zu ermöglichen, die sich auf der „Länderliste“ befinden.<sup>52</sup>

Schließlich wird aus den gleichen Erwägungen hinsichtlich der Erkenntnislage ein verordnungsrechtliches Tätigwerden hinsichtlich bestimmter Tierarten notwendig, zumindest sofern diese ungleich von tierschutzrechtlichen Verfehlungen betroffen sind.

#### **2.2.4. Angemessenheit**

Ein abstrakt-generelles Tierverbringungsverbot wäre auch angemessen, d. h. verhältnismäßig im engeren Sinne, da das Interesse an einem effektiven Tierschutz, auch wenn es sich dabei nur um eine Staatszielbestimmung in Art. 20a GG handelt, das Recht der Tierhalter und Transportunternehmen aus Art. 12 Abs. 1 GG grundsätzlich zu überwiegen vermag. Zuletzt betonte das Bundesverwaltungsgericht<sup>53</sup> in seiner Entscheidung zum sog. „*behördlichen Tötungsverbot von Eintagsküken*“ nochmal mit Verweis auf vorherige Entscheidungen explizit, dass

*„als Belang von Verfassungsrang der Tierschutz im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen [ist] und geeignet sein [kann], ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht - wie etwa die Einschränkung von Grundrechten - zu rechtfertigen; er setzt sich andererseits gegen konkurrierende Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht nicht notwendigerweise durch.“*<sup>54</sup>

Der verfassungsrechtlich verankerte Tierschutz stellt grundsätzlich einen vernünftigen Belang des Allgemeinwohls dar. § 1 S. 2 TierSchG begrenzt den Tierschutz jedoch dahingehend, dass *„niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen darf.“* Mit der Aufnahme dieser Formulierung im Gesetzeswortlaut wollte der Gesetzgeber, ausgehend vom Grundsatz des ethischen Tierschutzes, berechnete und vernünftige Lebensbeschränkungen *„im Rahmen der Erhaltungsinteressen des Menschen“* zulassen.<sup>55</sup> Nach Moritz handelt es sich bei dem geforderten *„vernünftigen Grund“* um den zentralen tierschutzrechtlichen Begriff, der die Grenze markiert, bis zu der die Gesellschaft aufgrund ihrer Wertvorstellungen

<sup>52</sup> Vgl. Kurzstellungnahme der *Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V.* (DJGT) zur Reformbedürftigkeit des Tiertransportrechts, abrufbar unter [https://www.djgt.de/news/20200816134340\\_200816\\_DJGT\\_StN\\_Reformbeduerftigkeit\\_Tiertransportrecht.pdf](https://www.djgt.de/news/20200816134340_200816_DJGT_StN_Reformbeduerftigkeit_Tiertransportrecht.pdf), letzter Abruf am 8.02.2021: *„Neben dem Verbot des direkten Tiertransports in Drittstaaten ist daher auch der Transport in vorgelagerte innereuropäische Staaten, die lediglich als Zwischenstation dienen sollen, zu verbieten. Dies gilt unabhängig davon, ob die Tiere direkt in das Drittland weitertransportiert werden, oder in diesem Zwischenstationsstaat erst gemästet werden, um anschließend in einen Drittstaat weiterverfrachtet zu werden.“*

<sup>53</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2019 – 3 C 28/16.

<sup>54</sup> BVerwG, Urteil vom 13. Juni 2019 – 3 C 28/16 – juris Rn. 20 mit Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 - 2 BvF 1/07 .

<sup>55</sup> Vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 6/2559, S. 9: *„Bei der Anlage des Gesetzes ist von dem Grundsatz eines ethischen Tierschutzes ausgegangen worden; daraus ergibt sich eine um die Schutzbedürftigkeit des Lebens des Tieres erweiterte Zielsetzung gegenüber dem bisherigen Tierschutzgesetz. Künftig wird daher nicht mehr allein das Wohlbefinden des Tieres im Sinne des Freiseins von Schmerz oder Leid und die Unversehrtheit im Sinne des Freiseins von Schaden, sondern auch das Leben des Tieres schlechthin geschützt. Diese Erweiterung wird zudem den heutigen Vorstellungen über die Notwendigkeit eines umfassenden Lebensschutzes gerecht. Eine solche Konzeption steht nicht im Widerspruch zu jeder berechtigten und vernünftigen Lebensbeschränkung des Tieres im Rahmen der Erhaltungsinteressen des Menschen.“*

bereit ist, Einschränkungen des Tierschutzes zu akzeptieren.<sup>56</sup> Das Tierschutzgesetz beinhaltet hingegen keine Legaldefinition, wann ein vernünftiger Grund vorliegt. Aus der bisherigen Praxis ergibt sich, dass als vernünftiger Grund u.a. die Gewinnung von Lebensmitteln, die Durchführung unerlässlicher Tierversuche und die Seuchen- oder Schädlingsbekämpfung anzusehen sein werden. Allgemein wird sich daraus mit der wohl herrschen Meinung im Schrifttum ableiten lassen, dass ein Grund für das Zufügen von Schmerzen, Leiden oder Schäden jedenfalls dann „vernünftig“ oder auch nachvollziehbar sein wird, wenn das Vorgehen einem schutzwürdigen menschlichen Interesse dient, das unter den konkreten Umständen schwerer wiegt als das Interesse am Schutz des Tieres.<sup>57</sup>

Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern gerade der Transport lebender Tiere in weit entfernte Drittstaaten für die Wirtschaftlichkeit von Transportunternehmen entscheidend sein soll und tierschutzrechtliche Belange überwiegt. Vielmehr ist es so, dass sich mit der Verlängerung der Transportdauer Schmerzen und Leiden bei den Tieren exponentiell vergrößern. Werden dann vor Ort in den Drittstaaten tierschutzrechtliche Mindeststandards nicht eingehalten, steht diesem Eingriff in den Tierschutz kein überragendes wirtschaftliches Interesse an einer Verbringung an einen solchen Ort entgegen, zumal Alternativen zumindest in Betracht kommen. Anstatt des Transportes von Lebewesen in die betreffenden Drittländer könnte ersatzweise der Transport von Fleisch in Betracht gezogen werden, sowie aus Zuchtgründen der Embryotransfer oder die Besamung.<sup>58</sup>

Geht man mit Stimmen im Schrifttum davon aus, dass die meisten transportierten Tiere ohne nennenswerte Zuchtleistung im Drittstaat nach kurzer Zeit geschlachtet würden, dürften sich die Auswirkungen der Untersagung von Lebewesentransporten in Drittstaaten zumindest hinsichtlich der Zucht Komponente im Rahmen halten.<sup>59</sup> Zum einen sind die Schlacht- und Haltungsbedingungen in den betreffenden Drittstaaten, zum anderen die fortbestehende Notwendigkeit der Durchführung von Lebewesentransporten in Drittstaaten einer kritischen Würdigung dahingehend zu unterziehen, ob eine Schlachtung in Drittstaaten nicht zur Umgehung tierschutzrechtlicher Mindeststandards und letztlich damit allein aus Gründen der Gewinnmaximierung erfolgt.

### **3. Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht**

Hinsichtlich der unionsrechtlichen Regelungen ist festzuhalten, dass die Grundfreiheiten aus Art. 34 ff. AEUV [Verbot mengenmäßiger Beschränkungen],

<sup>56</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 1 Rn. 30. Pfohl spricht in diesem Bezug von einer „Gretchenfrage“, Pfohl, in: MüKoStGB, TierSchG, § 17 Rn. 30.

<sup>57</sup> BayObLG Beschl. v. 8.4.1993 NJW 1993, 2760; Metzger, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, TierSchG, § 1 Rn. 33, Pfohl, in: MüKoStGB, TierSchG, § 17 Rn. 38; vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 16/9742 S. 4.

<sup>58</sup> Vgl. Stellungnahme Dr. Holger Vogel, Präsident des Bundesverbandes der beamteten Tierärzte e.V. (VbT) im Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Bundestags, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw26-pa-landwirtschaft-556690>, letzter Abruf am 8.02.2021.

<sup>59</sup> Vgl. Maisack/Rabitsch, AtD 2018, 209 (211); Bruhn/Verheyen/Günther, Rechtsgutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten, erstellt im Auftrag der Landesbeauftragten für Tierschutz in Hessen, S. 3.

insbesondere aus Art. 35 AEUV [Verbot mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen], nicht von einem Tierverbringungsverbot in Drittstaaten berührt werden.<sup>60</sup> Der Anwendungsbereich der Grundfreiheiten ist auf Ausfuhrbeschränkungen im Binnenmarkt zwischen den Mitgliedstaaten begrenzt, während Beschränkungen der Warenausfuhr in Drittländer als Teil der Handelspolitik von Art. 207 AEUV erfasst werden.<sup>61</sup>

### 3.1. Art. 207 AEUV [Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik]<sup>62</sup>

Gemäß Art. 207 Abs. 1 AEUV wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet. Die Handelspolitik umfasst auch die Ausfuhrpolitik und damit den Bereich der Exportkontrolle.<sup>63</sup> Die Vorschrift begründet grundsätzlich eine ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union für die Gestaltung der Exportvorschriften.<sup>64</sup> Damit ist das Verbot des Exports bestimmter Waren, wie zum Beispiel Tieren, in Drittländer grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz des nationalen Gesetzgebers entzogen.

Auch wenn Maßnahmen zur Beeinflussung der Handelsströme von Waren den unumstrittenen Kernbereich der Handelspolitik darstellen, impliziert dies nicht, dass eine Beschränkung des Außenhandels, hinsichtlich bestimmter Waren bei bestimmten Drittländern, aufgrund von Öffnungsklauseln in den sekundärrechtlichen Regelungen als solche nicht möglich ist.<sup>65</sup> So erlassen gemäß Art. 207 Abs. 2 AEUV *„das Europäische Parlament und der Rat durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die*

<sup>60</sup> Pünder, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Ausfuhr-VO, Art. 1 Rn. 7.

<sup>61</sup> Grundsätzlich könnte auch in Betracht gezogen werden, Art. 15 [Berufsfreiheit und Recht zu arbeiten] und 16 [Unternehmerische Freiheit] der EU-Grundrechte-Charta (GRCh) heranzuziehen. Allerdings ist die GRCh bei Mitgliedsstaaten nur bei der „Durchführung“ von Unionsrecht anwendbar. Während der EuGH [EuGH, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 Rn. 19] eine „Durchführung“ schon bei einer bloßen Anknüpfung an das Unionsrecht bejaht, auch dann, wenn Mitgliedstaaten im Rahmen der Durchführung und Umsetzung von Unionsrecht ein Gestaltungsspielraum überlassen ist, sieht das BVerfG [BVerfGE 133, 277, 316] eine weite Auslegung des Begriffs eher kritisch. So solle gerade nicht jeder sachliche Bezug einer Regelung zum Unionsrecht ausreichen. Die Grundrechte würden vielmehr nur zurücktreten, wenn die zu überprüfende Maßnahme auf zwingendem Unionsrecht beruhe. Weiter ist umstritten, ob das Recht auf Ausfuhr in Drittländer tatsächlich inhaltlich dem Unionsgrundrecht des Art.15 oder des Art. 16 GRCh unterfällt. Eine grundsätzliche Klärung kann angesichts des Gutachtenauftrags dahinstehen, da selbst bei Bejahung der Anwendbarkeit und eines inhaltlich bestehenden Unionsgrundrechts auf Außenhandel der Eingriff mit den vorgenannten Erwägungen zum Allgemeinwohl und angesichts des geeigneten, erforderlichen und angemessenen Eingriffs zu rechtfertigen sein wird.

<sup>62</sup> Artikel 207 AEUV [Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik] lautet:

*„(1) Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, und für die Handelsaspekte des geistigen Eigentums, die ausländischen Direktinvestitionen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen. Die gemeinsame Handelspolitik wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet.*

*(2) Das Europäische Parlament und der Rat erlassen durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird.“*

<sup>63</sup> Bungenberg, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, AEUV Art. 207 Rn. 32.

<sup>64</sup> Bungenberg, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, AEUV Art. 207 Rn. 4.

<sup>65</sup> Hahn, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 207 Rn. 12.

*Maßnahmen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird“.*

[Hervorhebung durch den Verfasser]

In den erlassenen Verordnungen finden sich zum Teil sachbezogene Öffnungsklauseln für eigene mitgliedstaatliche Regelungen.

### **3.2.Rechtfertigung aufgrund der Ausfuhrverordnung ?**

Eine Ausnahmeregelung für die ausschließliche Zuweisung der Kompetenz für die gemeinsame Handelspolitik an die Europäische Union findet sich bezüglich der Ausfuhrpolitik in Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (sog. Ausfuhrverordnung). Nach Artikel 10 der Ausfuhrverordnung ist die Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen zulässig *„die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen[...] gerechtfertigt sind.“*

Nach dieser Regelung werden nationale Ausfuhrbeschränkungen nicht gesperrt, sofern sie aus Gründen des Schutzes von Tieren gerechtfertigt sind. Demnach können sich auch Beschränkungen für Vorgänge ergeben, die für Tiere mit Leiden verbunden sind oder deren natürliches Verhalten negativ beeinflussen können.<sup>66</sup>

Die Regelung trägt der zunehmenden unionsrechtlichen Bedeutung des Tierschutzes Rechnung. Sowohl die Union, als auch die Mitgliedstaaten tragen den Bedürfnissen des Wohlergehens von Tieren als Gemeinschaftswert in vollem Umfang Rechnung, was zum einen nationale Intensivierungen des tierschutzrechtlichen Mindeststandards im Rahmen der Verhältnismäßigkeit nicht ausschließt, erst recht aber nicht Regelungen, die gerade der Durchsetzung europäischer Zielvorstellungen dienen, wenn hier Vollzugsproblematiken und Umgehungstatbestände ersichtlich werden.<sup>67</sup> Dabei ergibt sich auch aus der sekundärrechtlichen Harmonisierung der TTVO keine grundsätzliche Sperrwirkung, die den Rückgriff auf nationale Schutzmaßnahmen ausschließen würde. Vielmehr setzt der deutsche Gesetzgeber die europäischen tierschutzrechtlichen Mindeststandards um und sorgt dafür, dass diese in der Praxis auch beachtet werden. Es geht insofern gerade nicht darum, abweichende tierschutzrechtliche Standards gegenüber Drittstaaten zu vereinbaren und diesbezügliche Abweichungen aus nationalstaatlichem Interesse heraus zu sanktionieren.

---

<sup>66</sup> Vgl. *EuGH*, Urteil vom 19. November 1998 – C-162/97 –, juris Rn. 32 ff. *Haltern*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEU, AEUV, Art. 36 Rn. 47; *Schroeder*, in: Streinz, AEUV, Art. 36 Rn. 17.

<sup>67</sup> Dabei kommt der Regelung in Artikel 10 der Ausfuhrverordnung schon insofern eine eigene Bedeutung zu, als die tierschutzrechtliche Querschnittsklausel in Artikel 13 AEUV nach wohl h.M. eine Beschränkung auf die dort aufgeführten Politikbereiche erfahren hat, vgl. *Heselhaus*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEU, AEUV, Art. 13 Rn. 15 ff. wo darauf verwiesen wird, dass sich die beiden Querschnittsklauseln zum Schutz der Umwelt und der Verbraucher umfassend auf den gesamten Anwendungsbereich der Verträge beziehen, die Reichweite der tierschutzrechtlichen Klausel in Art. 13 AEUV jedoch auf bestimmte Kompetenzbereiche der EU begrenzt ist. Die ausdrücklich aufgeführten Politikbereiche betreffen Kompetenzen, in deren Anwendungsbereich es zu besonders gravierenden Eingriffen in das Wohlergehen von Tieren kommen kann (Landwirtschaft/Verkehrspolitik). Der Kompetenzbereich der Handelspolitik wird hingegen nicht erfasst.

### 3.3. Internationale Handelsabkommen - Vereinbarkeit mit dem GATT

Unionsrecht findet auch in Fragen des Außenhandels Anknüpfungspunkte zu sonstigen internationalen Übereinkünften. Der EuGH weist stets darauf hin, dass die unionsrechtlichen Regelungen mit Außenhandelsbezug konform dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) auszulegen seien.<sup>68</sup> Die Grundprinzipien des GATT umfassen grundsätzlich auch Außenhandelsbeschränkungen. Das GATT sieht allerdings in Art. XX b)<sup>69</sup>, ebenso wie die vorgenannte unionsrechtliche Ausführungsverordnung, eine Ausnahme vor, die auch den Tierschutz umfasst. Demnach soll kein Vertragsstaat durch das Abkommen daran gehindert werden, Maßnahmen zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu beschließen, sofern diese Maßnahmen nicht als willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichartigen Verhältnissen oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels erscheinen. Eine Diskriminierung im Sinne der Vorschrift ist insbesondere dann anzunehmen, wenn eine beschränkende Maßnahme nur gegenüber einem Staat erfolgt, ohne dass es eine ausreichende Rechtfertigung hierfür gibt.<sup>70</sup>

Anknüpfend an die vorherigen Erwägungen zum Zweck eines Verbots von Leberdientransporte in Drittländer, kann jedenfalls dann nicht von einer willkürlichen Diskriminierung ausgegangen werden, wenn sich die Regelung eines Tierverbringungsverbots nicht isoliert gegen einen bestimmten Staat richtet, sondern anhand eines Kriterienkatalogs mit tierschutzrechtlichen Mindeststandards grundsätzlich alle Drittstaaten umfasst, in denen der Tierschutz unterschritten wird. Erfolgt diese Entscheidung auf einer gesicherten Erkenntnislage, steht das GATT dem geplanten Verbot nicht entgegen.

### 3.4. Zwischenergebnis:

Ein Tierverbringungsverbot in Drittstaaten wäre mit dem Unionsrecht vereinbar. Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Konkretisierung der nationalen tierschutzrechtlichen Anforderungen, sei es im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG hinsichtlich der Verbringung empfangsortbezogen, oder auch generell im Rahmen des TierSchG oder der TierSchTrV durch den Bund, sofern die unmittelbare Anwendbarkeit der europarechtlichen Verordnungen nicht vereitelt wird und die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat ihr Ermessen ordnungsgemäß ausübt.

<sup>68</sup> Vgl. *EuGH*, Rs. 14/69, Slg. 1969, 349 (357); *Hahn*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 207 Rn. 167. Beim GATT handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der zunächst zwischen 23 Gründungsmitgliedern geschlossen wurde. Ziel des Übereinkommens ist, wie sich schon aus seiner Präambel ergibt, Zölle und andere Hemmnisse im internationalen Handel abzubauen, die Ein- und Ausfuhr von Waren zu vereinfachen und einen Prozess zur Lösung von Konflikten zu etablieren.

<sup>69</sup> Art. XX [Allgemeine Ausnahmen] GATT lautet:  
 „Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierten Beschränkung des internationalen Handels führen, darf keine Bestimmung dieses Abkommens so ausgelegt werden, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, folgende Maßnahmen[1] zu beschließen oder durchzuführen:  
 a) Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit;  
 b) Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“

<sup>70</sup> *Bender*, ZaöRV 2003, S. 1007 (1017)



## II. Wenn ein solches Verbot (s. Frage 1) möglich ist, wer könnte es umsetzen und auf welche Art und Weise?

### 1. **Umsetzungskompetenz des Landes?**

Grundsätzlich haben die Länder nach Art. 30 i.V.m. Art. 70 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung. Hiervon gibt es jedoch Ausnahmen. Dabei muss zwischen zwei Formen der Gesetzgebung unterschieden werden: Der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach den Art. 71, 73 GG und der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach den Art. 72, 74 GG.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes dürfen die Länder nur dann gesetzgeberisch tätig werden, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Dabei sind seitens des Bundes vor einem gesetzgeberischen Tätigwerden in den Bereichen, die unter seine sog. Kernkompetenz fallen, auch keine zusätzlichen Begründungen notwendig, warum er von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht. Der Bundesgesetzgeber unterliegt auch nicht in sämtlichen Regelungsbereichen der konkurrierenden Gesetzgebung der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG, sondern nur in den enumerativ genannten Bereichen.<sup>71</sup>

### 2. **Betroffene Kompetenztitel aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG**

Geht es in Beantwortung des Gutachtauftrags um die Frage der Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung einer Regelung eines abstrakt-generellen Tierverbringungsverbots in Drittstaaten, mag man unmittelbar an die Kompetenzregelungen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG [Arbeitsrecht]<sup>72</sup> und Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG [Tierschutzrecht] denken. Dabei unterfällt nur der Kompetenztitel der Nr. 20 [Tierschutz] der Erforderlichkeitsklausel, bedarf es mithin einer Darlegung des Bundes, nicht jedoch bei der konkurrierenden Kompetenz aus Nr. 12 [Arbeitsrecht].

Ausgehend davon, dass die Regelung eines Tierverbringungsverbots in Drittstaaten primär auf eine Stärkung des Tierschutzrechtes abzielt und damit eine staatliche Maßnahme in Übereinstimmung mit der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG darstellt, liegt eine Zuordnung des Tierverbringungsverbots in Drittstaaten zum Kompetenztitel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG näher. Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf „*das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel, sowie den Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzgut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz*“.

<sup>71</sup> Vgl. umfassend zur Erforderlichkeitsklausel *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 72 Rn. 115 ff.

<sup>72</sup> Die Frage eines Tierverbringungsverbots betrifft neben tierschutzrechtlichen Aspekten auch die Transport- und Speditionsbranche, wie auch generell Unternehmen, die an der Wertschöpfungskette im Rahmen der Auslandsverbringung von Tieren in Drittstaaten beteiligt sind, denen zukünftig erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten in diesem Bereich untersagt werden sollen. Dabei wird der Begriff des „Arbeitsrechts“ hier in einem weiten Sinne verstanden, umfasst nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (*BVerfGE* 7, 342 (351)) das individuelle und kollektive, private und öffentliche Arbeitsrecht.

## **2.1. Ausschluss der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers aufgrund einer erschöpfenden Regelung durch den Bundesgesetzgeber im TierSchG und in der TierSchTrV**

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte durch das TierSchG und die TierSchTrV bereits erschöpfend und abschließend im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG ausgeübt worden sein, sodass für eine landesrechtliche Regelung kein Raum verbliebe. Wann eine bundesrechtliche Regelung als erschöpfend anzusehen ist, folgt aus einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes.<sup>73</sup> Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist, bzw. abschließend geregelt werden sollte.<sup>74</sup> Generell lässt sich bei der Klärung der Frage, wie bundes- und landesrechtliche Regelungen sich gegenseitig bedingen, feststellen, dass Regelungsgegenstände, die der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz unterfallen, bei einem gesetzgeberischen Tätigwerden des Bundes auch landesverfassungsrechtlichen Regelungen vorgehen. Ist der Anwendungsbereich sowohl von bundesgesetzlichen, als auch von landesgesetzlichen Regelungen zum gleichen Sachverhalt zu bejahen und führt die Gesetzesanwendung zu verschiedenen Ergebnissen, so bricht Bundesrecht jeder Rangordnung, mithin auch bundesrechtliche Verordnungen, das Landesrecht.<sup>75</sup>

### **2.1.1. TierSchG**

Wie anhand der Gesetzesbegründung zum TierSchG ersichtlich wird, verfolgte der Gesetzgeber mit der Schaffung des Tierschutzgesetzes das Ziel, ein den zeitgemäßen Anforderungen an die sich verändernde Tiernutzung entsprechendes Regelungswerk zu schaffen. Explizit davon umfasst sollte auch die Ausweitung des Verkehrswesens sowie die damit verbundene erheblichen Zunahme der Beförderungszeiten von Tieren sein.<sup>76</sup>

Im Rahmen der Diskussion um eine Landeskompetenz zur Einführung einer altruistischen Tierverbandsklage, Mitte der 2000er Jahre, wurde ersichtlich, dass die Frage der abschließenden Wirkung des Tierschutzgesetzes im Schrifttum durchaus kontrovers diskutiert wird.<sup>77</sup> Im Unterschied zu den damaligen Überlegungen zur Kompetenz hinsichtlich der Einführung einer Tierverbandsklage, stellt sich die Problematik bei einem abstrakt-generellen Tierverbringungsverbot in Drittstaaten allerdings anders dar. Bei der Tierverbandsklage fehlte eine Regelung, oder auch nur als Pendant dazu, ein Ausschluss der selbigen im Tierschutzgesetz. Dementsprechend wurde diskutiert, ob dem TierSchG auch bei Fehlen jeglicher Regelung ganz grundsätzlich eine abschließende Wirkung in tierschutzrechtlichen Belangen zuteil kommen würde.

Demgegenüber hat der Bund hinsichtlich der Verbringung von Tieren ins Ausland ganz konkret die Möglichkeit der Aussprache von Verbringungsverboten in den §§ 12 und 16a TierSchG geregelt und somit von

---

<sup>73</sup> BVerfGE 67, 299 (324); 98, 265 (301).

<sup>74</sup> BVerfGE 56, 110 (119); 102, 99 (114 f.).

<sup>75</sup> BVerfGE 26, 116 (135); 36, 342 (363).

<sup>76</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf eines TierSchG durch die Bundesregierung, BT-Drs. VI/2559, S. 9.

<sup>77</sup> Vgl. hierzu Caspar, DÖV 2008, S. 145 ff.

seiner ihm durch die Verfassung verliehenen Kompetenz Gebrauch gemacht, worauf im Folgenden eingegangen wird.

### **2.1.2. Generalklausel in § 16a TierSchG**

In § 16a TierSchG findet sich die Generalklausel für behördliche Anordnungen im Zusammenhang mit dem Tierschutzgesetz. Wenngleich sich in Art. 23 TTVO spezielle Eingriffsgrundlagen finden, kann auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG als Generalklausel zurückgegriffen werden.<sup>78</sup> Dies wird insbesondere dann von Relevanz sein, wenn eine Untersagung nicht alleine aufgrund der Transportbedingungen intendiert ist, sondern aufgrund von Bedingungen am Verbringungsort, selbstverständlich in Anknüpfung an die o.g. Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vorbehaltlich der Möglichkeit der Erbringung eines entsprechenden Kausalitätsnachweises und einer Verantwortlichkeit des Transporteurs nach Abschluss des Transports.<sup>79</sup>

Aus dem Wortlaut und dem ordnungsrechtlichen Charakter des § 16a TierSchG folgt, dass die zuständige Behörde auch präventiv bei drohenden Verstößen im Einzelfall tätig werden kann.<sup>80</sup> Hierzu bedarf es des Vorliegens einer konkreten Gefahr in Abgrenzung zu einer bloß abstrakten Gefahr. Demnach muss eine Sachlage bei ungehindertem Fortgang des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit zu einem tierschutzrechtlichen Verstoß führen.<sup>81</sup> Handelt es sich hingegen um die bloße Möglichkeit eines Schadenseintritts, so ist zunächst nach § 16 Abs. 2 [Auskunftserteilung] und 3 [Anfertigung Dokumentation, Betretungsrechte etc.] TierSchG (i.V.m. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG) mit Gefahrerforschungsmaßnahmen vorzugehen, denn die dortigen Befugnisse setzen noch keine Gefahr im Sinne des Gefahrenabwehrrechts voraus.<sup>82</sup>

Das zu schützende Rechtsgut ergibt sich aus § 2 TierSchG, wobei diese einfachgesetzliche Regelung durch Richtlinien, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften Konkretisierungen erfahren kann, so auch durch die TierSchTrV in Durchsetzung der TTVO. Ob jedoch mit *Bruhn/Verheyen/Günther* bei einer drohenden tierschutzwidrigen Behandlung im Empfangsstaat, insbesondere tierquälerischem Schächten, ein Anspruch aus Art. 14 Abs. 1 lit. c TierSchTrV auf Erteilung einer Transportgenehmigung versagt werden kann<sup>83</sup>, darf zumindest hinsichtlich des Anwendungsbereichs der TierSchTrV, der sich auf die Transportdurchführung und sich unmittelbar anschließende kausale Maßnahmen beschränkt, bezweifelt werden.<sup>84</sup>

<sup>78</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 16a Rn. 1.

<sup>79</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>80</sup> VG Aachen, Beschl. v. 5.9.2008, 6 L 373/08, juris-Rn. 32; Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz/Hirt, TierSchG, § 16a Rn. 2.

<sup>81</sup> VGH Mannheim, Beschl. v. 9.8.2012, 1 S 1281/12, juris-Rn. 4 f.

<sup>82</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz/Hirt, TierSchG, § 16a Rn. 2.

<sup>83</sup> Bruhn/Verheyen/Günther, Rechtsgutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten, S. 41 f. Vgl. auch Felde, NVwZ 2019, S. 534.

<sup>84</sup> Vgl. Gutachten des WD-SH Tiertransporte in Drittländer, Umdruck 19/2632. S. 3, abrufbar unter <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/umdrucke/02600/umdruck-19-02632.pdf>, letzter Abruf am 8.02.2021.

Konkretisierungen durch Verordnung lassen derweil die Befugnis der zuständigen örtlichen Tierschutzbehörden unberührt, Maßnahmen nach § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 anzuordnen, wenn dies im Einzelfall zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 erforderlich ist.<sup>85</sup> Moritz führt diesbezüglich aus:

*„Wenn also in einer Tierhaltung trotz Einhaltung aller Bestimmungen der einschlägigen Rechtsverordnung artgemäße Bedürfnisse i.S.d. § 2 Nr. 1 unangemessen zurückgedrängt sind oder wenn den Tieren als Folge von Bewegungseinschränkungen Schmerzen, vermeidbare Leiden oder Schäden i.S.d. § 2 Nr. 2 entstehen, kann und muss die Behörde über § 16a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 auch Anordnungen treffen, die im Einzelfall über die in der Rechtsverordnung festgesetzten Mindestanforderungen hinausgehen.“<sup>86</sup>*

Wie die aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen aus Dezember 2020 jedoch nochmal deutlich zum Ausdruck brachte, ermächtigt die Regelung in § 16a TierSchG die örtliche Tierschutzbehörde lediglich zu einem Vorgehen im konkreten Einzelfall, bei Vorliegen einer konkreten Gefahr, nicht aber zum (faktischen) Erlass eines abstrakt-generellen Tierverbringungsverbots in Drittstaaten bei unsicherer Erkenntnislage.<sup>87</sup> Damit ergeben sich für die zuständige Überwachungsbehörde im Einzelfall kaum lösbare Nachweisprobleme.

### **2.1.3. Umsetzung eines Tierverbringungsverbots in Drittstaaten auf dem Ordnungswege basierend auf § 12 TierSchG**

Wenngleich sich die Generalklausel des § 16a TierSchG nicht zur Verhängung abstrakt-genereller Tierverbringungsverbote in Drittstaaten eignen mag, ergibt sich jedoch für den Bund die Möglichkeit, von der Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG Gebrauch zu machen und so eine bundeseinheitliche und rechtssichere Anwendung von Verbringungsverboten zu gewährleisten.<sup>88</sup> § 12 TierSchG bezweckt die Durchsetzung des Tierschutzes im Inland, will aber auch die Umgehung des Tierschutzes durch Handlungen im Ausland verhindern.<sup>89</sup>

Bereits durch das Gesetz zur Änderung veterinärrechtlicher, lebensmittelrechtlicher und tierzuchtrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 1992<sup>90</sup> wurde dem Bund eine Verordnungsermächtigung eingeräumt. Aus § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG ergibt sich, unter Bezugnahme auf die Regelung in § 2a TierSchG, die Ermächtigung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zum Erlass von Rechtsverordnungen, soweit diese „zum Schutz der Tiere erforderlich“ sind. Wird der Tierschutz hingegen nur nachrangig gegenüber einem anderen Zweck verfolgt, trägt die Ermächtigungsgrundlage nicht mehr.<sup>91</sup> Exemplarisch wird die tierschutzrechtliche Erforderlichkeit im Sinne der Norm etwa dann

<sup>85</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 2 Rn. 51.

<sup>86</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG § 2 Rn. 51.

<sup>87</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20.

<sup>88</sup> Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – 20 B 1958/20 –, juris Rn. 12.

<sup>89</sup> Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, § 12 Rn. 1.

<sup>90</sup> BGBl. I- S. 2022.

<sup>91</sup> Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, § 12 Rn. 7.

verneint, wenn es prioritär um Zwecke der Produktqualität oder der Verkehrssicherheit geht.<sup>92</sup>

Anknüpfungspunkt der Regelung in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG ist das Verbringen in „*einen anderen Staat*“. Bezugnehmend auf diese Formulierung, ergeben sich in der Kommentarliteratur unterschiedliche Meinungsbilder zum Anwendungsbereich.

Zum Teil wird vorgebracht, die Bestimmung umfasse lediglich das Verbringen innerhalb der Europäischen Union, womit Verordnungen mit einem Verbringungsverbot in Drittstaaten nicht umfasst wären.<sup>93</sup>

Nach neuer Auffassung wird der Wortlaut der Norm indes so interpretiert, dass ein Transport in „jeden anderen Staat“ erfasst wird und damit auch die Verbringung von einem EU-Mitgliedstaat in einen Nicht-EU Drittstaat.<sup>94</sup>

Ausgehend von der Zwecksetzung der Norm, Tierschutz im Inland durchzusetzen und tierschutzwidrige Umgehungen im Ausland zu verhindern, wird man der letztgenannten Auffassung zustimmen müssen. Auch wenn es dem Gesetzgeber bei der Schaffung der Verordnungsermächtigung im Jahre 1992 primär um die Umsetzung der europarechtlichen Regelungen gegangen sein mag, zeigt das o.g. Urteil des EuGH aus dem Jahre 2015, dass die Anwendung der Normen gerade nicht vor den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten Halt macht, zumindest die tierschutzrechtlichen Minimalanforderungen auch, vielleicht sogar gerade, bei Verbringungen in Drittstaaten Wirkung entfachen müssen, nicht zuletzt um Umgehungshandlungen zu verhindern.

Inhaltlich ist an die zu erlassene Verordnung die Anforderung zu stellen, dass die Regelungen der Verordnung auf zutreffenden, vollständig ermittelten Tatsachen beruhen, dem aktuellen ethologischen Kenntnisstand Rechnung tragen und auf einer ordnungsgemäßen Güter- und Pflichtenabwägung fußen, die der Aufwertung des Tierschutzes durch Art. 20a GG Rechnung trägt.<sup>95</sup> Auch wenn im Gegensatz zu einem konkret individuellen ordnungsrechtlichen Vorgehen nach § 16a TierSchG bei einer Rechtsverordnung keine konkrete Gefahr bestehen muss, bzw. auch kaum bestehen kann, muss doch eine Bewertung der abstrakten Gefahr für den Tierschutz bei Verbringung in Drittstaaten erfolgen. Basierend auf der zu erlassenen Verordnung, nebst Länderliste, könnte zukünftig auf Grundlage von § 16a TierSchG, dann aber unter Berufung auf die Verordnung des Bundes nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG, seitens der zuständigen Überwachungsbehörden die Genehmigung eines Transportes versagt werden.

Mit der Regelung in § 12 Abs. 2 S.1 Nr. 3 TierSchG hat der Bund die Verordnungsermächtigung explizit dem zuständigen Bundesministerium und nicht den Ländern zugewiesen. Die Länder dürfen im Rahmen der Ermächtigung keine eigene Regelung treffen, auch nicht wenn noch keine

---

<sup>92</sup> Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, § 12 Rn. 9.

<sup>93</sup> Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, § 12 Rn. 12.

<sup>94</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 12 Rn. 6; so auch VG Köln Beschl. v. 18.11.2020 – 21 L 2135/20, BeckRS 2020, 31919, Rn. 30.

<sup>95</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 12 Rn. 4.

Bundesverordnung erlassen wurde, da der Bundesgesetzgeber von seiner Zuständigkeit „*durch Gesetz*“ Gebrauch gemacht hat.<sup>96</sup>

Ein bundeseinheitliches Vorgehen ist im vorliegenden Bezug schon insofern konsequent und zur Erreichung der Ziele des Tierschutzgesetzes zwingend erforderlich, weil ein Verbot von Lebewesentransporten in Drittländer nur dann effektiv vollzogen werden kann, wenn es einheitlich für alle Bundesländer gleichermaßen gilt. Nach Art. 72 Abs. 2 GG ist der Bund auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung alleine zuständig, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich macht. Dies ist anzunehmen, wenn ansonsten eine Rechtszersplitterung droht und es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht.<sup>97</sup>

Würden lediglich einzelne Bundesländer den Transport in Drittländer verbieten, während andere eine abstrakt-generelle Regelung für obsolet ansehen, kommt es dazu, dass die Tiere, die in einem Bundesland mit einem solchen Verbot gehalten werden, zunächst in ein Bundesland ohne Tierverbringungsverbot verbracht würden und dann von dort aus weiter in einen Drittstaat transportiert werden. Damit wäre in der Sache wenig gewonnen, vielmehr würden sogar noch mehr Transporte an sog. „Drehscheiben“ anfallen. Die recht aktuelle Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Schleswig-Holstein<sup>98</sup> verdeutlicht die Problematik, dass es zu durchgreifenden Anwendungsproblemen bei Verbringungsverboten führt, wenn in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen zur Anwendung kommen.

## 2.2. Bundesratsinitiative des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat datierend auf den 15. Dezember 2020 dem Bundesrat einen Antrag auf „*Entschließung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten*“ zugeleitet, der in der Sitzung am 18. Dezember 2020 dem Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz zur weiteren Beratung zugewiesen wurde.<sup>99</sup> Hieran wird deutlich, dass auch seitens der Landesregierung ein Tätigwerden auf Bundesebene für notwendig erachtet wird. Der Entschließungsantrag lautet:

*„1. Der Bundesrat betont die hohe Bedeutung des Tierschutzes im Zusammenhang mit der Beförderung von landwirtschaftlichen Nutztieren, namentlich Rindern [...]. 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.“*

<sup>96</sup> So Degenhart in Sachs, Grundgesetz, Art. 72 Rn. 26; Ossenbühl DVBl. 1996, 19 (20). Vgl. Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, § 2a Rn. 6 mit Verweis auf die Entscheidung des VG Minden, Urteil vom 11.12.2002 - 11 K 1511/01; A.A. Stohlmeier, Die inhaltliche und zeitliche Reichweite der Sperrwirkung, S 62 f. Vgl. vertieft zum Meinungsstand Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 72 Rn. 96.

<sup>97</sup> BVerfGE 106, 62.

<sup>98</sup> Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Beschluss vom 29. März 2019 – 4 MB 24/19.

<sup>99</sup> BR-Drs 755/20.

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 Abs. 2 S. 1 Nummer 3 Tierschutzgesetz Drittländer festzulegen sind, in die ein Export bestimmter Tiere, insbesondere von Rindern, aus Gründen des Tierschutzes zu verbieten ist.

**[Hervorhebung durch den Verfasser]**

In der Begründung wird auf die o.g. Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 10. Dezember 2020 verwiesen und daran anknüpfend ausgeführt:<sup>100</sup>

*„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 Abs. 2 S. 1 Nummer 3 Tierschutzgesetz Drittländer festzulegen sind, in die ein Export bestimmter Tiere aus Gründen des Tierschutzes zu verbieten ist.“<sup>101</sup>*

Bezugnehmend auf die vorherigen gutachterlichen Ausführungen, hält sich die Bundesratsinitiative in dem rechtlich zulässigen Rahmen. Insbesondere erscheint es sinnvoll, eine länderspezifische Festlegung in Form einer „Länderliste“ zu forcieren und nicht generell-abstrakt den Transport in sämtliche Drittstaaten zu untersagen. Weiterhin trägt ein verordnungsrechtliches Tätigwerden hinsichtlich „bestimmter Tiere“ den o.g. Erwägungen zu den inhaltlichen Anforderungen an eine auf Basis des § 12 Abs. 2 S.1 Nr. 3 TierSchG zu erlassende Verordnung insofern Rechnung, als auch eine abstrakte Rechtsverordnung auf zutreffend und vollständig ermittelten Tatsachen beruhen muss und sei es auch nur hinsichtlich eines Länderberichts. Hieraus wird sich auch das Erfordernis ergeben hinsichtlich verschiedener Tierarten zu unterscheiden, insbesondere dann, wenn diese ungleich von tierschutzrechtlichen Verfehlungen betroffen sind. Wie oben bereits dargelegt, bedarf es hingegen keiner konkret-individuellen Darlegung hinsichtlich der konkret von einem Einzeltransport betroffenen Tiere.

Eine über die Grenzen des Art. 80 Abs.1 S. 2 GG hinausgehende Verpflichtung zur gesetzlichen Normierung aufgrund des Parlamentsvorbehalts besteht auch aus Wesentlichkeitserwägungen nicht. Wird dies mitunter bei Grundrechtskollisionen angenommen, ist vorliegend zunächst darauf hinzuweisen, dass bei dem Verbot von Lebeltiertransporten in Drittstaaten ein Grundrecht auf eine Staatszielbestimmung trifft, es mithin nicht um den Ausgleich von Grundrechten geht, die dem Gesetzgeber vorbehalten sein soll.

Weiter gebietet es der Parlamentsvorbehalt zwar, in grundlegenden normativen grundrechtssensiblen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen dem Gesetzgeber zu überlassen.<sup>102</sup> Die Normierungspflicht betrifft dabei nicht nur die

---

<sup>100</sup> LT-Vorlage 17/4399.

<sup>101</sup> BR-Drs 755/20, S. 2.

<sup>102</sup> Vgl. BVerfGE 49, 89, 126; 80, 124, 132; 101, 1, 34.

Frage, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt sein muss, sondern auch die Reichweite der Regelung im Einzelnen.<sup>103</sup>

Ein Tierverbringungsverbot in Drittstaaten muss wegen der aufgezeigten Bedeutung für die Berufsausübungsfreiheit der parlamentarischen Entscheidung jedenfalls insoweit vorbehalten sein, als es um die grundsätzliche Zulässigkeit des ergriffenen Handlungsinstrumentariums geht. Eine solche Entscheidung des Gesetzgebers liegt indes mit der Regelung in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG bereits vor. Aus den Regelungen im Tierschutzgesetz ergibt sich, dass in Verfolgung der Zwecke des Tierschutzes Verbringungsverbote in Form von Ausfuhrbeschränkungen durchaus ein Mittel sind, das der Gesetzgeber als probat angesehen hat, wobei auch Bezüge zu Transporten in Drittstaaten gesehen wurden. Dies erklärt auch die Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG, die sich nach wohl h. M. in Verfolgung des Gesetzeszweckes und zur Verhinderung von Umgehungshandlungen nicht auf Regelungen gegenüber EU-Mitgliedstaaten beschränkt.<sup>104</sup>

Unabhängig davon steht es dem Bundesgesetzgeber selbstverständlich frei, anstatt auf dem Ordnungswege per formellen Parlamentsgesetz eine Regelung herbeizuführen. Hingewiesen sei darauf, dass auch in diesem Fall den unter Gliederungspunkt I. dargestellten grund- und unionsrechtlichen Begründungserfordernissen zu entsprechen ist.

---

<sup>103</sup> BVerfGE 34, 165, 192; 83, 130, 142; 101, 1, 34.

<sup>104</sup> Moritz, in: Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, § 12 Rn. 6; VG Köln Beschl. v. 18.11.2020 – 21 L 2135/20, BeckRS 2020, 31919, Rn. 30.



### III. Zusammenfassung

Zu den aufgeworfenen Fragen ist zusammenfassend festzustellen:

**1. Frage: Ist es möglich, Lebendtiertransporte in Drittstaaten – insbesondere vor dem Hintergrund, dass dort die gesetzlichen Tierschutzstandards in der Regel nicht dem Niveau des deutschen Tierschutzgesetzes entsprechen – grundsätzlich zu verbieten?**

Ja, auch wenn auf Grundlage des § 16a TierSchG die Verhängung eines abstrakt-generellen Verbringungsverbots in Drittstaaten nicht möglich sein wird, besteht die Möglichkeit zur Verhängung eines Verbots per Gesetz oder auf dem Verordnungswege nach § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG. Ein den inhaltlichen Anforderungen entsprechendes Verbot kann einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten. Es ist zur Beschränkung der von Art. 12 GG geschützten Berufsausübungsfreiheit geeignet, erforderlich und angemessen.

Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass wenngleich abstrakt-generelle Regelungen nicht den Nachweis des Vorliegens einer konkreten Gefahr im ordnungsrechtlichen Sinne erbringen müssen, es auch bei ihnen der Beurteilung aus einer gesicherten Erkenntnislage bedarf, sie dem aktuellen ethologischen Kenntnisstand Rechnung tragen und auf einer ordnungsgemäßen Güter- und Pflichtenabwägung fußen müssen.

Ein Tierverbringungsverbot in Drittstaaten wäre schließlich auch mit dem europäischen Recht vereinbar. Es bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Konkretisierung der vorhandenen tierschutzrechtlichen Anforderungen durch den Bund, sofern die unmittelbare Anwendbarkeit der europarechtlichen Verordnungen nicht vereitelt wird und die Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat ihr Ermessen ordnungsgemäß ausübt.

**2. Frage: Wenn ein solches Verbot (s. Frage 1) möglich ist, wer könnte es umsetzen und auf welche Art und Weise?**

Der Tierschutz ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 1 GG Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Auf diesem Gebiet haben die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat allerdings hinsichtlich der Möglichkeit zur Verhängung von Tierverbringungsverboten ins Ausland im TierSchG bereits umfassend und abschließend im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht. Mit der Regelung in § 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 TierSchG hat der Bund die Verordnungsermächtigung dem zuständigen Bundesministerium und nicht den Ländern zugewiesen. Die Länder dürfen im Rahmen der Ermächtigung keine eigene Regelung treffen, auch nicht wenn noch keine Bundesverordnung erlassen wurde, da der Bundesgesetzgeber von seiner Zuständigkeit „durch Gesetz“ Gebrauch gemacht hat. Ein bundeseinheitliches Vorgehen ist im vorliegenden Bezug schon insofern konsequent und zur Erreichung der Ziele des Tierschutzgesetzes zwingend erforderlich, weil ein Verbot von Lebendtiertransporten in Drittländer nur dann effektiv vollzogen werden kann, wenn es einheitlich für alle Bundesländer gleichermaßen gilt. Unabhängig davon steht es dem Bundesgesetzgeber frei, anstatt auf dem Verordnungswege per formellen Parlamentsgesetz eine (Neu-)Regelung herbeizuführen.

## D. Literaturverzeichnis

*Bender, Tobias*, Unilaterale Exportverbote von Domestically Prohibited Goods zum Umwelt- oder Gesundheitsschutz im Ausland und ihre Rechtmäßigkeit nach dem GATT - Ein Beitrag zur Dogmatik der Art. XI und XX GATT, ZaöRV 2003, S. 1007 -1034  
(zitiert: *Bender*, ZaöRV 2003, S.)

*Bruhn, Davina; Verheyen, Roda*; Rechtsgutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten, erstellt im Auftrag von der Landesbeauftragten für Tierschutz in Hessen  
(zitiert: *Bruhn/Verheyen*, Rechtsgutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten, S.)

*Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz*, Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, Bonn 1983  
(zitiert: *Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen*, S.)

*Calliess, Christian; Ruffert, Matthias*, EUV/AEUV, das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Auflage, München 2015  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. Rn.)

*Caspar, Johannes*, Verbandsklage im Tierschutzrecht durch Landesgesetz, DÖV 2008, S. 145 -152  
(zitiert: *Caspar*, DÖV 2008, S.)

*Erbs, Georg; Kohlhaas, Max*, Strafrechtliche Nebengesetze, München 2020  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Gesetz, § Rn.)

*Felde, Barbara*, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, S. 534 – 537  
(zitiert: *Felde*, NVwZ 2019, S.)

*Guretzki, Torben*, Schutz von Tieren beim Transport, NVwZ 2015, S. 963 – 964  
(zitiert: *Guretzki*, NVwZ 2015, S.)

*Hirt, Almuth; Maisack, Christoph; Moritz, Johanna*, Tierschutzgesetz, 4. Auflage, München 2021  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Hirt/Maisack/Moritz TierSchG, § Rn.)

*Joecks, Wolfgang; Miebach, Klaus*, Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, §§ 1 - 37 StGB, 4. Auflage, München 2020  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: MüKo StGB, TierSchG, § Rn.)

*Kluge, Hans-Georg*, Tierschutzgesetz, Kommentar, Stuttgart 2002  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Kluge, Tierschutzgesetz, § Rn.)

*Krenzler, Horst Günter; Herrmann, Christoph; Niestedt, Marian*, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, München 2020  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, Ausfuhr-VO, Art. Rn.)

*Lorz, Albert; Metzger, Ernst*, Tierschutzgesetz mit Allgemeiner Verwaltungsvorschrift, Art. 20a GG sowie zugehörigen Gesetzen, Rechtsverordnungen und Rechtsakten der Europäischen Union : Kommentar, 7. Auflage, München 2019  
(zitiert: *Lorz/Metzger*, Tierschutzgesetz, § Rn.)

*Maisack, Christoph; Rabitsch, Alexander*, Zur Plausibilitätsprüfung nach Art. 14, 1 a ii anlässlich der Genehmigung grenzüberschreitender Transporte in Drittländer, AtD 2018, S. 209 – 215  
(zitiert: *Maisack/Rabitsch*, AtD 2018, S.)

*Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen*, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band III, Heidelberg 2009  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, § Rn.)

*Ossenbühl, Fritz*, Zur Kompetenz der Länder für ergänzende abfallrechtliche Regelungen, DVBl. 1996, S. 19 -24  
(zitiert: *Ossenbühl*, DVBl. 1996, S.)

*Pechstein, Matthias; Nowak, Carsten; Häde, Ulrich*, Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Tübingen 2017  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Art. Rn)

*Sachs, Michael*, Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage, München 2017  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs, GG, Art. Rn.)

*Schladebach, Marcus*, Staatszielbestimmungen im Verfassungsrecht, JuS 2018, S. 118 – 122  
(zitiert: Schladebach, JuS 2018, S.)

*Schwarze, Jürgen; Becker, Ulrich; Hatje, Armin; Schoo, Johann*, EU-Kommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2019  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, Art. Rn.)

*Stohlmeier, Thomas*, Die inhaltliche und zeitliche Reichweite der Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG, Hamburg 1989  
(zitiert: *Stohlmeier*, Die inhaltliche und zeitliche Reichweite der Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG, S.)

*Streinz, Rudolf; Michl, Walther; Bings, Sophie Luise*, EUV/AEUV, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2018  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: Streinz, AEUV, Art. Rn.)

*v. Mangoldt, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 7. Auflage, München 2018  
(zitiert: *Bearbeiter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. Rn.)