

Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft
Bundesminister Cem Özdemir
Wilhelmstraße 54
10117 Berlin

Berlin, 06.11.2024

Offener Brief zur Rechtmäßigkeit eines Verbots von Tiertransporten in sog. Hochrisikostaaten durch Rechtsverordnung

Sehr geehrter Herr Bundesminister Özdemir,

nach der Entscheidung des OVG Lüneburg v. 15. Dez. 2023 (11 ME 506/23) zur Abfertigung von Tiertransporten in sog. „Tierschutz-Hochrisikostaaten“ ist es den deutschen Veterinärbehörden kaum mehr möglich, die Abfertigung eines Tiertransports mit der Begründung zu verweigern, den Tieren drohe nach ihrer Ankunft im Bestimmungsland die Gefahr, unter extremen und lang andauernden Leiden betäubungslos geschlachtet, also geschächtet zu werden. Diese Gefahr ist nach Ansicht des OVG keine konkrete, sondern (nur) eine abstrakte, weil zwar hochgradig wahrscheinlich sei, dass die Tiere auch als Zuchttiere irgendwann geschlachtet und geschächtet werden, aber nicht gesagt werden könne, ob dies im unmittelbaren Anschluss an ihre Ankunft am Bestimmungsort oder erst nach einer Abkalbung oder sogar noch deutlich später geschehen werde; Tiertransporte wegen einer solchen abstrakten Gefahr zu verbieten, falle nicht in die Zuständigkeit der Veterinärbehörden, sondern in die des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL) als Verordnungsgeber. In § 12 Abs. 2 Nr. 3 Tierschutzgesetz (TierSchG) habe der Gesetzgeber ausdrücklich eine Regelungsmöglichkeit des zuständigen Bundesministers vorgesehen für den Fall, dass Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat verbracht werden und ihnen dort eine tierschutzwidrige Behandlung droht. Der Gesetzgeber habe somit in § 12 eine „eindeutige Verantwortungszuweisung an das zuständige Bundesministerium“ vorgenommen. Das OVG wörtlich: „Warum von dieser Regelungsmöglichkeit bisher kein Gebrauch gemacht worden ist, erschließt sich dem Senat nicht“ (Rn. 25).

Da es somit den Bundesländern nicht mehr möglich ist, Tiertransporte in Länder, in denen die Tiere voraussehbar geschächtet werden, zu unterbinden, bitten wir Sie, sehr geehrter Herr Bundesminister, von der Ihnen durch § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG verliehenen Kompetenz Gebrauch zu machen und eine Rechtsverordnung zu erlassen, mit der Transporte lebender Tiere – besonders Rinder, Schafe und Ziegen – in Drittländer, in denen die Tiere aller Wahrscheinlichkeit nach früher oder später betäubungslos geschlachtet, also geschächtet werden, verboten werden.

Die maßgeblichen Absätze in dieser Rechtsverordnung könnten lauten:

Abs. 1: „Es ist verboten, lebende Rinder, Schafe und Ziegen in Staaten auszuführen, in denen regelmäßig betäubungslos geschlachtet wird. Zu diesen Staaten zählen insbesondere: Ägypten, Algerien, Aserbaidschan, Irak, Iran, Jemen, Jordanien, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Russland, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan und Usbekistan.“

Abs. 2: „Das Verbot gilt auch für das Verbringen lebender Rinder, Schafe und Ziegen in andere Staaten, wenn bekannt ist oder damit gerechnet werden kann, dass die Tiere von dort aus in einen in Absatz 1 genannten Staat transportiert werden sollen.“

Die Einwände, die von Beamten Ihres Hauses gegen diese Rechtsverordnung vorgebracht werden, sind bekannt und leicht zu widerlegen. Sie lauten im Wesentlichen,

dass eine solche Verordnung gegen die EU-Ausführverordnung (EU 215/479) verstoße,

dass sie – weil sie durch einen Transport in einen EU-Mitgliedstaat mit anschließendem Weitertransport in einen der in Abs. 1 genannten Staaten unterlaufen werden könne – ungeeignet sei und damit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße,

dass es an „validen, belastbaren“ Nachweisen für eine tierschutzwidrige Praxis in Ländern, in denen i.d.R. betäubungslos geschlachtet (= geschächtet) werde, fehle,

dass mit einer Regelung entsprechend dem o. e. Abs. 2 gegen das Verbot mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten, Art. 35 AEUV, verstoßen werde,

dass die Verordnung mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) unvereinbar sei und

dass § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG zu unbestimmt sei, um als Ermächtigungsgrundlage einer solchen Rechtsverordnung zu dienen.

Zur Widerlegung dieser Einwände siehe die Fakten, Argumente und Zitate in der Anlage zu diesem Schreiben.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Argumente und um eine entsprechende Änderung Ihrer bisherigen, ablehnenden Haltung.

Insbesondere bitten wir Sie, zu akzeptieren, dass es unter der Geltung der Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a GG nicht mehr möglich ist, im Rahmen der Güter- und Interessenabwägung, die bei dem Erlass einer solchen Rechtsverordnung vorzunehmen ist, den wirtschaftlichen Interessen der Zucht- und Transportunternehmen weiterhin Vorrang einzuräumen gegenüber dem elementaren öffentlichen Interesse daran, dass in Zukunft verhindert wird, dass in Deutschland geborene und aufgezogene Tiere unter den unvorstellbaren Schmerzen, Leiden und Ängsten, die mit einem Schächten ohne vorherige Betäubung verbunden sind, geschlachtet werden.

Wir bitten weiter darum, dass Sie uns Gelegenheit gewähren, Ihnen unsere Argumente in einem persönlichen Gespräch vortragen zu können; auch die o. e. Beamten Ihres Hauses sollten sich diesem Gespräch stellen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christoph Maisack, Richter am Amtsgericht a. D.

Dr. Barbara Felde, Richterin am Verwaltungsgericht

Dr. Ulrich Wollenteit, Rechtsanwalt, Rechtsanwälte Günther

Anja Popp, Rechtsanwältin, Rechtsanwälte Günther

Als Unterstützer dieses Briefs unterzeichnen auch:

Kerstin Achenbach, Richterin am Landgericht

Dr. Felix Aiwanger, Wissenschaftlicher Referent, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht

Claudia Altenberger, Assessorin Juris

Dr. rer. nat. Norbert Alzmann, Bioethiker

Ellen Apitz, Rechtsanwältin

Rainer Aradei-Odenkirchen, Volljurist

Prof. Dr. Steffen Augsberg, Justus-Liebig-Universität Gießen

Dr. Eva Maria Bäcker, LL.M., Staatsanwältin

MLaw Deborah Bätcher

Sylvia Bajgiert, Syndikusrechtsanwältin

MLaw Laura Baumann, Rechtsanwältin

Magdalena Bellen, Diplomjuristin

Jan Berge, Rechtsanwalt

Thomas Berger, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Arbeitsrecht

Dr. iur. Gieri Bolliger

Nicole Braun, Oberregierungsrätin

Thomas Braunsdorf, Vors. Richter am LG a. D.

Gisela Brinkforth-Pekoch, Staatsanwältin i. R., Detmold

Prof. Dr. Jens Bülte, Universität Mannheim

Amelie C. Buhl, Ass. iur., Stv. AL1 LfDI BW

Yvonne Burkhardt, LL.M. (Edinburgh), Volljuristin

Prof. Dr. Johannes Caspar, Universität Hamburg

Oliver Chama, Richter am Amtsgericht

Dr. Vera Christopeit, Ass. iur.

Prof. Dr. Thomas Cirsovius, HAW Hamburg

Dr. Hans-T. Conring, Volljurist, Dezernatsleitung Recht & Organisation, Ev. Kirche von Westfalen

Dr. iur. Jobst Conring, Volljurist

Helga Degenhard, Rechtsanwältin

Dr. med. vet. Gerlinde von Dehn, Landestierschutzbeauftragte Nordrhein-Westfalen

Dr. iur. Ricarda Dill, Volljuristin

Trina Dobers, Assessorin Juris

Carolin Dörr, Richterin VG Hannover

Sonja Duchet, LL.M. (De Montfort University, Leicester), Richterin am Landgericht

Marco Ebner, Rechtsanwalt

Dr. Sebastian Eckardt, Ass. jur., cand. med.

Friederike Faitsch, Volljuristin

Eva Forster, LL.M., Rechtsanwältin, Fachanwältin für Medizinrecht

Joachim Fritsch, Volljurist und leitender Beamter im öffentlichen Dienst

Steffi J. Fuchs, Assessorin Juris

Prof. Dr. Astrid Funke, Professorin Recht, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

Prof. Dr. med. vet. Dr. rer. nat. Kai Frölich

Dr. iur. Vanessa Gerritsen

Sigrid Gies, Ass.jur., Oberregierungsrätin

Thomas Göhler, Richter am Verwaltungsgericht

Daphne Götz, Justiziarin

Linda Gregori, Volljuristin

Dr. jur. Johannes Groß, M.A., Rechtsanwalt, Fachanwalt für Sozialrecht

MSc Gabriela Gschwend

Nikolaus Alexander Hahn, Staatsanwalt

Teresa Katharina Harrer, WissMA FernUniversität Hagen, Doktorandin Universität Leipzig, Dipl.iur.

Dr. Johanna Hahn, LL.M. (Harvard), PostDoc Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Dr. Peter Haversath, LL.M., Richter

Detlev Heise, Studienrat a. D., Rechtsanwalt im Ruhestand

Juliane Henningsen, Rechtsreferendarin

Nicole Heuerding, Ass. Jur., Psychologin

Dr. Lena Hildermann, Rechtsassessorin

Almuth Hirt, Vors. Richterin am Bayerischen Obersten Landesgericht a. D.

Prof. Dr. Elisa Hoven, Universität Leipzig

Christopher Imig, Oberstaatsanwalt, Detmold

Henning Jungclaus-Suster, Volljurist u. Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH)

Christina Kappel, Juristin (Univ.)

Michael Kempkes, OStA (stv. LOStA) a. D.

Julia Kessel, Wirtschaftsjuristin, LL.B.

Alexandra Kilian, Rechtsanwältin

Luise Klick, Volljuristin

Marlies Klooz, Rechtsanwältin, Mediatorin (DAA)

Dr. Gerhard Köpernik, Ministerialrat a. D.

Dr. Kristin Köpernik, LL.M., Referatsleiterin Bundesjustizministerium

Mag. iur. Bianca Körner

MLaw Sibel Konyo

Dr. Hans-Jürgen Kost-Stenger, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht

Thomas Kreidemeier, stud. iur.

Peter Kremer, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Claus Kronaus, Geschäftsführer

Rana Kronaus, Sprachtherapeutin

Denise Kühn-Rittirsch, LL.M. (De Montfort University), Syndikusrechtsanwältin

MLaw Christine Künzli, LL.M., Rechtsanwältin

Jürgen Kutzki, Rechtsanwalt

Inka Lemke, Volljuristin

Dr. Rolf Lenzen, Rechtsanwalt

Kai Lindgens

Jochen Link, Rechtsanwalt, Kanzlei Brugger & Schiessle, Villingen-Schwenningen

Dr. Eisenhart von Loeper, Rechtsanwalt

Kerstin Lubenow, Ministerialdirigentin

Prof. Dr. iur. Grischa Merkel

Patrick Merkle, Rechtsanwalt

Luisa Anjuscha Merkt, Volljuristin

Stephanie Merz, Rechtsanwältin, Fachanwältin für Arbeitsrecht

Prof. Dr. Margot Michel, Universität Zürich

Stefanie Möginger, Rechtsanwältin

Johanna Moehl, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Leipzig

Sabine Moehl, Richterin am Verwaltungsgericht

Hannah Möller, Volljuristin

Dr. Oliver Mohr, Rechtsanwalt, Steuerberater

Dr. Sabine Mohr, Volljuristin

MLaw Caroline Mülle

Sebastian Nees, Richter

Tammo Ober-Bloibaum, stud. iur.

Paulina Sophie Oester, stud. iur.

Evelyn Ofensberger, Rechtsanwältin

Gundula Ort, Vors. Richterin am LG a. D.

Jost-Dietrich Ort, Oberstaatsanwalt a. D.

Dr. Franziska Pabst, Ministerialdirigentin a. D.

Dr. med. Martin Pachmann

Dr. iur. Patricia Patsch

Christina Patt, Rechtsanwältin

Sylvi Paulick, M.A., Volljuristin

Karl-Ernst Pekoch, Staatsanwalt i. R., Detmold

Dr. Diana Plange, Fachtierärztin für Tierschutz und Tierschutzethik

Dr. jur. Winfried Rath, Rechtsanwalt, Fachanwalt für Strafrecht

Annika Ratschow, Rechtsanwältin bei PNT Partner

Judith Reinartz, Rechtsanwältin

Dr. iur. Michelle Richner

Monika Roth, Rechtsanwältin, Kanzlei RHR, Damrstadt

lic. iur. Andreas Rüttimann

Claudia Saalfeld, Rechtsanwältin, Dipl.-Wirtschaft.-Ing. (FH)

Johanna Sander, Ref. iur.

Günter Schanné, Tierarzt i. R.

David Schipp, stud. iur.

Karsta Schlegel, Rechtsanwältin

Stella Schmidt, Diplomjuristin

Claudia Schwab, Volljuristin, Kirchenrechtsrätin i. R. EKIR

Julia Seekamp, LL.B., Beraterin Antidiskriminierung

Bettina Seidel, Volljuristin, Regierungsberrätin

Sonja Seßler, Dipl.-Jur. Univ., Europajuristin (Univ. Würzburg), Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Jennifer Simon, Rechtsanwältin

Sabine Spielberg, Rechtsanwältin, Rechtsanwaltskanzlei Spielberg, Berlin

Ansgar Spohr, Verwaltungsdirektor

MLaw Alexandra Spring

Laura Steinmeier, Volljuristin

Katerina Stoykova, Juristin

Gabor Subai, Rechtsanwalt, Remagen

Constance von Struensee, Rechtsanwältin

Nathalie Tauscher, Volljuristin

Lennardt Tettenborn, Rechtsanwalt

Kevin Teubner, Rechtsanwalt

Gabriele Thombansen, Rechtsanwältin, Paderborn

Jennifer Tichnau, Volljuristin und Justiziarin

Isabella Vlazak, Diplom-Juristin

Patrick Vlazak, Volljurist

Max Walleitner, Ltd. RD a. D., Rechtsanwalt

Petra Wanie, Rechtsanwältin, Mediatorin (DAA)

Heike Weisheit, Verwaltungsjuristin, Berlin, Brandenburg

Alexander Wichmann, Volljurist

Susanne Winkhaus, Rechtsanwältin

Dr. Julia Wolf, Rechtsanwältin

Gwendolin Wolff, Rechtsreferendarin

Vanessa I. Wolfschaffner, Rechtsanwältin

Andre Wunram, Rechtsanwalt, Herford

Stefan Zickau, Volljurist

Anlage

Zu den Einwänden, die von Beamten aus dem BMEL gegen den Erlass einer Rechtsverordnung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG, mit der ein Verbringen lebender Tiere in sog. Tierschutz-Hochrisikostaaten verboten wird, vorgebracht werden

1.

Verstoß einer Verbotsverordnung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG gegen die EU-Ausführverordnung (VO EU 2015/479)?

Auch von der Bundesregierung wird inzwischen eingeräumt, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 10 der EU-Ausführverordnung berechtigt sind, Ausfuhrbeschränkungen zu beschließen, wenn diese „aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit ... oder zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von ... Tieren ... gerechtfertigt sind“. Vgl. dazu BR-Drucks. 99/23, „Stellungnahme der Bundesregierung zu der Entschließung des Bundesrates zum Verbot einer Beförderung von Tieren in bestimmte Drittstaaten“ S. 3:

„Denkbar wäre hier ein Rückgriff auf Artikel 10 der EU-Ausführverordnung. Danach steht die EU-Ausführverordnung „unbeschadet anderer Vorschriften der Union der Einführung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen ... gerechtfertigt sind“. Auf diesen Schutzgrund können sich Maßnahmen stützen, die dem Wohlbefinden von Tieren dienen. Unterbunden werden können daher alle Tätigkeiten, die für Tiere mit Leiden verbunden sind oder deren natürliches Verhalten negativ beeinflussen ... Ergänzend können die Ausfuhrverbote eventuell auch durch den Schutzgrund der öffentlichen Sittlichkeit gestützt werden.“

Mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sind also zum Schutz des Wohlbefindens von Tieren, insbesondere zum Schutz vor Maßnahmen, die für Tiere mit Leiden verbunden sind, möglich (vgl. auch Art. 13 AEUV, Querschnittsklausel ‚Tierschutz‘ im EU-Arbeitsweisevertrag: „Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union ... tragen die Union und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung“).

„Gerechtfertigt“ setzt voraus, dass das Verbot geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.

Ein Verbot, mit dem untersagt wird, Tiere in Staaten auszuführen, in denen Schlachtungen regelmäßig betäubungslos, also durch Schächten, durchgeführt werden, ist zum Schutz der für die Tiere damit verbundenen Schmerzen, Leiden und Ängste unzweifelhaft erforderlich. Ein milderer, weniger stark in die Berufs- und die Warenverkehrsfreiheit eingreifendes Mittel gibt es nicht: Wenn ein deutsches Rind, ein Schaf oder eine Ziege erst einmal in einem dieser Länder angekommen ist, kann niemand mehr verhindern, dass es geschächtet wird, sei es sofort nach seiner Ankunft, sei es nach einer ersten Abkalbung oder sei es später, jedenfalls bei einem Nachlassen

von Fruchtbarkeit und Milchproduktion. Es gibt zwischen Deutschland und den sog. Tierschutz-Hochrisikostaaten in der Regel auch keine Handelsabkommen, in denen sich diese Staaten rechtsverbindlich zur Einhaltung des von der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) erstellten „Terrestrial Animal Health Code“ und der darin enthaltenen Leitlinien zur Schlachtung von Tieren verpflichtet hätten.

Zu einer angeblich fehlenden Geeignetheit s. unten Ziff. 2.

Die sog. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne – also die Nutzen-Schaden-Relation eines solchen Verbots – in Abrede stellen kann nur, wer die wirtschaftlichen Interessen der Transportunternehmen und der Zuchtbetriebe höher bewertet als das öffentliche Interesse daran, zu vermeiden, dass in Deutschland geborene und aufgezogene Tiere unter den extremen und langdauernden Leiden, die mit einer Schächtung regelmäßig verbunden sind, getötet werden. Eine solche Haltung stellt aber eine Negierung der mehrheitlichen Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen in der deutschen Gesellschaft und einen Verstoß gegen die Staatszielbestimmung „Tierschutz“ in Art. 20a GG dar. Dass die früheren Bundeslandwirtschaftsministerinnen und -minister aus CDU und CSU ausnahmslos eine solche Haltung eingenommen haben, berechtigt nicht dazu, dies fortzusetzen.

2.

Ungeeignetheit einer Verbotsverordnung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG, weil sie umgangen werden kann?

Die Umgehung eines Verbots, lebende Tiere in ein Drittland zu transportieren, in dem regelmäßig betäubungslos geschlachtet, also geschächtet wird, ist in der Weise möglich, dass ein Transportunternehmer solche Tiere zunächst in ein EU-Mitgliedsland – z.B. Spanien, Ungarn – verbringt, sie dort mindestens 48 Stunden lang unterbringt oder unterbringen lässt (sodass sich eine Weiterbeförderung gem. Art. 2 lit. s, i der VO EG Nr. 1/2005 als ein neuer Transport darstellt) und sie dann nach Ablauf dieser Frist oder auch deutlich später in das Schächtland weitertransportiert oder -transportieren lässt.

Diese Umgehungsmöglichkeit macht jedoch eine Verordnung, mit der Tiertransporte in Schächt-Länder verboten werden, nicht ungeeignet, denn es ist unzulässig, einfach zu unterstellen, dass jeder Transportunternehmer die Zielsetzung des Verbots missachten und den Transport trotzdem in dieser Weise über Spanien oder Ungarn oder ein anderes Mitgliedsland als Zwischenstation durchführen wird, und man muss auch sehen, dass durch eine solche Umgehung zusätzlicher organisatorischer sowie Arbeits-, Zeit- und Geldaufwand entsteht, was zumindest den einen oder anderen Unternehmer davon abhalten kann. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist „eine Regelung ... erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt“ (BVerfG, Beschl. v. 29. 9. 2022, 1 BvF 2380/21, Rn. 111).

Vor allem aber ist es möglich, die Umgehung zu vermeiden, indem man in die Verbotsverordnung – nach einem Absatz 1, in dem die Ausfuhr lebender Tiere in

explizit aufgezählte Tierschutz-Hochrisikostaaen verboten wird – folgenden Absatz 2 einbaut:

„Das Verbot gilt auch für das Verbringen lebender Rinder, Schafe und Ziegen in andere Staaten, wenn bekannt ist oder damit gerechnet werden kann, dass die Tiere von dort aus in einen in Absatz 1 genannten Staat transportiert werden sollen.“

Soweit es Personen im BMEL geben mag, die eine solche Regelung wegen des grundsätzlichen Verbots von mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten für ausgeschlossen halten, sehen diese Personen offensichtlich nicht die Regelung des Art. 36 EU-Arbeitsweisevertrag (AEUV), wonach solche Handelsbeschränkungen möglich sind, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz des Lebens und des Wohlbefindens von Tieren erforderlich und verhältnismäßig sind. Tierschutz ist ein Schutzgut der öffentlichen Sittlichkeit (so das WTO-Panel in seiner Entscheidung zum Importverbot für Robbenprodukte). Das extreme und langandauernde Leiden von Tieren bei einer betäubungslosen Schlachtung (Schächtung) rechtfertigt in jedem Fall Handelsbeschränkungen, wenn sie erforderlich sind, um einen Transport von Tieren in Länder, in denen sie geschächtet werden, zu verhindern; dasselbe gilt für einen Transport in Mitgliedsländer, wenn mit dem Weitertransport in solche Länder gerechnet werden kann (s. dazu noch unten Ziff. 4).

3.

Fehlen „belastbarer und valider Nachweise einer umfassenden und erheblichen tierschutzwidrigen Praxis“ (BR-Drucks. 99/23 S. 4) für Länder, in denen Schlachtungen regelmäßig betäubungslos, also durch Schächten vorgenommen werden?

a)

Betäubungsloses Schlachten stellt bereits für sich gesehen – also selbst wenn man entgegen aller Realität davon ausgehen würde, dass die Schächtung so erfolgen werde, dass dem im Stehen fixierten Tier mit nur einem einzigen Schnitt die gesamten Halsarterien geöffnet werden – einen Verstoß gegen das Tierschutzrecht dar. Dazu das OVG Lüneburg (Beschl. v. 15. 12. 2023, 11 ME 506/23, Rn. 23): Das (von der Beschwerde führenden Veterinärbehörde befürchtete) Schächten von Tieren läuft der Vorgabe in § 4 TierSchG, Tiere „nur unter wirksamer Schmerzausschaltung (Betäubung) in einem Zustand der Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit“ zu töten, „zweifelsohne zuwider“. Es ist also unvermeidlich, dass Tieren, die ohne Betäubung geschlachtet werden, dabei Schmerzen und Leiden zugefügt werden, die – wenn sie stattdessen vorher betäubt würden – vermeidbar sind.

b)

Im Gegensatz zu verantwortlichen Personen im BMEL, die das Schächten und seine üblichen Begleitumstände offenbar als *nicht so schlimm* ansehen, sagt das Europäische Parlament zu den betäubungslosen Schlachtungen in den Tierschutz-Hochrisikostaaten:

„... dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern, in die Tiere von der EU aus transportiert werden, mit extremen und langdauernden Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen“ (Entschließung v. 14. 2. 2019 – PS_TA-PROV(2019)0132, Nr. 81)

Das EU-Parlament sagt also – im Gegensatz zu den Verantwortlichen im BMEL –,

a) dass es in diesen Ländern nicht etwa nur zu vereinzelt, sondern zu *regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen* kommt und

b) dass den Tieren hierdurch *extreme und langdauernde Leiden* entstehen.

c)

Es ist bei Rindern so, dass zusätzlich zu der an der Vorderseite des Halses verlaufenden Halsschlagader an der Halsrückseite noch sog. (in die Wirbelsäule eingebettete) Vertebral-Arterien verlaufen.

Selbst wenn es also gelingen sollte, die Halsschlagader mit nur einem einzigen Messerschnitt an der Halsvorderseite zu durchtrennen, halten diese Vertebralarterien die Blutversorgung des Gehirns noch eine Zeit lang aufrecht – was bedeutet, dass das Tier zumindest in dieser, mehrere Minuten umfassenden Zeitspanne erheblichen Schmerzen ausgesetzt ist und erhebliches Leiden erfährt (deshalb – so das EU-Parlament – in jedem Fall *extremes und langdauerndes Leiden*).

d)

Die zahlreichen Augenzeugenberichte von NGO-Angehörigen und Journalisten – die vom BMEL allerdings grundsätzlich missachtet und ignoriert werden – zeigen, was beim Schächten in den „Tierschutz-Hochrisikostaaten“ regelmäßig passiert (s. o. EU-Parlament: *regelmäßige Verstöße*), nämlich u. a.

nicht etwa nur ein einziger Schnitt in den Hals, sondern fast immer mehrmals angesetzte und ausgeführte Kehlschnitte,

sägend ausgeführte Schnitte,

Niederwerfen der Tiere auf den Boden und festes auf-den-Boden-Pressen des Tierkörpers,

Schächtung in Räumen, in denen sich noch Blutseen von den zuvor geschächteten Tieren befinden,

Zusammenbinden von Extremitäten,

Aufhängen und Hochziehen des Tieres an einer Hinter-Extremität, so dass das Tier bei der Schnittführung entweder ganz hängt oder nur noch mit einer Schulter auf dem Boden liegt,

Durchtrennen von Sehnen,

Stechen in die Augen,

Stechen in den Nasenbereich,

Zerren am Schwanz und Verdrehen des Schwanzes (vgl. zu diesen Berichten *Maisack/Rabitsch*, Amtstierärztlicher Dienst 2020, 37-43).

Es ist vollkommen unzulässig, wenn die Verantwortlichen im BMEL sagen, solche Aussagen von Augenzeugen seien keine „belastbaren und validen Nachweise“:

Das EU-Parlament stützt seinen Beschluss explizit auch darauf (nämlich auf die zahlreichen, miteinander übereinstimmenden und großenteils detaillierten Berichte von NGO's und Journalisten);

Auch die EU-Kommission stützt sich darauf,

s. ihren Bericht v. 10. 11. 2011 über die Auswirkungen der VO EG Nr. 1/2005, KOM (2011)700 endg., 2.6: „Aus den Berichten der FVO und der Mitgliedstaaten geht hervor ... Dies stimmt mit den Angaben mehrerer Nichtregierungsorganisationen im Bereich Tierschutz überein, die der Kommission in offiziellen Berichten vorgelegt werden. Einige der schwerwiegenden Mängel und Probleme, auf die diese Berichte hinweisen, werden in den folgenden Kapiteln beschrieben“.

Für die EU-Kommission sind also NGO-Berichte gleichwertige Erkenntnismittel gegenüber den Berichten ihres eigenen Lebensmittel- und Veterinäraramts (FVO), und sie stützt sich in ihren Entscheidungen darauf.

e)

Bei der Auswertung solcher Augenzeugenberichte müssen dieselben Glaubwürdigkeitskriterien angewendet werden, wie sie Richter und Staatsanwälte in Gerichts- bzw. Ermittlungsverfahren für die Beurteilung von Zeugenaussagen nutzen. Diese lassen sich in die folgenden Fragen unterteilen:

Ist die Aussage bzw. der Bericht mit anschaulichen Details angereichert?

Werden die Aussage bzw. der Bericht durch Bild- oder Videomaterial oder andere Beweismittel erhärtet?

Ist die Aussage bzw. der Bericht in sich widerspruchsfrei?

Gibt es mehrere, im Kern übereinstimmende Aussagen und Berichte aus unterschiedlichen Quellen, die ein stimmiges Gesamtbild vermitteln können?

Haben sich frühere Aussagen oder Berichte der jeweiligen Person oder Organisation bereits als im Kern zutreffend herausgestellt?

Sprechen diese Kriterien für die Glaubhaftigkeit eines Berichts oder einer Zeugenaussage, so wird kein verantwortungsbewusster Richter oder Staatsanwalt sie außer Betracht lassen mit der Begründung, sie stamme ja nicht von einem Beamten oder von einer offiziellen, staatlichen Stelle. I.Ü.: Wie sollte eine staatliche Stelle in der Lage sein, Zustände in einem z.B. marokkanischen Schlachthof zu filmen oder zu protokollieren? Sie erhält die dafür erforderliche Erlaubnis nicht, und wenn sie sie trotzdem erhalten sollte, wären der Schlachthofbetreiber und sein Personal vorgewarnt und ließen die Schlachtvorgänge ganz anders ablaufen als normal üblich.

Bei Anwendung der genannten Kriterien ist es hochgradig wahrscheinlich, dass die Berichte der NGO's und der Journalisten über die Schlachtpraktiken in den sog. Tierschutz-Hochrisikostaaten zutreffen. Das sehen auch die EU-Kommission und das Europäische Parlament so (s. oben d). Das sehen auch die Österreichische und die Deutsche Tierärztekammer und das Bundesinformationszentrum Landwirtschaft so (s. unten f, g und h).

f)

Die Österreichische Tierärztekammer sagt in ihrer Stellungnahme v. 4. 1. 2018 („Qualvolle Tiertransporte und qualvolle Schlachtungen verhindern“):

„Seit Jahrzehnten werden zigtausende Zuchtrinder aus Europa in den Nahen Osten, in den Maghreb, nach Russland, Usbekistan und Kasachstan, neuerdings auch nach Turkmenistan transportiert, ohne dass dies zum Aufbau von nennenswerten Tierpopulationen für die Milchproduktion geführt hätte. Wenn es an der Futterbasis, am Wissen und Können mangelt und die klimatischen Voraussetzungen für die Zucht schwarzbunter Hochleistungsrinder eindeutig nicht gegeben sind, so ist das Handeln und der Handel Europas in höchstem Maße hinterfragenswert. Im Übrigen werden auch diese Zuchttiere und deren Kälber schlussendlich oftmals unter Bedingungen geschlachtet, die europäischen Standards Hohn sprechen“ (www.tieraerztekammer.at; speziell zum Umgang mit Tieren in Marokko s. auch www.animals-angels.de/projekte/tiermaerkte/marokko).

g)

Der Präsident der Deutschen Bundestierärztekammer (BTK) hat beklagt, „lebende Tiere über Tausende von Kilometern zu transportieren, damit sie an ihrem Bestimmungsort nach teilweise unvorstellbaren Qualen endlich geschlachtet werden“ (BTK, „Qualvolle Tiertransporte in Drittländer stoppen“, Presseinformation v. 23. 11. 2017 Nr. 20/2017).

h)

Das Bundesinformationszentrum Landwirtschaft sagt zu dem Export von angeblichen Zuchttieren und zu den Schlachtpraktiken in den genannten Ländern:

„Ein Großteil der Tiere, insbesondere Rinder, Schafe und Ziegen, wird aber allein aus einem Grund transportiert: um im Bestimmungsland geschlachtet zu werden. Aber warum müssen die Tiere so weit transportiert werden, wenn man sie dann sowieso schlachtet? Man könnte ihnen doch die Strapazen ersparen, indem man sie gleich hier schlachtet und nur das Fleisch exportieren würde. Das Problem dabei ist, dass der Transport von lebenden Tieren i.d.R. billiger ist als der Transport von Fleisch, das in speziellen Kühltransportern befördert werden muss. Hinzu kommt: In einigen Bestimmungsländern, so z. B. in der Türkei, sind die Zölle für Fleisch höher als für Lebendtiere. Mit dieser Maßnahme erreicht das Importland, dass die Wertschöpfung, die aus der Schlachtung und Weiterverarbeitung der Tiere resultiert, im Land bleibt. Außerdem werden viele Tiere in islamisch geprägte Länder exportiert. Im Islam, wie auch im Judentum, ist das Schächten, also das Schlachten ohne vorherige Betäubung, religiöser Brauch. Da diese Form des Tötens von Schlachttieren in Deutschland und vielen anderen Ländern Europas verboten bzw. nur in Ausnahmefällen aus religiösen Gründen erlaubt ist, importieren diese Länder die Tiere lebendig, um sie dann religionskonform schlachten zu können“ (www.landwirtschaft.de/diskussion-und-dialog/tierhaltung/tiertransporte).

h)

Mitglieder von „Eyes on Animals“ haben zwischen 2014 und 2019 16 türkische Schlachteinrichtungen besucht.

In 14 davon (also fast 90%) wird mit Hilfe der sog. Trip-Floor-Box geschlachtet, d. h.: Dem in die Schlachtbox getriebenen Rind klappt der Boden unter den Klauen weg, das Tier stürzt zu Boden und seine Gliedmaßen rutschen durch den entstandenen Spalt nach außen. An einer der herausragenden Gliedmaßen wird eine Kette befestigt und das Tier anschließend hochgezogen und geschlachtet. Die Schlachtung erfolgt entweder so, dass das am Hinterbein befestigte Tier ganz in der Luft hängt, oder so, dass es noch mit einer Schulter am Boden liegt. In beiden Fällen wird dem Tier ohne Betäubung die Kehle quer durchgeschnitten.

4.

Vermeintliche Unzulässigkeit der vorgeschlagenen Regelung, das Verbot auf das Verbringen lebender Rinder, Schafe und Ziegen in einen EU-Mitgliedsstaat auszudehnen, wenn bekannt ist oder damit gerechnet werden kann, dass die Tiere von dort aus in einen der Tierschutz-Hochrisikostaaten transportiert werden sollen?

Die Voraussetzungen, unter denen der in dieser Regelung liegende Eingriff in den Binnenmarkt nach Art. 36 des EU-Arbeitsweisevertrags (AEUV) gerechtfertigt ist, sind dieselben wie die nach Art. 10 der EU-Ausführverordnung, d. h.

Bestehen der nahen Gefahr, dass jedes Rind etc., das von Spanien oder Ungarn aus in einen der Tierschutz-Hochrisikostaaten weitertransportiert wird, dort früher oder später geschächtet wird;

legitimes Ziel, dies i. S. des Tierschutzes zu verhindern (sowohl zum Schutz von Leben und Wohlbefinden der betroffenen Tiere als auch aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit – es lässt sich kaum eine Umgangsform mit Tieren denken, die schwerer und evidenter gegen die in Deutschland mehrheitlich vorherrschenden Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen verstößt, als das betäubungslose Schlachten von in Deutschland geborenen und aufgezogenen Rindern, Schafen und Ziegen);

Fehlen eines gleich wirksamen, mildereren Mittels (wenn die Tiere erst einmal in einem der Tierschutz-Hochrisikostaaten angekommen sind, kann niemand mehr verhindern, dass sie geschächtet werden; ihr Tod durch betäubungsloses Geschlachtet-Werden ist sicher – nicht das „Ob“, sondern nur das „Wann“ ist ungewiss; ihre einzige Möglichkeit, einer Schächtung zu entgehen, ist das vorzeitige Versterben infolge von Krankheit oder Unfall);

Verhältnismäßigkeit, weil die – s. o. EU-Parlament – „regelmäßigen Verstöße in diesen Ländern gegen internationale Normen für den Tierschutz bei Schlachtungen“ und die „extremen und langdauernden Leiden“ der Tiere in jedem Fall schwerer wiegen als die wirtschaftlichen Interessen der Transportunternehmen und der Zuchtbetriebe sowie das Prinzip der Warenverkehrsfreiheit

Die EU-rechtliche Zulässigkeit des mit der Verbotsverordnung einhergehenden Eingriffs in die Grundrechte der Zucht- und Transportunternehmen und in die Warenverkehrsfreiheit ergibt sich auch aus Art. 12 Abs. 2 der EU-Tierschlacht-VO (VO EG Nr. 1099/2009):

Danach ist es ein Ziel der Europäischen Union, den Import von Fleisch aus Drittstaaten zu verhindern, wenn dort bei der Schlachtung diejenigen Grundsätze nicht eingehalten worden sind, die u. a. in Art. 3 der EU-TierschlachtVO (VO EG Nr. 1099/2009) niedergelegt sind.

Nach Art. 3 Abs. 1 der EU-TierschlachtVO müssen bei der Schlachtung oder Tötung Tiere von jedem vermeidbaren Schmerz, Stress und Leiden verschont werden.

Die durch die Betäubungslosigkeit beim Schächten entstehenden „extremen und langdauernden Leiden“ (EU-Parlament a.a.O.) sind vermeidbar, indem das Tier

vor der Schlachtung betäubt und so in einen Zustand der Empfindungs- und Wahrnehmungslosigkeit versetzt wird.

Mithin darf Fleisch, das durch betäubungsloses Schlachten erzeugt worden ist, nicht in die EU eingeführt werden.

Wenn es demnach ein Unionsziel ist, dass das betäubungslose Schächten nicht ex post und mittelbar dadurch unterstützt werden darf, dass das so erzeugte Fleisch nach der Schächtung in die EU eingeführt wird, dann ist es erst recht ein Unionsziel, dass solches betäubungsloses Schächten nicht ex ante dadurch ermöglicht werden darf, dass in der EU geborene und aufgezogene Tiere exportiert werden, obwohl feststeht, dass sie in dem Bestimmungsland – sei es sofort, sei es nach einer ersten Abkalbung, sei es später, jedenfalls aber mit nachlassender Fruchtbarkeit und Milchproduktion – geschächtet werden.

5.

Vermeintlicher Verstoß des Ausfuhr- und Verbringungsverbots nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG gegen die Grundprinzipien des GATT?

Das Ausfuhr- und Verbringungsverbot ist mit den Grundprinzipien des GATT vereinbar, weil es durch Art. 20 lit. b des GATT gedeckt wird.

Danach ist durch das GATT-Abkommen keine Vertragspartei daran gehindert, Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, aber auch Tieren zu beschließen.

Darunter fallen auch Maßnahmen, durch die Tiere – wie hier – vor den extremen und langdauernden Leiden, die sie durch ein Geschächtet-Werden erfahren, geschützt werden sollen.

Für die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Exportverbots gilt dasselbe wie nach Art. 10 der EU-Ausfuhrverordnung;

insbesondere lässt sich die Verhältnismäßigkeit nicht – wie es Beamte aus dem BMEL möchten – mit der Begründung verneinen, dass das Verbot ja umgangen werden könne, weil eine solche Umgehung durch den Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung verhindert wird und weil der darin liegende Eingriff in den Binnenmarkt gem. Art. 36 des EU-Arbeitsweisevertrags (AEUV) i. V. mit der Querschnittsklausel zum Tierschutz in Art. 13 AEUV gerechtfertigt ist.

Die Verhältnismäßigkeit i.e.S. ergibt sich daraus, dass das öffentliche Interesse an einer Vermeidung der beim Schächten regelmäßig entstehenden „extremen und langdauernden Leiden“ (EU-Parlament a.a.O.) – auch im Licht von Art. 20a GG und Art. 13 AEUV – Vorrang besitzt vor den wirtschaftlichen Interessen der Zucht- und Transportunternehmen und dem Prinzip der Warenverkehrsfreiheit.

Der notwendige „sufficient nexus“ zwischen dem angestrebten Tierschutz und dem deutschen Vertragsgebiet ergibt sich daraus, dass es sich um in Deutschland gezüchtete, geborene und aufgezogene Tiere handelt.

Dem Willkürverbot entspricht das Exportverbot schon deswegen, weil es sich auf Länder beschränkt, in denen im Regelfall betäubungslos geschächtet wird, in denen also mit Bezug auf das Schlachten von Tieren gleichartige Verhältnisse herrschen.

6.

Abschließend zu dem Einwand von Beamten des BMEL, § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG sei zu unbestimmt, um Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung sein zu können.

a)

Zunächst ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Käfighaltung von Legehennen vom 6. Juli 1999 dafür gesorgt hat, dass der gesetzliche Begriff „soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist“ die erforderliche Bestimmtheit erhalten hat: Wenn eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage diese Formel enthält, sind durch sie alle Regelungen gedeckt, die den Schutz von Tieren vor Schmerzen, Leiden und vor nicht-verhaltensgerechter Unterbringung bezwecken und die die Grundrechte der Tierhalter und -nutzer nicht unverhältnismäßig einschränken (vgl. BVerfGE 101, 1, 31: Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage des § 2a Abs. 1 TierSchG enthält neben dem Gegenstand, der geregelt werden kann – nämlich „die Anforderungen an die Haltung von Tieren“ – als einzige verbindliche Einschränkung die Formulierung „soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist“ (das, was anschließend unter „insbesondere“ dargestellt wird, ist lediglich beispielhaft zu verstehen); ebenso enthält § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG neben dem Regelungsgegenstand „Verbringen bestimmter Tiere ... in einen anderen Staat“ nur diese Einschränkung. Das BVerfG zu § 2a Abs. 1: „Mit dieser Vorschrift ist im Tierschutzgesetz für den Ordnungsgeber ein hinreichend bestimmter Regelungsrahmen abgesteckt, innerhalb dessen er einen Ausgleich zwischen Belangen des Tierschutzes und rechtlich geschützten Interessen von Tierhaltern durch untergesetzliche Bestimmungen erreichen soll.“ Nichts anderes kann für § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG gelten).

b)

Es gibt – abgesehen von § 2a Abs. 1 und § 12 Abs. 2 Nr. 3 – im Tierschutzgesetz zahlreiche Ermächtigungsgrundlagen, die außer der Formel „soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist“ keine wesentlichen zusätzlichen Schranken enthalten oder sich auf Beispiele (s. „insbesondere“ in § 2a Abs. 1 TierSchG) beschränken. Bislang ist keine dieser Ermächtigungsgrundlagen von einem Gericht wg. mangelnder Bestimmtheit für unanwendbar erklärt worden.

c)

Die weitere, von Beamten des BMEL vorgetragene Einwendung – § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG regle „den schwerwiegendsten Eingriff“ – ist völlig falsch; z. B. sind gestützt auf § 2a Abs.1 und § 13 Abs. 3 S. 1 ebenso schwerwiegende Eingriffe in die Grundrechte von Tierhaltern und -nutzern möglich, obwohl die Grenzen der Ermächtigung auch hier nur durch die Formel „soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist“ umrissen sind.

d)

Es spricht Vieles dafür, dass es sich bei dem Einwand einer angeblichen Unbestimmtheit von § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG um einen bloßen Vorwand handelt, um die Untätigkeit des BMEL und den darin liegenden fortdauernden Verstoß gegen die in dieser Vorschrift liegende „eindeutige Verantwortungszuweisung durch den Gesetzgeber an das zuständige Bundesministerium“ (OVG Lüneburg Beschl. v. 15. 12. 2023, 11 ME 506/23, Rn. 25) zu bemängeln. Das sieht man nicht zuletzt daran, dass das BMEL vor wenigen Monaten einen Gesetzentwurf zur Änderung des Tierschutzgesetzes vorgelegt hat, der zu § 12 kein Wort enthält; wenn man wirklich daran glauben würde, dass § 12 Abs. 2 Nr. 3 zu unbestimmt und deswegen verbesserungsbedürftig sei, so hätte nichts näher gelegen, als in diesen Gesetzentwurf eine entsprechende ergänzende Regelung aufzunehmen.

e)

Es handelt sich somit um ein Scheinargument, mit dem verdeckt werden soll, dass den Verantwortlichen im BMEL die wirtschaftlichen Interessen der Transportunternehmen und Zuchtbetriebe wichtiger sind als die Vermeidung der „extremen und langdauernden Leiden“ (EU-Parlament a.a.O.), denen die Tiere durch ihr Geschächtet-Werden ausgesetzt sind. Die darin liegende grobe Missachtung der mehrheitlichen Wert- und Gerechtigkeitsvorstellungen, die in Deutschland zu dieser Frage herrschen, darf von dem zuständigen Minister nicht länger hingenommen werden.

7.

Die weitere Behauptung, man setze sich gegenüber der EU-Kommission dafür ein, „den Lebendexport von Nutztieren in Drittländer in den Fällen zu beschränken, in denen die Rechtsvorschriften des Drittlandes nicht den EU-Tierschutzstandards entsprechen“ (BR-Drucks. 99/23 S. 6), ist unglaublich, denn wenn es den Verantwortlichen damit ernst wäre, dann würden sie durch eine nationale Verordnung nach § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG mit gutem Beispiel vorangehen; die Zahl der Beispielsfälle, in denen auf EU-Ebene eine zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erforderliche Regelung erst erlassen

wurde, nachdem einzelne Mitgliedstaaten mit gutem Beispiel vorangegangen waren und gezeigt hatten, dass es geht, ist groß.