

Tiertransporte in Drittländer – Der richtige Weg

Beschluss des OVG Lüneburg vom 15. Dezember 2023

Thorsten Bludau¹

Der Transport von lebenden Tieren in Drittländer ist mit erheblichen Belastungen der Tiere verbunden und wirft Fragen auf, die schon seit Jahren in der Diskussion stehen, aber nicht vollständig zufriedenstellend beantwortet sind. Ein Handlungsbedarf erscheint zumindest in Teilbereichen offenkundig.² Die bisherigen Ansätze einer Problemlösung sind vielfältig. Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg hat sich mit Beschluss vom 15. Dezember 2023³ mit einem weiteren Versuch befasst, der aber aus rechtlicher Sicht als unzulässig beurteilt worden ist. In der Sache geht es dabei um die Untersagung eines Tiertransports nach Marokko durch einen Verwaltungsakt der zuständigen Tierschutzbehörde auf der Grundlage des § 16a des Tierschutzgesetzes (TierSchG⁴).

Ausgangslage

Der Entscheidung zugrunde lag ein Antrag eines Transportunternehmens bei einem niedersächsischen Landkreis auf Abfertigung eines Transports mit 105 trächtigen Rindern nach Marokko. Die Firma legte dazu die Transportplanung nebst Fahrtenbuch sowie eine eidesstattliche Versicherung der marokkanischen Genossenschaft vor, dass deren Mitglieder Milchproduzen-

ten und Züchter von Milchkühen sind und die Tiere über einen längeren Zeitraum zur Milcherzeugung verwendet werden. Das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) hatte sämtliche kommunalen Veterinärbehörden mit Erlass vom 22. November 2023⁵ darüber informiert, dass ab sofort und bis auf Weiteres Transporte von Rindern in näher bestimmte Drittstaaten nach § 16a Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 TierSchG zu untersagen seien. Begründet werde dies vor allem damit, dass sich Rinder, unabhängig von ihrem Nutzungszweck, in diesen Drittstaaten in der konkreten Gefahr befänden, dort entweder sofort nach ihrer Ankunft oder in überschaubarer Zukunft auf eine Weise geschlachtet zu werden, die nach deutschem, nach europäischem und internationalem Tierschutzrecht tierschutzwidrig sei, weil in diesen Drittstaaten betäubungslos geschlachtet werde.

Nach Remonstration des betroffenen Landkreises erlies das ML eine Einzelweisung gegenüber dem Landkreis, den geplanten Transport nach Marokko zu untersagen und die sofortige Vollziehung anzuordnen. Dem kam der Landkreis dann weisungsgemäß mit Bescheid vom 29.11.2023 nach. Auf Antrag des Transportunternehmens stellte das Verwaltungsgericht Osnabrück⁶ die aufschiebenden Wirkung der

parallel erhobenen Klage wieder her und wies den Landkreis weiter an, das Fahrtenbuch abzustempeln. Auf erneute Weisung des ML erhob der beklagte Landkreis Beschwerde gegen den erstinstanzlichen Beschluss. Diese wies das OVG Lüneburg mit dem hier besprochenen Beschluss vom 15.12.2023 als unbegründet zurück.

Aktuelle Rechtslage

Für den Transport von lebenden Wirbeltieren in Drittländer gilt sowohl europäisches als auch nationales Tierschutztransportrecht.⁷ Im europäischen Recht gilt bereits seit knapp 20 Jahren die **Verordnung (EG) Nr. 1/2005**.⁸ Der Anwendungsbereich setzt eine wirtschaftliche Tätigkeit voraus.⁹ Die Verordnung sieht insbesondere in den Artikeln 3 und 14 sowie im Anhang 1 detaillierte rechtliche und technische Vorgaben für Tiertransporte vor. Von der zuständigen Veterinärbehörde ist dabei insbesondere zu prüfen, ob die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt werden, gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügen und ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe An-

¹ Der Autor ist Beigeordneter u.a. für das Veterinärwesen beim Niedersächsischen Landkreistag. Der Aufsatz gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

² Vgl. Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses im Zusammenhang mit dem Schutz von Tieren beim Transport, Dezember 2021, 2020/2269(INI), abrufbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0350_DE.html; Bericht der EU-Kommission über die Auswirkungen der Verordnung (EG) 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport vom 10.11.2011, KOM(2011)700 endg., abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0700>; Gößling/Knittel, Tiertransporte im europäischen Kontext – Ein Beitrag zu einem effektiveren und umfassenderen Tierschutz aus rechtlicher und veterinärmedizinischer Perspektive, NuR 2023, 511 ff.; BT-Drs. 19/727 (Überblick über das Ausmaß von Lebendtiertransporten zum Zwecke der Schlachtung auf den Balkan und in den Nahen und Mittleren Osten sowie nach Nordafrika).

³ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023 – 11 ME 506/23 –, BeckRS 2023, 38581. Das Landwirtschaftsministerium hat den zuständigen Landkreis weiter angewiesen, die Rechtmäßigkeit im Rahmen eines Hauptsacheverfahrens klären zu lassen. Die Erfolgs-

aussichten eines derartigen Begehrens sind nach Auffassung des Autos begrenzt, nachdem der Kläger (wie üblich nach Durchführung des Transports) den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt hat.

⁴ Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 20 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752).

⁵ Runderlass des ML „Tierschutz; Lange Beförderung von Rindern in bestimmte Drittstaaten“ vom 22. November 2023 – Az. 204-42501-1516/2023 –, nicht veröffentlicht. Dieser Runderlass ist nach dem Beschluss des OVG Lüneburg mit einem weiteren Erlass des ML vom 20.12.2023 (nur) „bis auf weiteres ausgesetzt“.

⁶ VG Osnabrück, Beschl. v. 8. Dezember 2023 – Az. 2 B 38/23 –, BeckRS 2023, 36414.

⁷ Völkerrechtlich bestehen mehrere Übereinkommen zum Schutz der Tiere, insbesondere auch eines über den Schutz von Tieren beim internationalen Transport. Diese bedürfen nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG der Zustimmung bzw. Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Organe, also des Bundestages und Bundesrates. Entsprechende Ratifizierungsgesetze liegen mit Stand vom 12.7.1973 (BGBl. 1973 II, S. 721), vom 28.8.1980 (BGBl. 1980

II, S. 1153) und vom 22.8.2006 (BGBl. 2006 II, S. 798) vor. Im europäischen Primärrecht besteht mit Art. 13 AEUV zudem eine – allerdings sehr allgemein gehaltene – Norm zum Tierschutz.

⁸ Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22.12.2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (ABl. (EG) L 3 vom 5.1.2005, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 (ABl. (EU) L 95 vom 7.4.2017, S. 1).

⁹ VG Schleswig, Urte. v. 17.8.2011 – 1 A 31/10 –, BeckRS 2014, 52418, OVG Schleswig, Urte. v. 6.12.2012 – 4 LB 11/11; BVerwG, Beschl. v. 9.4.2014 – BVerwG 3 C 2.13; EuGH, Urte. v. 3.12.2015 – Rs. C-301/14 („Pfortenhilfe-Ungarn“); BVerwG, Urte. v. 7.7.2016 – 3 C 23/15: wirtschaftliche Tätigkeit setzt eine Gegenleistung, jedoch keine Gewinnerzielungsabsicht voraus und erfasst damit Tiertransporte eines gemeinnützigen Vereins, der herrenlose Hunde von einem Mitgliedstaat in einen anderen transportiert, um sie dort Personen gegen Zahlung eines grundsätzlich kostendeckenden Betrags anzuvorstellen.

gaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht. Der **EuGH**¹⁰ hat in einer Grundsatzentscheidung vom 23.4.2015 entschieden, dass die EU-Verordnung auch für den außerhalb des Hoheitsgebiets der EU stattfindenden Teil des Transports, mithin bis zum Bestimmungsort im Drittland, gilt. Seit dem 15. Dezember 2022 sind bestimmte Normen zur Genehmigung und Überwachung von Tiertransporten im Wesentlichen unverändert aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in den **Artikel 21 (Abs. 2) der Verordnung (EU) 2017/625** (EU-Kontrollverordnung) verlagert worden.¹¹

Das europäische, unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Recht steht jedoch etwaigen strengeren einzelstaatlichen Maßnahmen nicht entgegen, die den besseren Schutz von Tieren bezwecken, die ausschließlich im Hoheitsgebiet oder vom Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aus auf dem Seeweg befördert werden.¹² Das **Tierschutzgesetz**¹³ des Bundes selbst enthält keine (materiellen) Vorschriften zum Transport von Tieren. Allerdings ermächtigt § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 TierSchG das Bundesministerium durch **Rechtsverordnung** mit Zustimmung des Bundesrates das Verbringen bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat zu verbieten, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist. In Deutschland gilt zudem die **Tierschutztransportverordnung**¹⁴, für grenzüberschreitende Transporte insbesondere die §§ 14 ff. TierSchTrV mit Vorgaben zu Grenzkontrollstellen, Anzeigepflicht, Einfuhrdokument und -untersuchung. Die zuständige Veterinärbehörde kann Tiertransporte nach § 20 TierSchTrV anhalten, kontrollieren sowie Maßnahmen bei festgestellten Verstößen anordnen. Nach der **tierschutzrechtlichen Generalklausel** des § 16a Abs. 1 Satz 1 Alt.

2 TierSchG trifft die zuständige Behörde die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Sie kann nach dessen Satz 2 Nr. 1 TierSchG insbesondere die im Einzelfall zur Erfüllung der Anforderungen des § 2 TierSchG erforderlichen Maßnahmen anordnen.

OVG Lüneburg: Untersagung des Transports ist rechtswidrig

Das OVG Lüneburg hat im Eilrechtsschutzverfahren erneut¹⁵ entschieden, dass die ins Feld geführten Argumente nicht geeignet seien, eine konkrete Gefahr zu begründen. Die Darlegungs- und Beweislast für den Erlass der hier in Rede stehenden Verbotsverfügung treffe nach allgemeinen Grundsätzen die anordnende Behörde. Aus dem Wortlaut und dem ordnungsrechtlichen Charakter des § 16 a Abs. 1 Satz 1 TierSchG folge (zwar), dass die Behörde nicht abzuwarten brauche, bis ein Verstoß gegen das Tierschutzrecht stattgefunden habe. Andererseits ermächtige § 16a TierSchG (jedoch) nicht zu tierschutzrechtlichen Anordnungen der Gefahrenvorsorge oder zu Gefahrenerforschungsmaßnahmen im Vorfeld konkreter tierschutzrechtlicher Gefahren.¹⁶ Erforderlich sei vielmehr, dass eine konkrete Gefahr bestehe.¹⁷

Konkrete Gefahr

Eine konkrete Gefahr sei durch eine Sachlage gekennzeichnet, bei der im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit bestehe, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eintreten werde.¹⁸ Voraussetzung für den Erlass einer auf § 16a Abs. 1 TierSchG gestützten behördlichen Anordnung sei mithin, dass in absehbarer Zeit

mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein tierschutzwidriger Vorgang zu erwarten sei.¹⁹ Bestehe noch keine hinreichende Wahrscheinlichkeit, sondern nur eine mehr oder minder entfernte Möglichkeit, dass es zu einem tierschutzwidrigen Verstoß kommen werde, seien die Voraussetzungen für ein behördliches Einschreiten nach § 16a Abs. 1 TierSchG nicht erfüllt.²⁰

Abstrakte Gefahr

Entsprechendes gelte, wenn lediglich eine abstrakte Gefahr vorliege, also eine nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen mögliche Sachlage, die im Fall ihres Eintritts eine Gefahr darstelle.²¹ Eine abstrakte Gefahr sei dadurch geprägt, dass aufgrund der Typik einer Situation ein Risiko einer großen Zahl von Fällen bestehe.²² Anders als bei der konkreten Gefahr könne bei der abstrakten Gefahr auf den Nachweis der Gefahr des Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden.²³ Gegen abstrakte Gefahren sei in der Regel nicht durch individuelle behördliche Maßnahmen im Einzelfall (also per Verwaltungsakt), sondern durch abstraktgenerelle Mittel wie Rechtsverordnungen vorzugehen.²⁴ Hierzu biete das geltende Recht in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 TierSchG die Möglichkeit für das Bundesministerium, mit Zustimmung des Bundesrates die Verbringung bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat durch Rechtsverordnung zu verbieten, soweit dies zum Schutz der Tiere erforderlich sei.²⁵

Kein Einzelfallbezug

Die auf der Weisung des ML beruhenden Ausführungen des beklagten Landkreises seien nicht geeignet, das Vorliegen einer

¹⁰ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – Rs. C-424/13 –, BeckRS 2015, 80559 (Zuchtvieh-Export) = Vorlagebeschluss des VGH München vom 2.7.2017 – 9 BV 12.2309 –, DöV 2013, 951 f.

¹¹ Vgl. dazu die Übergangsregelung in Artikel 154 VO (EU) 2017/625. Ersetzt wurde lediglich der Begriff „wirklichkeitsnahe Angaben“ (des Fahrtenbuchs) durch den Begriff „Fahrtenbuch plausibel“. Artikel 21 Abs. 4 VO (EU) 2017/625 sieht zudem vor, dass die zuständigen Behörden die lange Beförderung untersagen, wenn bei Kontrollen im Sinne des Artikel 21 Abs. 2 Buchstabe b) ein Verstoß festgestellt wird, der nicht vor der Fahrt durch eine entsprechend geänderte Planung der langen Beförderung durch den Organisator des Transports behoben wird.

¹² Artikel 1 Abs. 3 VO (EG) 1/2005; zur Rechtssetzungskompetenz eines Mitgliedsstaates vgl. auch EuGH, Urt. v. 21.12.2011 – Rs. C-316/10 –, BeckRS 2012, 80086.

¹³ „Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 20 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752).

¹⁴ Verordnung zum Schutz von Tieren beim Transport und zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates (Tierschutztransportverordnung – TierSchTrV) vom 11. Februar 2009 (BGBl. I S. 375), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 25. November 2021 (BGBl. I S. 4970).

¹⁵ Zu einer weitgehend vergleichbaren Ausgangslage vgl. Senatsbeschluss v. 26.5.2021 – 11 ME 117/21 –, BeckRS 2021, 11878 (Begründung des Verbots mit geografischen und klimatischen Verhältnissen bei der Haltung im Drittland sowie drohender betäubungsloser Schlachtung).

¹⁶ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11 unter Hinweis auf Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG, 4. Auflage 2023, § 16a, Rn. 2; Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Auflage 2019, § 16a, Rn. 6).

¹⁷ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11 unter Hinweis auf OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020 – 20 B 1958/20 –, juris, Rn. 8; Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O.; Lorz/Metzger, a.a.O.

¹⁸ Vgl. Legaldefinition in § 2 Nr. 1 des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes (NPOG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 2005 (Nds. GVBl. S. 9), zuletzt geändert

durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. September 2022 (Nds. GVBl. S. 589).

¹⁹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11.

²⁰ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11.

²¹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023 a.a.O., Rn. 11 unter Hinweis auf die Legaldefinition in § 2 Nr. 6 NPOG.

²² OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11 unter Hinweis auf Pewestorf, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Auflage 2017, § 1 ASOG, Rn. 19.

²³ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 24.10.1997 – BVerwG 3 BN 1/97 –, juris, Rn. 4.

²⁴ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11 unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 24.10.1997, a.a.O., Rn. 4; OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O., Rn. 8 und 12; Ullrich, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, Stand: 1.11.2023, § 2 NPOG, Rn. 106.

²⁵ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 11.

konkreten Gefahr hinreichend darzulegen. Dies gelte sowohl für die Aussagen, dass die Rinder in den vom Erlass genannten Drittstaaten in überschaubarer Zukunft auf tierschutzwidrige Weise geschlachtet würden. Insofern läge eine konkrete Gefahr im einzelnen Fall nur vor, wenn es um eine zeitlich und örtlich eingrenzbare Situation ginge. Hier sollten die Tiere jedoch nachweislich der eidesstattlichen Versicherung zu Zwecken einer längeren Milchgewinnung an eines der sechs wichtigsten Molkekereiunternehmen des Landes Marokko exportiert werden. Auch der Hinweis auf die für die Rinderhaltung ungünstigen klimatischen Verhältnisse begründe allenfalls, dass nach allgemeiner Lebenserfahrung bzw. den Erkenntnissen ein gewisses Gefahrenpotential, also eine abstrakte Gefahr, vorliege. Auch für die behauptete „erhebliche Überlastung“ der (Ziel-)Region fehle es an einem Nachweis.

Betäubungslose Schlachtung

Auch im Hinblick auf die „in überschaubarer Zukunft“ erwartete betäubungslose Schlachtung (Schächtung) lägen keine Anhaltspunkte im Einzelfall vor, die diese Annahme mit der erforderlichen hinreichenden Wahrscheinlichkeit begründeten. Insofern hat das OVG Lüneburg ausgeführt, dass der Begriff der konkreten Gefahr auch eine zeitliche Komponente habe. Der Schadenseintritt müsse „in absehbarer Zeit“ zu erwarten sein. Dafür genüge es nicht, wenn der Schaden zeitlich erst in weiter Ferne drohe. Absehbar sei ein überschaubarer Zeitraum, wobei sich nicht allgemein festlegen lasse, ob hierunter Stunden, Tage oder Wochen zu verstehen seien. Absehbar sei ein Schadenseintritt aber in jedem Fall nicht mehr, wenn der zeitliche Zusammenhang mit der verantwortungsbegründenden Handlung bei wertender Betrachtung unterbrochen sei. Sofern die Tiere im Anschluss an den ursprünglichen Nutzungszweck in anderer, tierschutzwidriger Weise genutzt würden, sei dies nicht mehr absehbar, weil diese Nutzung nicht mehr mit dem vom Transportunternehmen zu

verantwortenden Transport zusammenhänge, sondern auf der Entscheidung Dritter beruhe, auf die das Transportunternehmen keinen Einfluss habe.²⁶

Quellenangaben

Das OVG Lüneburg hat auch bemängelt, dass die vom beklagten Landkreis genannten Quellen nicht geeignet seien, das Vorliegen einer konkreten Gefahr zu belegen. Auch diese Quellen würden lediglich auf allgemeine Umstände in verschiedenen Drittländern und damit auf die abstrakten Gefahren für Tiere in diesen Ländern hinweisen.

Verantwortlichkeit bzw. Störereigenschaft

Bedenken hat das OVG Lüneburg schließlich auch dahingehend geäußert, ob das Transportunternehmen überhaupt als ordnungsrechtlich Verantwortlicher (Verhaltensstörer) herangezogen werden könne.²⁷ Für Verstöße während des Transports sei nicht dargelegt, dass das Transportunternehmen gegen Vorgaben verstoße. Nach Beendigung des Transports sei die Antragstellerin nicht mehr für die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Vorgaben zuständig. Da auch eine zeitnah zu befürchtende Tötung nicht dargetan sei, könne der Transport auch nicht als erster Teilschritt zu einer tierschutzwidrigen Tötung der Rinder angesehen werden.²⁸ Letztlich könne das Transportunternehmen auch nicht als sogenannter Zweckveranlasser in Anspruch genommen werden. Nach der (umstrittenen) Figur des Zweckveranlassers könne als Verhaltensstörer anzusehen sein, wer zwar nicht unmittelbarer Verursacher sei, aber durch sein Verhalten eine Situation herbeiführe, in der zwangsläufig von einem Dritten eine Gefahr ausgehe.²⁹ Wegen der eindeutigen Verantwortungszuweisung (an den Ordnungsgeber) sowie der verfassungsrechtlich eingeschränkten Möglichkeiten der Inanspruchnahme eines Zweckveranlassers³⁰ erscheine zweifelhaft, ob eine solche Konstellation hier angenommen werden könne. Zudem sei nicht

dargetan, dass es hier zwangsläufig zu der befürchteten Anschlussnutzung (Schlachtung) kommen werde.

Stempelung der Fahrtenbücher

Neben der vorläufigen Suspendierung des Transportverbots sind derartige Eilrechtschutzverfahren in der Regel auch immer darauf gerichtet, die Tierschutzbehörde anzuweisen, die Fahrtenbücher des Transportunternehmens mit einem Stempel gemäß Artikel 14 Abs. 1 Buchstabe c) VO (EG) Nr. 1/2005 zu versehen.

Nach Artikel 14 Abs. 1 Buchstabe a) VO (EG) Nr. 1/2005 prüfe die zuständige Behörde am Versandort bei langen Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten und von und nach Drittländern durch geeignete Kontrollen insbesondere, ob die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt würden, und gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügten. Weiterhin sei zu prüfen, ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthalte und darauf schließen lasse, dass die Beförderung den Vorschriften der VO (EG) 1/2005 entspreche. Danach sei vor allem eine plausible Streckenplanung erforderlich.³¹

Einordnung und Bewertung

Im Zentrum der hier besprochenen Entscheidung des OVG Lüneburg stand die Frage, ob mit den dem Fachministerium und dem betroffenen Landkreis vorliegenden Informationen eine konkrete Gefahr im Sinne des § 16a Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 TierSchG begründet werden kann und wie lange der Transportunternehmer für die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Anforderungen verantwortlich ist und daher als Störer in Anspruch genommen werden kann. Beide Rechtsfragen hätten nach Auffassung des Autos auch ohne Durchführung eines gerichtlichen Verfahrens u.a.

²⁶ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 13.

²⁷ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 21 unter Hinweis auf Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O., Rn. 3 (zum Adressaten bei § 16a TierSchG).

²⁸ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 23 unter Hinweis auf Senatsbeschluss vom 26.5.2021, a.a.O., Rn. 20; OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O., Rn. 9.

²⁹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 25 unter Hinweis auf Ullrich, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 6, Rn. 19; Düsing/Martinez/Köpernik, 2. Aufl. 2022, TierSchG, § 16 a Rn. 8; Hirt, in: Hirt/Maisack/Moritz/Felde, a.a.O., TierSchG, § 16a, Rn. 3).

³⁰ Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 9.6.2006 – 1 BvR 1429/06 –, BeckRS 2006, 19653, Rn. 21.

³¹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., Rn. 28.

³² Die zuständigen (Tierschutz-)Behörden sind sowohl bei verweigerter Abfertigung als auch bei Anordnungen nach § 16a TierSchG jeweils Beklagte in verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach § 78 VwGO und tragen somit grundsätzlich das Prozess- und Kostenrisiko für erforderliche Anwaltskosten und Gerichtskosten. Dies gilt auch für etwaige Forderungen der Tiertransportunternehmen aus Amtspflichtverletzungen nach § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG. Dem kann nur durch Einholung einer ausdrücklichen Weisung der Fachaufsichtsbehörde begegnet werden, vgl. beispielsweise für Niedersachsen in § 6 Abs. 4 NKomVG: „Hat eine Kommune bei der Erfüllung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises eine Maßnahme aufgrund einer Weisung der Fachaufsichtsbehörde getroffen und wird

die Maßnahme aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen aufgehoben, so erstattet das Land der Kommune alle notwendigen Kosten, die ihr durch die Ausführung der Weisung entstanden sind.“ Zur Kostenerstattung nach Weisung vgl. auch OVG Lüneburg, Ur. v. 18.1.2011 – 10 LC 31/09 –, BeckRS 2011, 45994; OVG Magdeburg, Ur. v. 29.07.2009 – 4 L 166/07 –, BeckRS 2009, 37924; VG Koblenz, Ur. v. 23.3.2004 – 6 K 2862/03 –, BeckRS 2004, 15829; VG Magdeburg, Ur. v. 17.3.2010 – 9 A 211/08 –, BeckRS 2010, 48803.

auf der Grundlage der obergerichtlichen Rechtsprechung (rechts)sicher beantwortet werden können.

I. Bisherige Versuche einer Problemlösung

Der in der Einleitung geschilderten Ausgangslage wurde in der Vergangenheit dadurch zu begegnen versucht, dass das geltende Recht – insoweit ohne Änderung der Rechtslage – vor allem durch Teile der Literatur sowie einige Landesministerien „tierschutzfreundlicher“ ausgelegt worden ist. Dies mag (auch) dem Umstand geschuldet gewesen sein, dass politische Mehrheiten für Rechtsänderungen nicht gegeben waren. Die bisherigen Versuche einer Problemlösung sind jedoch aus Sicht des Autors zumindest aus rechtlicher Sicht nicht gelungen. Diese Vorgehensweise führt zudem dazu, dass die Verantwortung und das Risiko³² bei der Abfertigung von Tiertransporten in Deutschland in unangemessener Weise auf die Amtstierärztinnen und Amtstierärzte sowie die zuständigen Tierschutzbehörden verlagert werden. Dieser Befund soll hier anhand einiger Beispiele näher beleuchtet werden.

1. Untersagung eines Tiertransports

Durch den für die hier besprochene Entscheidung ursächlichen Erlass des Fachministeriums hat dieses (erneut) versucht, den zuständigen Behörden aufzugeben, Tiertransporte in näher bezeichnete Drittländer nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG

zu untersagen. So hatte vorher auch bereits die **Literatur**³³ argumentiert. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass Untersagungen wegen Verstößen gegen die Routenplanung etc., die nicht vor der Fahrt durch den Organisator des Transports behoben werden, auf der Grundlage des Artikels 21 Abs. 4 Verordnung (EU) 2017/625 zu erfolgen haben. Eine Untersagung nach § 16a TierSchG kommt danach wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts nur in Fällen in Betracht, die nicht vom v.g. EU-Recht erfasst sind.³⁴ Im Erlass wird als konkrete Gefahr die sehr hohe Wahrscheinlichkeit einer späteren Schächtung im Drittland angeführt.

Dieser Argumentation ist die **Rechtsprechung**³⁵ entschieden entgegengetreten und hat das Vorliegen der erforderlichen konkreten Gefahr in den entschiedenen Fällen mangels konkreter Anhaltspunkte jeweils klar abgelehnt. So hat das VG Osnabrück zu dieser Frage zutreffend ausgeführt, dass damit nicht in Abrede gestellt werden solle, dass im Allgemeinen erhebliche tierschutzrechtlichen Defizite in Marokko bestehen dürften. Allein folge daraus nicht, dass diese sich auch in jedem konkreten Einzelfall realisieren müssten.³⁶ Klargestellt worden ist von der Rechtsprechung dabei zu den im Raum stehenden (behauptet üblichen) Vorgehensweisen in bestimmten Ländern bei der Behandlung und Schlachtung von Tieren auch, dass § 16a TierSchG nicht zu Maßnahmen der Gefahrenevorsorge oder von Gefahrenevorsorgemaßnahmen berechtigt.³⁷ Vielmehr müssen bezogen auf den abzufertigenden Tiertrans-

port hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Tiere auf dem Transport tierschutzwidrig behandelt werden. Soweit das VG Köln kurzzeitig im Jahr 2020 in mehreren Beschlüssen eine konkrete Gefahrenlage angenommen hatte, sind diese soweit ersichtlich aber jeweils umgehend vom OVG Münster wieder aufgehoben worden.³⁸

2. Prüfungsumfang, Darlegungs- und Beweislast

Nach dem geltenden **Tierschutztransportrecht**³⁹ muss der Transportunternehmer der zuständigen Behörde Angaben vorlegen, nach denen die gesamte Strecke bis zum Bestimmungsort⁴⁰ nach dem Fahrtenbuch plausibel ist und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entspricht.⁴¹ Obwohl sich ein Teil der Überprüfung der zuständigen Behörden damit auch auf das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedsstaaten und auch Drittländer bezieht, liegt darin kein Verstoß gegen das Territorialitätsprinzip.⁴² Daneben muss der Transportunternehmer nachweisen, dass er über eine gültige Zulassung als Transportunternehmer, eine Zulassung des Transportmittels für lange Strecken und über Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügt.⁴³

Von **Kritikern**⁴⁴ langer Tiertransporte wird vorgetragen, dass die Transportunternehmen die Darlegungs- und Beweislast dafür trifft, dass die geplanten Transporte die tatbestandlichen Voraussetzungen für

³³ Vgl. beispielsweise Hirt, in: Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O., TierSchG, § 16a; teilweise unter Hinweis auf die Endviensalat-Entscheidung des BVerwG, Urt. v. 28.2.1961 – BVerwG I C 54/57 –, NJW 1961, 2077 = BVerwGE 12, 87 (89).

³⁴ § 16a TierSchG wird dann auch beim Anspruch auf Abfertigung eines Tiertransports im Rahmen des delogit-Einwandes inzident geprüft (vgl. VG Oldenburg, Beschl. v. 10.5.2021 – 7 B 2035/21 –, BeckRS 2021, 10641).

³⁵ VG Osnabrück, Beschl. v. 8.12.2023, a.a.O., bestätigt durch OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O.; VG Osnabrück, Beschl. v. 21.5.2021 – 6 B 36/21 –, nicht veröffentlicht, bestätigt durch OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.5.2021 – 11 ME 117/21 –, BeckRS 2021, 11878; VG Oldenburg, Beschl. v. 10.5.2021, a.a.O.; OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O.; OVG Schleswig, Beschl. v. 29.3.2019 – 4 MB 24/19 –, BeckRS 2019, 24517.

³⁶ VG Osnabrück, Beschl. v. 8.12.2023, a.a.O.

³⁷ OVG Schleswig Beschl. v. 29.3.2019, a.a.O., Rn. 7; VGH Mannheim, Beschl. v. 9.8.2012 – 1 S 1281/12 –, BeckRS 2012, 55395.

³⁸ VG Köln, Beschl. v. 8.12.2020 – 21 K 6700/20 –, nicht veröffentlicht, aufgehoben durch OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O.; VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20 –, BeckRS 2020, 35866 (Eingriffsvoraussetzungen offen); VG Köln, Beschl. v. 18.11.2020 – 21 L 2135/20 –, BeckRS 2020, 31919 (Verstoß durch Weggabe des Tieres im Inland; Vermischung von konkreter und abstrakter Gefahr), vgl. dazu OVG Münster – 20 B 1830/20 –, n.v.

³⁹ Das VG Sigmaringen (Beschl. v. 9.12.2019 – 4 K 6107/19 –, BeckRS 2019, 31447) hat von der zuständigen Behörde geforderte zusätzliche Anforderungen für ein automatisches Versorgungssystem (nach Handbuch Tiertransporte) sowie eine längere Pause zur Fütterung (nach FLI-Stellungnahme) als nicht von der Transportverordnung gedeckt abgelehnt. Das VG Dresden (Beschl. v. 28.10.2019 – 6 L 844/19 –, BeckRS 2019, 41670) hält eine Abänderung der Tiertransportverordnung weder durch einen Erlass des sächsischen Fachministeriums noch durch einen Beschluss der Agrarministerkonferenz für zulässig.

⁴⁰ Grundlegend vgl. EuGH, Urt. v. 23.4.2015, a.a.O.; VGH München, Beschl. v. 20.1.2021 – 23 CE 21.208 –, BeckRS 2021, 333 (nach Unterbringung für 30 Tage beginnt ein neuer Transport, ohne dass Rechtsmissbrauch vorliegt).

⁴¹ VG Augsburg, Beschl. v. 28.11.2011 – Au 2 E 11.1679 –, BeckRS 2012, 47389 (keine Angaben zu den einzuhaltenden Ruhe- und Fütterungspausen); VG Münster, Beschl. v. 5.6.2020 – 9 L 446/20 –, BeckRS 2020, 11839 (Nutzbarkeit der zweiten Versorgungsstation in der Russischen Föderation möglich, aber nicht sicher); VG Dresden, a.a.O. (Entladungs- und Versorgungsstationen in Kasachstan); EuGH, Urt. v. 28.7.2016 – Rs. C-469/14 („Master-rind“) –, NVwZ 2016, 1398 (zulässige Dauer und Anrechnung von Ruhepausen); EuGH, Urt. 23.11.2006 – Rs. C-300/05 („Zuchtvieh-Kontor“) –, BeckRS 2006, 70911 (Ver- und Entladen zählt zur Transportdauer); VGH München, Beschl. v.

20.1.2021, a.a.O. (Weitertransport nach 48-stündiger Pause zulässig); VG Sigmaringen, Beschl. v. 17.12.2020 – 4 K 4721/20 –, BeckRS 2020, 36082, bestätigt durch VGH Mannheim, Beschl. v. 21.12.2020 – VGH 6 S 4107/20 –, BeckRS 2020, 37896 und VG Augsburg, Beschl. v. 28.9.2020 – Au 1 E 20.1740 –, BeckRS 2020, 25079 (Verlängerung der Höchstbeförderungsdauer um 2 Stunden auch schon bei der Transportplanung zulässig); EuGH, Urt. v. 19.10.2017 – Rs. C-383/16 („Vion Livestock“) –, BeckEuRS 2017, 524770 (Mitführen des Fahrtenbuchs bis zum Ort der ersten Entladung im Endbestimmungsdrittland).

⁴² VG Augsburg, Beschl. v. 28.11.2011, a.a.O., Rn. 22 und Beschl. v. 24.7.2012 – Au 1 K 12.151 –, BeckRS 2012, 58063, Rn. 60; BVerfG, Urt. v. 19.5.2020 – 1 BvR 2835/17 (zur Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte im Ausland).

⁴³ VG Sigmaringen, Beschl. v. 9.12.2019, a.a.O., Rn. 17 und VG Sigmaringen, Beschl. v. 17.12.2020, a.a.O.: Zuständige Behörde obliegt es nicht zu überprüfen, ob die Voraussetzungen der Zulassung erfüllt sind, wenn ein anderer Mitgliedsstaat diese erteilt hat; Befähigungsnachweis in der Amtssprache des Mitgliedsstaats ist ausreichend.

⁴⁴ Maisack/Rabitsch, Anmerkungen zu Aufenthaltsorten und Entladeorten bei Tiertransporten in Drittstaaten, a.a.O., S. 127: „gewährleisten – d.h. ohne verbleibende Zweifel darauf schließen lassen...“.

die Abfertigung nicht erfüllen. Es obliege „der vollen persönlichen Verantwortung [...] einen entsprechenden Verdacht vollständig auf(zu)klären“. Dies wird zum Teil aber auch etwas undifferenziert auf den Tatbestand des § 16a TierSchG, nach dem die Transporte von den zuständigen Behörden untersagt werden, ausgedehnt.⁴⁵ Von der **Literatur**⁴⁶ werden zum Teil die Verwendung umfangreiche Checklisten eingefordert oder der Prüfkannan auch auf Rechtsgebiete außerhalb des Tierschutzrechts ausgedehnt.⁴⁷

Die **Rechtsprechung** hat hierzu klargestellt, dass die Darlegungs- und Beweislast für den Erlass einer Untersagungsverfügung – nach den allgemeinen rechtlichen Maßstäben – die erlassende Behörde trifft.⁴⁸ Dies erfordere es, die von ihr getroffenen Anordnungen auf objektiv überprüfbare Grundlagen zu stützen, etwa in Form von eigenen, im Verwaltungsverfahren angeordneten und nachvollziehbar dokumentierten Ermittlungen oder durch konkrete Benennung von externen Quellen und Erkenntnismitteln, die einer Überprüfung durch Verfahrensbeteiligte, Gerichte und ggf. Dritte (z. B. Sachverständige) zugänglich seien. Demgegenüber genüge eine Behörde ihrer Darlegungspflicht – und materiellen Beweislast – hinsichtlich einer konkreten Gefahr nicht durch allgemeine Erwägungen und bloße Behauptungen.⁴⁹ Die nach der Erkenntnislage verbleibenden erhebliche Unwägbarkeiten und Ungewissheiten ermächtigten die zuständige Behörde 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 An-

forderungen des Tierschutzgesetzes kommen werde.⁵⁰ Anders als bei der abstrakten Gefahr kann bei einer konkreten Gefahr nicht auf den Nachweis der Gefahr des Schadenseintritts im Einzelfall verzichtet werden.⁵¹

3. Sonderfall: Schächtung

Im Rahmen sowohl des der hier besprochenen Entscheidung zugrundeliegenden Erlasses des **Fachministeriums**⁵² als auch in der **Literatur**⁵³ wird die Verpflichtung zur Untersagung von Tiertransporten damit begründet, dass in den betroffenen Drittstaaten eine (spätere, zum Teil zeitlich nicht bestimmte) Tötung der Tiere ohne Betäubung (Schächtung⁵⁴) erfolgen würde und tierschutzwidrige Zustände in Drittländern bei der Schächtung (schon) durch die Untersagung des Transports in Deutschland verhindert werden müssten.

Auch dieser Auffassung ist die **Rechtsprechung**⁵⁵ entschieden entgegengetreten, soweit die Tiere nicht unmittelbar nach dem Transport geschlachtet werden („Schlachthof als Bestimmungsort“⁵⁶). Andernfalls enden der Transport und damit die Verantwortlichkeit des Transporteurs – und damit auch die der zuständigen Behörde und deren Mitarbeitenden – mit dem Abladen der Tiere am Bestimmungsort. Absehbar sei der Schadenseintritt danach nicht mehr, wenn der zeitliche Zusammenhang mit der verantwortungsbegründenden Handlung bei wertender Betrachtung unterbrochen sei. Eine später abweichende Nutzung hänge dann nicht mehr mit dem vom Transportunternehmen zu verantwortenden Transport zusammen, sondern beruhe auf der Entscheidung Dritter, auf die das Transportunternehmen kei-

nen Einfluss habe. Insofern sei das Transportunternehmen dann auch nicht mehr der richtige ordnungsrechtliche Störer bzw. Adressat der Verfügung. Das OVG Lüneburg hat in diesem Zusammenhang wegen der „eindeutigen Verantwortungszuweisung“ (an den Ordnungsgeber) auch die Rechtsfigur des Zweckveranlassers ausdrücklich abgelehnt.⁵⁷

4. Sonderfall: Vorlaufatteste

Die Ausstellung (tierseuchenrechtlicher) Vorlaufatteste dient dazu, Tiere innerhalb Deutschlands (an einer Sammelstelle) zu sammeln und für einen (langen) Tiertransport vorzubereiten. Rechtsgrundlage dafür sind die §§ 8 und 12 der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung.⁵⁸ In der **Literatur**⁵⁹ wird diese Zweiteilung (Ausstellung eines Vorlaufattests, Abfertigung des Transports) als „Auftrennung eines einheitlichen Lebenssachverhalts“ oder als die Möglichkeit, sich „das für die Transportgenehmigung zuständige Veterinäramt auszusuchen“, massiv kritisiert. Dies müsse „als grundlegende Störung der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichheit vor dem Gesetz angesehen werden.“ Zudem sei diese Auftrennung „rechtsmissbräuchlich.“ Im Jahr 2019 gab es insofern den auch durch Erlass einiger **Fachministerien** unterstützten Versuch, Tiertransporte (bereits) durch die Versagung von Vorlaufattesten untersagen zu lassen.

Seither ist in der **Rechtsprechung**⁶⁰ jedoch einhellig geklärt, dass bei der Ausstellung eines Vorlaufattests ausschließlich tierseuchenrechtliche Anforderungen geprüft werden dürfen und diese Atteste nicht aus etwaigen tierschutzrechtlichen Gründen (in Folge des geplanten Tiertransports)

⁴⁵ Maisack/Rabitsch, Anmerkungen zu Aufenthaltsorten und Entladeorten bei Tiertransporten in Drittstaaten, AID 3/2020, S. 126.

⁴⁶ Rabitsch/Marahrens/Scheibl/Felde, Retrospektivkontrollen von langen Tiertransporten – ein Muss für die Behörde am Versandort, ATD 3/2021, S. 161; Abgleich der Lenk- und Ruhezeiten mit den Sozialvorschriften für Fahrer; Rabitsch/Scheibl, Prüfpunkte nach Art. 21 (2) OCR zu den Tierschutzaufgaben beim Transport von Tieren, ATD 4/2023, S. 220 ff.; Aspekte aus anderen Rechtsgebieten als „mittelbarer Prüfungsmaßstab“.

⁴⁷ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (ABl. L 102 vom 11.4.2006, S. 1 ff.), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/1054 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 (ABl. L 249 v. 31.7.2020, S. 1 ff.); zur Beschränkung des Umfangs der Prüfungen auf das Tierschutzrecht sowie zur Zuständigkeit des BAG für die Prüfung der Lenk- und Ruhezeiten vgl. BT-Drs. 17/13006 (Frage 7).

⁴⁸ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O., und Beschl. v. 26.5.2021, a.a.O.

⁴⁹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.5.2021, a.a.O. unter Hinweis auf OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O.

⁵⁰ VG Oldenburg, Beschl. v. 10.5.2021, a.a.O., Rn. 19.

⁵¹ BVerwG, Beschl. v. 24.10.1997, a.a.O.

⁵² Vgl. Fn. 5.

⁵³ Gößling/Knittel, Tiertransporte im europäischen Kontext – Ein Beitrag zu einem effektiveren und umfassenderen Tierschutz aus rechtlicher und veterinärmedizinischer Perspektive, a.a.O. unter Hinweis auf Hirt, in: Hirt/Maisack/Moritz/Felde, a.a.O., Tierschutzgesetz, § 16a, Rn. 5; Mohr/Mohr, Kälbertransporte im einstweiligen Rechtsschutz, NJOZ 2021, 449 (452).

⁵⁴ Zur Rechtslage in Deutschland vgl. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG sowie BVerfG, Urt. v. 15.1.2002 – 1 BvR 1783/99 –, NJW 2002, 663.

⁵⁵ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O.; VG Oldenburg, Beschl. v. 10.5.2021, a.a.O. unter Hinweis auf OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O.; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Beschl. v. 19.3.2019 – 5 L 294/19.NW –, BeckRS 2019, 3826, Rn. 16; VG Köln, Beschl. v. 4.12.2020 – 21 L 2254/20 –, BeckRS 2020, 36990, Rn. 13; VG Münster, Beschl. v. 18.11.2020 – 21 L 2135/20 –, BeckRS 2020, 31919 (kein Verstoß gegen den Anwendungsvorrang des EU-Rechts, weil Tötung von Tieren in Drittländern nicht vom EU-Recht geregelt ist).

⁵⁶ Vgl. dazu VG Köln, Beschl. v. 18.11.2020, a.a.O.

⁵⁷ OVG Lüneburg, Beschl. v. 15.12.2023, a.a.O.

⁵⁸ Verordnung über das innergemeinschaftliche Verbringen sowie die Einfuhr und Durchfuhr von Tieren und Waren (Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung, BmTierSchV) vom 6. April 2005 (BGBl. I S. 997), zuletzt geändert durch Artikel 139 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626).

⁵⁹ Maisack/Rabitsch, Transporte von Rindern und Schafen in Tierschutz-Hochrisikostaten gehen weiter, a.a.O., S. 38 ff.; Felde, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, 534 ff.

⁶⁰ VG Schleswig, Beschl. v. 27.2.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583; VG Gießen, Beschl. v. 12.3.2019 – 4 L 1064/19.GI – nicht veröffentlicht; VG Neustadt a.d. Weinstraße, Beschl. v. 19.3.2019 – 5 L 294/19.NW –, BeckRS 2019, 3826; VG München, Beschl. v. 7.5.2019 – M 18 E 19.2125 –, BeckRS 2019, 9757, bestätigt durch VGH München, Beschl. v. 16.5.2019 – 20 CE 19.947 –, BeckRS 2019, 9756; VG Regensburg, Beschl. v. 8.5.2019 – RN 5 E 19.828 –, BeckRS 2019, 9976; VG Minden, Beschl. v. 9.12.2020 – 10 L 1037/20 –, BeckRS 2020, 38105.

abgelehnt werden dürfen. Das OVG Schleswig⁶¹ ist dabei auch dem Versuch eines schleswig-holsteinischen Veterinäramtes entgegengetreten, welches unmittelbar den gesamten Tiertransport untersagen wollte, der aber (erst) in einem anderen Bundesland abgefertigt werden sollte. Schon vor mehr als 20 Jahren hatte dazu bereits das OVG Münster⁶² entschieden, dass den Ländern weder im Bereich des Binnenmarkt-Tierseuchenschutzes noch zum Tierschutz eine Regelungskompetenz zusteht.

5. Einordnung amtstierärztlicher Handlungen als Straftat

In der **Literatur**⁶³ wird (zum Teil sehr deutlich) die Auffassung vertreten, dass „nicht mehr der geringste Zweifel daran bestehen (könne), dass jeder, der an der Abfertigung eines Tiertransports in eines der genannten Länder mitwirkt – sei es als amtliche(r) Tierarzt/Tierärztin, sei es als Organisator oder als Transportunternehmer – weiß, dass das Risiko, dass die transportierten Tiere später unter Anwendung tierquälerischer Maßnahmen geschlachtet werden, so hoch ist, dass er/sie sich damit, dass er/sie durch den Transport diese Schlachtungen überhaupt erst ermöglicht, die Förderung der erkennbar tatgeneigten Täter ablegen sein lässt und damit eine vorsätzliche Beihilfe/Beitragstäterschaft zu dieser Tierquälerei begeht.“

Die **Rechtsprechung** sieht dies zumindest im Hinblick auf die Erteilung von Vorlaufattesten⁶⁴, eine im Raum stehende Schlachtung der Tiere ohne Betäubung oder eine tierschutzwidrige Behandlung⁶⁵ in bestimmten Drittstaaten anders. Die **Bundesregierung**⁶⁶ hat in ihrer Antwort auf eine Anfrage des Bundesrates mitgeteilt, dass aufgrund der ungesicherten Datenlage hinsichtlich etwaiger tierquälerischer Handlungen in Drittländern den Amtstierärztinnen und -ärzten jedenfalls nicht generell

eine vorsätzliche Beihilfe in Bezug auf tierquälerische Handlungen durch die Ausstellung von Transportgenehmigungen vorgeworfen werden können wird. Sofern kein klarer Anhaltspunkt für die Amtstierärztinnen und -ärzte dafür bestehe, dass gerade ihr Handeln in Form der Genehmigungserteilung zu deliktischen Zwecken herangezogen werde, scheide vielmehr eine Strafbarkeit aus. Im Übrigen obliege die Bewertung des konkreten Einzelfalls den zuständigen Landesjustizbehörden. Strafrechtliche Verurteilungen wegen Beihilfe zur Tierquälerei nach § 17 Nr. 2 b TierSchG i.V.m. 27 StGB sind jedenfalls dem Autor auch nicht bekannt.

6. Fazit

Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass die zuvor dargelegten Auffassungen und Vorgehensweise bei der derzeit geltenden Rechtslage im Ergebnis zu einer nicht gerechtfertigten „Ausputzer-Funktion“ der örtlich zuständigen Veterinärbehörden führen.⁶⁷ Die Abfertigung von Tiertransporten reiht sich damit in eine Vielzahl von Fallgestaltungen ein, die augenscheinlich keiner politischen Lösung zugeführt werden konnten und daher (mit allen rechtlichen Problemen) dem Vollzug „überlassen“ worden sind.⁶⁸

Ein angemessener Schutz von Zucht- und Schlachttieren ist ein erstrebenswertes Ziel. Dieses rechtfertigt allerdings nicht den Einsatz jedweder Mittel. Insbesondere der Versuch einer fortgesetzten Durchsetzung gegen das geltende Recht ist nicht Aufgabe der Exekutive und trägt zu einem Erodieren des Rechtsstaats bei. Die zuständigen Behörden als ausführende Gewalt sind vielmehr an „Recht und Gesetz“ gebunden.⁶⁹ Dies gilt einerseits für die zuständigen Tierschutzbehörden, die das geltende Recht konsequent anzuwenden haben und Transporte natürlich weder ein-

fach „durchwinken“ noch unzulässig erschweren dürfen. Es gilt aber andererseits auch für die Fachministerien, die sich bei der Ausfertigung von Erlassen im Rahmen der geltenden Gesetze bewegen müssen und auf diesem Wege keine Rechtsfortbildung betreiben dürfen. Die Änderung des Rechts obliegt nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung grundsätzlich der Legislative, soweit sich diese ihrer Befugnis zur Gesetzgebung nicht (teilweise) durch entsprechende Verordnungsermächtigungen entäußert hat.

Die hier beschriebenen Versuche einer Problemlösung führen zu einer stärkeren Belastung der zuständigen Veterinärbehörden durch zusätzliche Gerichtsverfahren und insbesondere bei obergerichtlich bereits entschiedenen Fallgestaltungen auch zu unnötigen Belastungen der Gerichtsbarkeit. Den für die Abfertigung zuständigen Tierschutzbehörden oder im Falle von direkten Weisungen den Fachaufsichtsbehörden entstehen dadurch erhebliche Prozess- und Anwaltskosten sowie gegebenenfalls auch weitere finanzielle Folgen (z.B. aus Amtshaftungsansprüchen). Aus rechtsstaatlicher Perspektive kann das daher nicht der richtige Weg sein.

II. Der „richtige“ Weg

Aufgrund der bisherigen rechtlich unzureichenden Vorgehensweisen ist der Blick vielmehr auf die Möglichkeiten zu richten, die eine rechtssichere Lösung für einen besseren Schutz der Tiere gewährleisten. Hierzu liegen bereits zwei Vorschläge vor, die nunmehr näher betrachtet werden sollen:

1. Gesetzliches Verbot von Tiertransporten

Ein gesetzliches Verbot von Tiertransporten in bestimmte Drittländer (sog. „Tierschutz-Hochrisikostaaen“) wird sowohl von der Literatur⁷⁰ gefordert als auch von

⁶¹ OVG Schleswig, Beschl. v. 29.3.2019 – 4 MB 24/19 –, BeckRS 2019, 24517; Fehlende Verbandskompetenz; vgl. auch VG Neustadt a.d. Weinstraße, Beschl. v. 19.3.2019 – 5 L 294/19.NW –, BeckRS 2019, 3826.

⁶² OVG Münster, Beschl. v. 19.11.1997 – 13 B 2070/97 –, NVwZ-RR 1999, 21; zu Forderungen in einem Runderlass des Fachministeriums, welcher auf den Erlass zusätzlicher (Bundes-)Regelungen hinauslief.

⁶³ Hirt, in: Hirt/Maisack/Moritz/Felde, a.a.O., Einl. EU-Tiertransport-VO, Rn. 23 ff.; Maisack/Rabitsch, Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten, ATD 4/2018, S. 209 ff.; Maisack/Rabitsch, Ergänzung zum Aufsatz „Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten“, ATD 1/2019, S. 16; Maisack/Rabitsch, Transporte von Rindern und Schafen in Tierschutz-Hochrisikostaaen gehen weiter, ATD 1/2020, S. 37 (43); Univ.-Prof. Dr. Jens Bülte, Zur Strafbarkeit von Tierärzten wegen Beihilfe zur Tierquälerei durch Mitwirkung

an Tiertransporten in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaen durch Erteilung von Stempeln nach Art. 14 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1/2005 und Erteilung von Vorlaufattesten nach §§ 8, 12 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung, abrufbar unter <https://osf.io/preprints/lawarxiv/haekq>; Felde, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, 534; Gößling/Knittel, Tiertransporte im europäischen Kontext – Ein Beitrag zu einem effektiveren und umfassenderen Tierschutz aus rechtlicher und veterinärmedizinischer Perspektive, a.a.O.

⁶⁴ VG Schleswig, Beschl. v. 27.2.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583 unter Hinweis auf Sternberg-Lieben in Schoenke, StGB, 30. Aufl. 2019, Vorb. §§ 32 ff. Rn. 27 ff.; VG Neustadt a.d. Weinstraße, a.a.O., Rn. 21 f.

⁶⁵ VG Köln, Beschl. v. 4.12.2020, a.a.O., Rn. 21: keine Kausalität der Stempelung für eine etwaige tierschutzwidrige Behandlung; es liege ein ungeschriebener Rechtfertigungsgrund durch die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Stempelung vor.

⁶⁶ BR-Drs. 355/22, S. 5 ff.

⁶⁷ A.A. Gößling/Knittel, Tiertransporte im europäischen Kontext – Ein Beitrag zu einem effektiveren und umfassenderen Tierschutz aus rechtlicher und veterinärmedizinischer Perspektive, a.a.O., S. 516, die von „weitgehenden Kontrollbefugnissen durch die zuständigen Behörden“ sprechen.

⁶⁸ Verbot von exotischen Zirkustieren (BR-Drs. 565/11 (Beschluss)); Veröffentlichung von Verstößen gegen Lebensmittelrecht in der Gastronomie („Hygiene-ampel“), Auskunftsverlangen nach dem VIG und Veröffentlichung der Ergebnisse auf der Internetplattform „Frag den Staat“; erhebliche Regelungslücken in der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung; Rechtsgrundlage für eine Videoüberwachung an Schlachthöfen (vgl. dazu einen aktuellen Referentenentwurf zur Änderung des TierSchG).

⁶⁹ Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes.

⁷⁰ Vgl. bspw. Gößling/Knittel, Tiertransporte im europäischen Kontext – Ein Beitrag zu einem effektiveren und umfassenderen Tierschutz aus rechtlicher und veterinärmedizinischer Perspektive, a.a.O., S. 518.

der Rechtsprechung⁷¹ als ein möglicher Weg aufgezeigt. Speziell für den hier in Rede stehenden Fall der Verbringung bestimmter Tiere aus dem Inland in einen anderen Staat sehe § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG vor, dass das **Bundesministerium** mit Zustimmung des Bundesrates ermächtigt sei, eine **Rechtsverordnung** zu erlassen, soweit dies zum Schutz der Tiere erforderlich sei.

Der **Bundesrat** hatte dazu bereits mit Beschluss vom 12.2.2021⁷² unterstrichen, dass bei Tiertransporten in Drittstaaten Zweifel an der unionsrechtskonformen Durchführbarkeit 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. Er hatte aus diesem Grund um Prüfung gebeten, ob auf der Grundlage des § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG Drittländer festzulegen sind, in die ein Export bestimmter Tiere, insbesondere von Rindern, aus Gründen des Tierschutzes zu verbieten ist. Eine zwischenzeitliche Beschlussempfehlung des Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz des Bundesrates zur Aufnahme einer Norm in die Tierschutztransportverordnung zu Transportverboten in 17 Drittstaaten ist im weiteren Verfahren nicht vom Plenum des Bundesrates beschlossen worden.⁷³

Auf den v.g. Beschluss des Bundesrates hat die **Bundesregierung**⁷⁴ eine Regelung für ein Exportverbot wegen einer möglichen Umgehung durch Endabfertigung des Drittlandtransports in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union abgelehnt. Zudem bestehe ein Widerspruch des Ausfuhrverbots gegen die grundsätzliche Ausfuhrfreiheit von Waren, die auch landwirtschaftliche Erzeugnisse umfasse, gegen Artikel 1 der EU-Ausfuhrverordnung.⁷⁵ Die

dargestellten Transporte lebender Tiere seien sowohl innergemeinschaftlich als auch in Drittländer zulässig. Die Ausnahmeregelung des Artikels 10 EU-Ausfuhrverordnung sei bei Tiertransporten wegen des bestehenden EU-Rechts in diesem Rechtsbereich nicht (mehr) anwendbar. Eine solche Regelung sei zudem unverhältnismäßig und drohe auch gegen internationales Handelsrecht zu verstoßen.

Die **Rechtsprechung**⁷⁶ hat sich bisher mit dieser Frage soweit ersichtlich noch nicht (unmittelbar) befassen müssen, da nach der vorgenannten Bewertung der Bundesregierung bisher (noch) nicht der Versuch unternommen worden ist, eine derartige Rechtsverordnung seitens des Bundes zu erlassen. In der **Literatur**⁷⁷ wird (zum Teil) die Auffassung vertreten, dass der Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung keinen rechtlichen Bedenken begegne. Die Regelung könne auf der Grundlage der Öffnungsklausel in Artikel 10 der EU-Ausfuhrverordnung ohne Verstoß gegen Europarecht erlassen werden. Aus der Vorschrift für die Einführung von Fleisch aus Drittländern in Art. 12 Abs. 2 der Verordnung (EG) 1099/2009⁷⁸ wird „erst Recht“ ein Unionsziel abgeleitet, „solche tierquälerischen Schlachtungen [...] nicht erst zu ermöglichen“. Dem letztgenannten Argument dürfte nach Auffassung des Autors entgegenzutreten sein, weil eine Einfuhrregelung zur Umgehung der in der EU geltenden Standards erlassen wird, während sich die EU (bisher) bei Vorgaben für Schlachtungen in Drittländern (mithin bei Ausfuhrregelungen) wohl bewusst zurückgehalten und insbesondere keine Regelungen in die Verordnung (EG) 1099/2009 aufgenommen hat.

Neben der Ermächtigungsgrundlage in § 12 Abs. 2 TierSchG käme grundsätzlich auch ein **Ausfuhrverbot** auf der Grundlage **europäischen Rechts** in Betracht. Der aktuelle Entwurf der EU-Kommission zur Ab-

lösung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97⁷⁹ enthält ein solches Verbot allerdings bisher nicht. Die Aufnahme einer entsprechenden Regelung dürfte dabei vor allem aber eine politische Entscheidung sein, die maßgeblich den Handel mit den betroffenen Drittstaaten berührt.

2. Anderweitige (Rechts-)Änderungen

Soweit sich ein Verbot von Transporten in Drittländer rechtlich oder politisch nicht umsetzen lässt und auch mittelfristig nicht (ausschließlich) auf die Versendung von Samen und Embryonen⁸⁰ gesetzt wird bzw. werden kann, sollten die für die Abfertigung von Tiertransporten zuständigen Behörden zumindest in die Lage versetzt werden, das Ziel eines besseren Schutzes der Tiere beim Transport zukünftig (noch) wirksamer umsetzen und überwachen zu können. In diesem Sinne nicht zum Transport zählen sowohl die Haltung der Tiere in den Drittländern nach dem Transport als auch die dortige (zum einem späteren Zeitpunkt notwendigerweise stattfindende) Schlachtung. Hierzu bedarf es in Anbetracht des klaren Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 eigener Initiativen außerhalb des Anwendungsbereichs des Tiertransportrechts.⁸¹ Im Hinblick auf die Verbesserung von Tierschutzmaßnahmen bei Tiertransporten sind mehrere „Bausteine“ denkbar, zu denen sich zum Teil auch bereits Ansätze in einem Entwurf der EU-Kommission zur Änderung der bestehenden Tierschutztransportverordnung befinden⁸²:

a) Vollständige und verlässliche Datengrundlage

Aufgrund des Plausibilisierungsauftrages der zuständigen Behörde bis zur Bestimmungsort des Transports – und damit weit

⁷¹ OVG Lüneburg, Beschl. v. 26.5.2021, a.a.O. Rn. 14; OVG Lüneburg, Beschl. v. 16.12.2023, a.a.O.; OVG Münster, Beschl. v. 10.12.2020, a.a.O., Rn. 8 und 12.

⁷² BR-Drs. 755/20 (Beschluss).

⁷³ BR-Drs. 394/21, 394/1/21, 394/21 (Beschluss).

⁷⁴ BR-Drs. 99/23.

⁷⁵ Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (ABl. L 83 vom 27.3.2015, S. 34 ff.).

⁷⁶ Vgl. aber die (mittelbaren) Hinweise der Rechtsprechung in den Verfahren zu Anordnungen nach § 16a TierSchG unter Fn. 28.

⁷⁷ Gößling/Knittel, Tiertransporte im europäischen Kontext – Ein Beitrag zu einem effektiveren und umfassenderen Tierschutz aus rechtlicher und veterinärmedizinischer Perspektive, a.a.O., S. 518 unter Hinweis auf Prof. Dr. Thomas Cirsoviu, Gutachten „Begegnung ein tierschützerisch motiviertes Verbot, Nutztiere von Deutschland in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaen zu exportieren, recht-

lichen Bedenken?“ vom 12.4.2021 im Auftrag von VIER Pfoten, abrufbar auf der Internetseite <https://www.vier-pfoten.de/unseregeschichten/presse/april-2021-1/juristisches-gutachten-raet-zu-bundes-einheitlichem-verbot-von-lebendtierttransporten-in-drittstaaten>; Hirt/Maisack/Moritz/Felde, a.a.O., Tierschutzgesetz, § 12, Rn. 6i (allerdings undifferenziert im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit von Einfuhr- und Ausfuhrverboten); Dr. Martin Dresenkamp und Davina Ebel/Parlamentarischer Beratungs- und Gutachtendienst des Landtages Nordrhein-Westfalen, Gutachten zur Möglichkeit eines Verbots von Lebendtierttransporten in Drittstaaten vom 8.2.2021, veröffentlicht auf der Internetseite <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MM17-298.pdf>.

⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung (ABl. L 303 vom 18.11.2009, S. 1 ff.), zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/723 der Kommission vom 16. Mai 2018 (ABl. L 122 vom 17.5.2018, S. 11 ff.).

⁷⁹ Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 7. Dezember 2023 mit weiteren Informationen, abrufbar auf der Internetseite https://germany.representation.ec.europa.eu/news/mehr-tierschutz-eu-kommission-will-reform-der-transportregeln-und-einheitliche-tierwohl-standards-2023-12-07_de.

⁸⁰ Zu einer entsprechenden Forderung Vgl. BR-Drs. 213/19 (Beschluss), Beschluss Nr. 5.

⁸¹ In Betracht kommen dabei insbesondere bilaterale Handelsabkommen mit diesen Drittstaaten, deren Inhalt dann auch Eingang in die zwischen diesen Staaten abgestimmten Veterinärzertifikate findet. Vor diesem Hintergrund scheint das zum 1.7.2023 vorgenommene Zurückziehen von (abgestimmten) Veterinärzertifikaten mit maßgeblichen Drittländern wenig zielführend, da dadurch in der Regel keine Transporte verhindert werden, bei den für die Abfertigung zuständigen Behörden aber wieder zusätzliche Abstimmungsaufwände entstanden sind.

⁸² Vgl. dazu Fn. 79.

außerhalb des örtlichen Geltungsbereichs der zuständigen Behörde und sogar außerhalb des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland – kommt dem Zugang zu vollständigen und verlässlichen Daten zur vollständigen Transportstrecke bis zum Bestimmungsort im Vorfeld der Abfertigung eine entscheidende Bedeutung zur Beurteilung der Antragsangaben der Transportunternehmer zu.

Hierzu hat der **Bundesrat**⁸³ bereits vor Jahren Folgendes beschlossen:

„Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen, ggf. in Abstimmung mit der Nationalen Kontaktstelle und den Kontaktstellen der Länder, wie tierschutzrelevante Hinweise von zuständigen Behörden, Unternehmen und aus sonstigen validen Erkenntnisquellen zu Transportrouten, Versorgungsstationen und Empfängern in Drittländern zentral gesammelt und ausgewertet und diese Auswertungen den Vorort-Behörden für ihre Entscheidungen zur Verfügung gestellt werden können.“

In der Praxis müssen sich die zuständigen Behörden die erforderlichen Informatio-

nen mühsam von den Wirtschaftsbeteiligten sowie ggf. weiteren Behörden im Einzelfall vorlegen lassen (Angaben zu Drittländern) oder aus dem TRACES-System (Angaben zu Mitgliedsstaaten) heraussuchen.⁸⁴ Dies ist mit einem erheblichen Aufwand verbundenen. Die Datenlage innerhalb der Europäischen Union im TRACES-System ist heterogen. Eine stringenter Befüllung der Datenbank durch die Mitgliedsstaaten ist daher anzustreben, um die Datenqualität weiter zu verbessern. Sämtliche erforderliche Daten zu Drittstaaten (Grenzkontrollstellen mit Öffnungszeiten, Verfügbarkeit einer „Fastlane“ und Kontaktdaten; Versorgungsstationen⁸⁵ mit Kapazitäten und aktuellen Belegungen; registrierte tierhaltende Betriebe mit vollständiger Adresse, Ansprechpartner und Georeferenzierung in den Drittländern als Bestimmungsort; Transportschiffe und Fähren mit regelmäßigen Verbindungen, Kapazitäten, Fahrplänen und Beförderungsbestätigung für eine konkrete Partie, Tierbetreuern, ggf. Zulassung; Angaben zu Transportunternehmen inkl. Fahrer, Betreuer, Transportmittel, Notfallplänen) sollten ebenfalls im TRACES-System als zentraler Datenbank⁸⁶ ergänzt werden. Idealerweise lässt

sich dann in der Datenbank die Plausibilität einer konkreten Transportroute gleich mehr oder weniger automatisiert berechnen bzw. plausibilisieren. Versorgungssta-

⁸³ BR-Drs. 213/19 (Beschluss), Beschluss Nr. 2.

⁸⁴ Zu Problemen beispielsweise mit Transporten nach Russland, Usbekistan und Kasachstan im Jahr 2019 vgl. die zitierte Rechtsprechung unter Fn. 40 sowie diverse Erlasse verschiedener Fachministerien mit Hinweisen zu Transportrouten, Versorgungsstationen etc.

⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 1255/97 des Rates zur Festlegung gemeinschaftlicher Kriterien für Kontrollstellen vom 25. Juni 1997 (ABl. L 174 vom 2.7.1997, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 (ABl. L 3 vom 5.1.2005, S. 1).

⁸⁶ Die EU strebt wohl eine zentrale Datenverfügbarkeit über das System IMSOC an. Vgl. dazu die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1715 der Kommission mit Vorschriften zur Funktionsweise des Informationsmanagementsystems für amtliche Kontrollen und seiner Systemkomponenten (IMSOC-Verordnung) vom 30. September 2019 (ABl. L 261 vom 14.10.2019, S. 37), zuletzt geändert durch Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2021/547 der Kommission vom 29.3.2021 (ABl. L 109 vom 30.3.2021, S. 60); zu weiteren Informationen vgl. <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/summary/information-management-system-for-official-controls-to-ensure-compliance-with-agri-food-chain-rules.html>.

tionen in Drittländern sollten vom Bund (oder anderen Mitgliedstaaten) regelmäßig überprüft und zertifiziert werden.

Der Vorschlag der **EU-Kommission**⁸⁷ sieht für Ausfuhren in Drittländer auf der Straße und auch auf dem Seeweg ein neues unabhängiges Audit- und Zertifizierungssystem vor. Danach sollen insbesondere Transportunternehmen zertifiziert werden. Für Transportschiffe muss ein Risikoprofil gemäß der Pariser Vereinbarung über die Hafenstaatkontrolle vorliegen und eine Einstufung als risikoarm oder standardmäßig aufweisen. Eine erleichterte Um- und Durchsetzung der Rechtsvorschriften durch gezieltere und effektivere Kontrollen sollen Ortungssysteme mithilfe einer zentralen EU-Datenbank ermöglichen. Das TRACES-System soll weiterentwickelt werden und sämtliche Bescheinigungen, Genehmigungen und Zulassungen elektronisch erfassen, so dass alle zuständigen Behörden in der EU Zugriff auf

die für den Transport relevanten Daten haben.

b) Navigationsgerät mit Echtzeitzugriff

Das **geltende Tiertransportrecht** sieht in Artikel 6 Abs. 9 i.V.m. Anhang I Kapitel VI Nummer 4.1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (nur) vor, dass Transportunternehmer ein Navigationsgerät im Sinne des Artikels 2 Buchstabe o) der v.g. Verordnung einzusetzen und die Aufzeichnungen mindestens drei Jahre lang aufzubewahren und der zuständigen Behörde auf Verlangen zur Verfügung zu stellen haben.⁸⁸ Daraus ergibt sich nach Auffassung des Autors entgegen der Literatur⁸⁹ nicht, dass die Transportunternehmen bereits heute einen Echtzeit-Zugang rechtlich zwingend während des Transports eröffnen müssen. Dafür spricht bereits der Wortlaut der speziellen Vorschriften für Navigationssysteme („aufbewahren und auf Verlangen vorzulegen“). Auch ein fehlender Rückbezug auf die Vorschriften in Anhang 1 Kapitel III Nummer 2 („Transportpraxis während des Transports“) stützt diese Auslegung. Und nicht zuletzt wären sonst auch die nunmehr von der **EU-Kommission** vorgeschlagenen Änderungen⁹⁰, nach denen es möglich werden soll, „Straßenfahrzeuge in TRACES live nachzuverfolgen, damit die Einhaltung der Transportzeiten besser

überwacht werden kann“, sonst obsolet. Derzeit wird dieser Echtzeit-Zugang in der Praxis nach Kenntnis des Autors in der Regel jedoch bereits auf freiwilliger Basis eingeräumt. Diese Pflicht sollte zukünftig kodifiziert werden, um Unklarheiten zu vermeiden.

Es bestehen also durchaus Vorschläge für eine praxisgerechtere Anpassung des europäischen Tiertransportrechts. Diese müssen freilich noch durch das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene „getragen“ werden, welches gerade erst mit dem Vorschlag der EU-Kommission begonnen hat. Dies ist der (richtige) Weg, der von allen, denen das Wohl der Tiere (und auch der zuständigen Veterinärämter) am Herzen liegt, weiter beschritten und unterstützt werden sollte.

Kontaktanschrift:

Thorsten Bludau
Beigeordneter
Am Mittelfelde 169
30169 Hannover
Telefon: 0511 87953-21
E-Mail: bludau@nlt.de

⁸⁷ Vgl. dazu Fn. 79.

⁸⁸ Vgl. dazu auch BT-Drs. 17/13006 (Fragen 4 ff.).

⁸⁹ Rabitsch/Marahrens/Scheibl/Felde, Retrospektivkontrollen von langen Tiertransporten – ein Muss für die Behörde am Versandort, a.a.O., S. 160 f.; Maisack/Rabitsch, Transporte von Rindern und Schafen in Tierschutz-Hochrisikostaten gehen weiter, a.a.O., S. 45.

⁹⁰ Vgl. dazu Fn. 79.