

**Stellungnahme der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht
e.V. zu aktuellen juristischen Problemen im Zusammenhang mit
Rindertransporten in tierschutzrechtliche Hochrisikoländer**

Stand: 07. Mai 2019

Berlin, 07.05.2019

Inhalt

I.	Einleitung und Zusammenfassung.....	5
1.	Die Sendung „Kontraste“ der ARD am 24. Mai 2018	8
a.	Zur Beweislast des Organisators von Tiertransporten	9
b.	Druck durch Amtsleitung	15
c.	Situation an der bulgarisch/türkischen Grenze	20
d.	Etikettenschwindel mit so bezeichneten Zuchttieren	22
e.	keine den Anforderungen des EU-Tierschutzrechts entsprechenden Stallungen	24
f.	Transportunternehmer stellen Kontrollbehörden Navigationsdaten oft nicht zur Verfügung	27
g.	Strafbare Beihilfe durch den Amtstierarzt	29
2.	Folgen der Sendung Kontraste.....	35
II.	Aufsatzreihe von Dr. Christoph Maisack und Dr. Alexander Rabitsch in der Zeitschrift „Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle“	35
1.	Reaktionen auf die Aufsatzreihe <i>Maisack/Rabitsch</i>	36
a.	Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu neutralen, berufstypischen Handlungen als Beihilfe.	37
b.	Fallgruppen nach dieser Rechtsprechung.	38
c.	Bloße Möglichkeit oder hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Schlachtung von Rindern in Ländern, in denen das betäubungslose Schlachten die Regelform darstellt, unter tierquälerischen Begleitumständen stattfindet? ..	39

Der Verein ist durch
Bescheinigung des Finanz-
amtes Münster-Innenstadt
(St-Nr.: 337/5975/0365) vom
12.11.2013 als gemeinnützig
anerkannt.

Spenden und Beiträge sind
steuerlich abzugsfähig.

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48
BIC: WELADED1MST

d.	Verhältnis EU-Recht/nationales Strafrecht der Mitgliedstaaten.....	43
2.	Weitere sich aus der Aufsatzreihe ergebende Fragen:.....	46
a.	Möglichkeit eines bundesdeutschen Verbots von Tiertransporten in Drittländer.....	46
b.	Möglichkeit der Verweigerung der Transportgenehmigung nach Art. 14 EU-TTVO.....	49
c.	Zwang zur Beihilfe zur Tierquälerei?	51
3.	Folge der Aufsatzreihe <i>Maisack/Rabitsch</i> : Amtstierärzte verweigern die Ausstellung von Vorlaufattesten	52
III.	Verweigerung der Vorlaufatteste	53
1.	Erlass des Landes Schleswig-Holstein vom 25.03.2019.....	56
2.	Gerichtsentscheidungen zu Vorlaufattesten	57
3.	Rechtliche Bewertung der gerichtlichen Eilentscheidungen zu Vorlaufattesten.....	59
a.	Prozessual	60
b.	Verstoß gegen den Grundsatz des Verbots der missbräuchlichen Rechtsausübung.....	63
c.	Strafbare Beihilfe durch Amtsveterinäre	67
d.	Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung führt zu keinem anderen Ergebnis	72
e.	Fehlende Beachtung des Staatsziels Tierschutz	75
f.	Eher keine Beihilfe zur Tierquälerei.....	80
g.	Angeblich fehlende Zuständigkeit des Amtstierarztes am Ort der ursprünglichen Haltung.....	82
4.	Fazit aus den gerichtlichen Entscheidungen zur Verweigerung von Vorlaufattesten.....	83
5.	Exkurs: Strafrechtliche Bewertungen von Prof. Jens Bülte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zur Verweigerung von Vorlaufattesten.....	84
IV.	Der zweite Weg: 16a-Verfügungen nach Erteilung des Vorlaufattests	86

1.	Die Vorgehensweise des Landkreises Rendsburg-Eckernförde	87
2.	Rechtliche Bewertung des zweiten Weges (Erteilung des Vorlaufattests und Nachschieben einer Verbotsverfügung)	105
3.	Gerichtliche Eilentscheidungen zum zweiten Weg	107
4.	Stellungnahme zu den Beschlüssen des VG Schleswig sowie des OVG Schleswig, mit denen die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die § 16a-Anordnung wiederhergestellt wurde.....	110
a.	Prozessual	110
b.	Zur besonderen Eilbedürftigkeit des Vollzugs der Anordnung	110
c.	Zur Frage, ob §16a Abs. 1 S. 1 TierSchG als richtige Ermächtigungsgrundlage für die erlassene Anordnung in Frage kommt: ..	113
d.	Zur Frage, ob ein Einschreiten nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG auch bereits zu einem Zeitpunkt, in dem noch keine Verstöße gegen Tierschutzrecht stattgefunden haben, solche jedoch in absehbarer Zukunft zu erwarten sind, möglich ist:	114
e.	Zur Frage nach einem Verstoß der auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gestützten Anordnung gegen den Vorrang des Unionsrechts, weil dieses nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) und lit c) EU-TTVO vorsieht, dass das Fahrtenbuch mit einem Stempel versehen und der Transport damit genehmigt wird, wenn erwartet werden kann, dass die Beförderung den Vorschriften der EU-TTVO entspricht	116
f.	Keine Umgehung der Entscheidung des VG Schleswig	123
5.	Folgen der Gerichtsentscheidungen zum zweiten Weg in Schleswig-Holstein.....	124
6.	Pressemitteilung der DJGT vom 02.04.2019	125
V.	Aktuelle Erlasslage in den Ländern	128
1.	Neuer – unbefristeter – Erlass in Schleswig-Holstein	128
2.	Hessischer Erlass	130
3.	Bayern	131
VI.	Faktisches Problem der Ländererlasse.....	133

1. Gründe für die weiterhin stattfindenden Transporte in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten	133
2. Kriterien, die eigentlich – schon nach EU-TTVO – (und insbesondere nach den Erlassen aus Hessen und Schleswig-Holstein) eingehend geprüft werden müssten, aber von einigen Veterinärbehörden allem Anschein nach weniger eingehend geprüft werden	135
a. Aufenthaltsorte (andere Bezeichnungen: Abladestationen; Kontrollstellen; engl.: staging points).	135
b. Temperaturen im Innern des Transportfahrzeugs.....	137
c. Transporte mit einer Schiffspassage. Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit ein solcher Transport genehmigt werden kann?	138
d. Innenhöhe der Transportfahrzeuge	139
e. Einhaltung der Sozialvorschriften für die Fahrer.....	139
f. Passwort oder Zugangs-Code zu den Aufzeichnungen des Navigationssystems.....	140
VII. Fazit	141
VIII. Lösungsmöglichkeiten	142
1. Vorgehen gegen rechtswidrige Genehmigungspraxis einiger Veterinärbehörden	142
2. Angreifbarkeit von Transportgenehmigungen durch Verbandsklagen	143
3. Bundesweite Erlasslage	143
4. Gesetzliches Verbot des Lebewidertierexports in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten.....	143
5. Verweigerung von Vorlaufattesten	144
6. Verweigerung von Transportgenehmigungen.....	145
7. Der zweite Weg – Verbotsverfügungen ohne Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 16a TierSchG.....	145

HINWEIS: Zum möglichen Vorgehen für Veterinärbehörden und anderen Lösungsmöglichkeiten wird auf den Seiten 142-147 Stellung genommen.

I. Einleitung und Zusammenfassung

Tiertransporte sind seit langem ein tierschutzrelevantes Thema. Sie sind ohne Stress für Tiere per se nicht durchführbar. Oft kommen erhebliches Leid der Tiere und eklatante Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften dazu, insbesondere auf langen Beförderungen. Als „lange Beförderung“ definiert die EU-Tiertransportverordnung¹ – EU-TTVO – in Art. 2 lit. m) eine Beförderung, die ab dem Zeitpunkt der Bewegung des ersten Tieres der Sendung 8 Stunden überschreitet.

In der Kritik sind aktuell Beförderungen von Tieren – insbesondere von Rindern, Schafen, Ziegen und Schweinen – aus dem Gebiet der Europäischen Union hinaus in Drittstaaten, die nicht nur teils tausende Kilometer weit entfernt vom ursprünglichen Ort der Tierhaltung sind, sondern in denen auch andere klimatische Verhältnisse existieren sowie andere – nicht den Vorschriften der EU entsprechende – Gegebenheiten in Bezug auf die Unterbringung von Tieren. Letztlich sind die Zielländer der Tiertransporte meist solche, in denen aus religiösen Gründen betäubungslos geschlachtet, also geschächtet wird. Diese Art der Tötung erfolgt nicht nach den strengen Vorschriften, wie sie in Deutschland an ein nur ausnahmsweise zugelassenes Schächten gestellt werden.

Die Transportbedingungen und auch die dem Transport nachfolgenden Zustände in den Drittländern werden seit über 30 Jahren filmisch dokumentiert.²

Verschiedene Ereignisse, insbesondere seit Mai 2018, geben Anlass zu einer umfassenden juristischen Bewertung von Rindertransporten in sogenannte tierschutzrechtliche Hochrisikostaat.³

¹ Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 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.

² Vgl. nur <https://www.animal-welfare-foundation.org/projekte/tiertransporte>, <https://www.animals-angels.de/>, <https://www.zdf.de/dokumentation/37-grad/37-geheimsache-tiertransporte-100.html>.

³ Vgl. *Bülte, Jens*, Zur Strafbarkeit von Tierärzten wegen Beihilfe zur Tierquälerei durch Mitwirkung an Tiertransporten in tierschutzrechtliche Hochrisikostaat durch Erteilung von Stempeln nach

Hier soll zunächst der Auslöser der aktuellsten Diskussion – die Sendung „Kontraste“ aus dem Mai 2018 und die Aufsatzreihe von *Maisack/Rabitsch* in der Zeitschrift „Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle“ – ATD – noch einmal dargestellt werden und sodann der Verlauf der Praxis der Amtsveterinäre, der darauf folgenden behördlichen und gerichtlichen Entscheidungen sowie die Praxis derjenigen, die Tiere weiterhin in sogenannte tierschutzrechtliche Hochrisikostaaaten befördern wollen, dargestellt und bewertet werden.⁴

Die hier vorliegende Stellungnahme nimmt primär Bezug auf Rindertransporte. Hierbei wird nicht verkannt, dass auch die Zustände von Transporten anderer Tiere – Schweine, Schafe und Ziegen – nicht minder betroffen sind. Die aktuellen Gerichtsentscheidungen sind jedoch jeweils im Zusammenhang mit Rindertransporten ergangen. Hierbei besteht weiter die Besonderheit, dass nur wenige Rinder offiziell als Schlachttiere exportiert werden. Vielmehr werden die meisten Tiere als „Zuchtrinder“ in Drittländer exportiert – hauptsächlich tragende Holstein-Frisian (HF)- und Fleckvieh-Färsen.⁵

Aufgrund einer Kleinen Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag, die lautete:

„Wie viele Rinder wurden nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2013 aus Deutschland in Drittländer (außerhalb Schengen) exportiert (bitte nach Jahr, Gesamtzahl, Schlacht-/Zucht- bzw. NutZRinder und den fünf Hauptabnehmerländern aufschlüsseln)?“⁶

Art. 14 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1/2005 und Erteilung von Vorlaufattesten nach §§ 8, 12 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (BMTierSSchV), S. 3.

⁴ Viele der Argumente und Ausführungen wiederholen sich an mehreren Stellen, weil sie dort jeweils wichtig sind. Dem geeigneten Leser wird empfohlen, die Kapitel, die für ihn relevant sind, zu lesen.

⁵ Vgl. die ausführliche Ausarbeitung des Deutschen Tierschutzbundes (DTB), Export von Hochleistungsrindern zum Aufbau einer Milchproduktion in Drittstaaten, Stand Juli 2018, abrufbar unter https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/.../Milchproduktion_Drittlaender_2018_07.pdf.

⁶ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/2824 – Durchführung von Langstreckentiertransporten; Drucksache 19/3199 S. 2.

gab die Bundesregierung folgende Aufstellung zur Kenntnis (farbliche Hinterlegung durch Verfasser der Stellungnahme):

Tierart/Land	2013	2014	2015	2016	2017 (v)	2013-2017
Schlachtrinder	Stück					
Nicht-EU-Staaten insgesamt	193	564	571	414	64	1.806
davon						
Libanon	193	564	571	253	64	1.645
Tunesien	-	-	-	128	-	128
Marokko	-	-	-	33	-	33
Zuchtrinder	Stück					
Nicht-EU-Staaten insgesamt	33.241	47.739	58.457	68.483	79.150	287.070
darunter						
Türkei	2.926	7.595	22.207	29.031	30.236	91.995
Russland	937	8.116	4.601	7.730	17.923	39.307
Libanon	3.161	8.191	5.688	9.785	2.911	29.736
Marokko	4.897	7.743	1.724	6.848	5.180	26.392
Algerien	12.244	5.371	3.986	2.457	567	24.625
Nutzrinder	Stück					
Nicht-EU-Staaten insgesamt	138	468	2.416	1.138	1.880	6.040
darunter						
Libanon	3	176	730	1.077	1.510	3.496
Bosnien-Herzegowina	-	-	1.466	-	-	1.466
Libyen	135	188	34	-	132	489
Türkei	-	-	186	-	110	296
Marokko	-	102	-	-	-	102

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/2824 – Durchführung von Langstreckentiertransporten; Drucksache 19/3199 S. 17.

Die meisten Tiere werden als vermeintliche Zuchttiere in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaen befördert und es wird argumentiert, dass tierquälische Schlachtbedingungen für diese Tiere nicht relevant seien, da die Tiere ja zur Zucht verwendet würden. Dass dies ersichtlich nicht der Fall ist, ist mittlerweile nachvollziehbar belegt.⁸

1. Die Sendung „Kontraste“ der ARD am 24. Mai 2018

Im Magazin „Kontraste“ der ARD wurde am 24.05.2018 um 21:45 Uhr ein Filmbericht über Tiertransporte von Rindern in Länder außerhalb der EU (sog. Drittländer) gezeigt. Dabei wurde deutlich, dass die mit der Genehmigung solcher Tiertransporte befassten Amtstierärztinnen und Amtstierärzte⁹ zum Teil die Beweislast verkennen, die der Organisator dieser Transporte für die Einhaltung aller tierschutzrelevanter Vorschriften während der gesamten Beförderung hat (dazu nachfolgend unter a). Auch wurde auf den Druck hingewiesen, den anscheinend manche Amtsleiter auf Amtstierärzte ausüben, wenn diese die Transportgenehmigung wegen bestehender Bedenken nicht erteilen wollen (dazu nachfolgend unter b). Die Situation an der bulgarisch/türkischen Grenze, die durch lange Wartezeiten bei hohen Außentemperaturen und fehlenden Möglichkeiten zum Entladen der Tiere gekennzeichnet ist, wurde beschrieben (dazu nachfolgend unter c). Die Behauptung der Organisatoren der Transporte, die Tiere würden nicht als Schlacht- sondern als Zuchttiere exportiert, wurde von einem Experten mit nachvollziehbarer Begründung als „Etikettenschwindel“ entlarvt (dazu nachfolgend unter d). Zur Sprache kam auch, dass es in vielen Drittländern, darunter in der Türkei, keine den Anforderungen des EU-Tierschutzrechts entsprechenden Stallungen gibt, in denen die Tiere während eines langen

⁸ Vgl. nur die ausführliche Ausarbeitung des Deutschen Tierschutzbundes (DTB), Export von Hochleistungsrindern zum Aufbau einer Milchproduktion in Drittstaaten, Stand Juli 2018, abrufbar unter https://www.tierschutzbund.de/fileadmin/.../Milchproduktion_Drittlaender_2018_07.pdf; Maisack/Rabitsch, Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten, ATD Heft 4/2018 S. 209 bis S. 215).

⁹ Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt. Nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige aller Geschlechter.

Transports ausgeladen und getränkt und gefüttert werden sowie eine 24-stündige Ruhezeit erhalten können (dazu nachfolgend unter e). Wiedergegeben wurde auch eine Äußerung der Bundesregierung, wonach die während der Transportdurchführung erstellten Navigationsdaten von den Transportunternehmern den Kontrollbehörden oft nicht zur Verfügung gestellt würden (dazu nachfolgend unter f). Schwer zu ertragende Filmszenen über die insbesondere in orientalisch geprägten Drittländern herrschenden Schlachtpraktiken ließen deutlich werden, dass mit der Genehmigung eines Tiertransports in ein solches Land – weil jedes dorthin exportierte Tier dort früher oder später geschlachtet wird und weil die üblicherweise herrschenden Schlachtbedingungen schon wegen des Verzichts auf jegliche Betäubung der Tiere, aber auch wegen anderer schmerz- und leidensverursachender Praktiken in aller Regel den Tatbestand der Tierquälerei erfüllen – eine Beihilfe zu dieser Tierquälerei geleistet wird. Dieser Gesichtspunkt berechtigt Amtstierärzte dazu, Weisungen von Vorgesetzten auf Erteilung einer solchen Genehmigung keine Folge zu leisten, denn kein deutscher Amtsträger kann zu einer Amtshandlung verpflichtet werden, die sich als Beihilfe zu einer Straftat darstellt (dazu nachfolgend unter g).

a. Zur Beweislast des Organisors von Tiertransporten

Eine Amtstierärztin erklärte in „Kontraste“ sinngemäß: Von den Kontrollstellen, an denen die Tiere während einer langen Beförderung ausgeladen werden sollen, um gefüttert und getränkt zu werden und um 24 Stunden lang ruhen zu können, würden die Organisatoren der Tiertransporte in der Regel nur die Ortsnamen angeben, nicht dagegen auch die genauen Adressen; sie müsse dann mit Hilfe von google-maps nähere Ermittlungen anstellen; solange sie dem Organisator nicht nachweisen könne, dass sich an diesem Ort keine zum Ausladen und Ruhen geeignete Einrichtung befände, könne sie die Transportgenehmigung nicht verweigern. Die von der EU herausgegebene Liste über Orte in Drittländern, an denen Tiere zum Ruhen ausgeladen werden könnten, datiere vom 11.11.2009.

Die Auffassung der Amtstierärztin, sie könne eine Transportgenehmigung nur dann ablehnen, wenn sie dem Organisator des Transportes nachweisen könne, dass an einer von ihm in der Transportplanung angegebenen Kontrollstelle kein Ausladen der Tiere und kein anschließendes 24-stündiges Ruhen möglich sei, ist unrichtig: Nicht die Veterinärbehörde muss nachweisen, dass es auf dem Tiertransport voraussichtlich zu einem Verstoß gegen die EU-TTVO kommen wird, sondern der Organisator muss gegenüber der Behörde glaubhaft machen, dass auf allen Transportabschnitten mit der Einhaltung aller für den Tiertransport geltenden Vorschriften gerechnet werden kann. Dazu kann insbesondere gehören, die Orte, an denen die Tiere entsprechend der Transportplanung während des Transports zum 24-stündigen Ruhen ausgeladen werden sollen, genau (d. h. mit richtiger Adresse) zu bezeichnen und präsen te Beweismittel für deren Existenz und deren Übereinstimmung mit den Anforderungen des Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (z. B. Fotos, Videos) vorzulegen; das stellt für den Organisator keineswegs einen unzumutbaren Aufwand dar, zumal er den Transport vor dessen Beginn ohnehin bei der Kontrollstelle anmelden und zu diesem Zweck mit deren Betreiber in Kontakt treten muss.

Nach Art. 14 Abs. 1 EU-TTVO überprüft das Veterinäramt am Versandort „durch geeignete Kontrollen, ob (...) das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht.“ Die hier gesetzlich angeordnete Prüfung der Wirklichkeitsnähe wird auch als „Plausibilitätsprüfung“ bezeichnet. Dazu im Einzelnen:

- Das Fahrtenbuch enthält (siehe EU-TTVO Anh. II, Anlage, Abschnitt 1 Nr. 7) die Erklärung des Organisators, „geeignete Vorkehrungen getroffen zu haben, um das Wohlbefinden der Tiere nach Maßgabe der EU-TTVO während der gesamten Beförderungsdauer zu gewährleisten“.
- Mit seiner Unterschrift unter diese Erklärung (siehe EU-TTVO Anh. II, Anlage, Abschnitt 1 Nr. 8) erklärt der Organisator gegenüber der

Veterinärbehörde des Versandorts, dass er gewährleistet (= garantiert), dass während der gesamten Beförderungsdauer alle für das Wohlbefinden der transportierten Tiere relevanten Vorschriften der EU-TTVO eingehalten werden.

- Diese Erklärung ist immer dann als nicht wirklichkeitsnah im Sinne von Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO anzusehen, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte (und nicht lediglich fern liegende) Möglichkeit besteht, dass es während des Transports zu einer Verletzung der Vorschriften der EU-TTVO kommen könnte.¹⁰

- Die Veterinärbehörde am Versandort hat „durch geeignete Kontrollen“ zu überprüfen, ob von einer solchen ernsthaften Möglichkeit ausgegangen werden muss. Anhaltspunkte dafür können sich ergeben
 - aus Tatsachen, die der Behörde bereits bekannt sind,
 - aus Tatsachen, die die Behörde aus allgemein zugänglichen Quellen entnehmen kann (z. B. Auskünfte nationaler oder internationaler Wetterdienste),
 - aus Tatsachen, die vom FVO¹¹ und anderen Behörden der EU und von Behörden der Mitgliedstaaten berichtet werden,
 - aus Tatsachen, die mit Hilfe von Ermittlungen, die der Behörde in der konkreten Situation der Genehmigungs-Entscheidung möglich und zumutbar sind, festgestellt werden können, sowie auch
 - aus Berichten von Nicht-Regierungsorganisationen oder Journalisten, soweit diese glaubwürdig sind (Indizien: Detailgenauigkeit der darin enthaltenen Beschreibungen;

¹⁰ Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung zu „Regelungen der europäischen Tiertransportverordnung zu langen Tierbeförderungen im Licht des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 23. April 2015, C-424/13“, S. 10 f.

¹¹ Food and Veterinary Office der Europäischen Kommission, Website: https://ec.europa.eu/food/audits_analysis_en.

Erhärtung des Beschriebenen durch Fotos oder Videos; Bestätigung dessen, was beschrieben wird, aus anderen Quellen; Richtigkeit früherer Berichte der jeweiligen Organisation bzw. des Journalisten; Mehrzahl gleich lautender Berichte aus verschiedenen Quellen, die ein einheitliches Gesamtbild vermitteln). Auch die EU-Kommission ist dazu übergegangen, solche Berichte für ihre Meinungsbildung beizuziehen.¹² Das Unbeachtet-Lassen solcher Berichte durch die Behörde wäre ein Verstoß gegen den das Verwaltungsverfahren beherrschenden Untersuchungsgrundsatz und würde den handelnden Amtstierarzt in die Gefahr bringen, durch eine zu Unrecht erteilte Transportgenehmigung Beihilfe zu einer Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG zu leisten).

- Ergeben sich aus einer oder mehrerer dieser Quellen Anhaltspunkte für die ernsthafte Möglichkeit, dass es auf einem Abschnitt der Beförderung (sei es noch innerhalb der EU, sei es im Drittland)¹³ zu einem Verstoß kommen könnte – z. B. dafür, dass ein Transport von Rindern nach 29 Stunden Transportdauer in einem Drittland keine Kontrollstelle zum Füttern, Tränken und mindestens 24-stündigen Ruhen erreichen wird, die den Anforderungen von Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entspricht – so muss der Organisator die Wirklichkeitsnähe seiner Garantie-Erklärung gegenüber dem Veterinäramt plausibel, d. h. glaubhaft machen. „Glaubhaftmachen“ bedeutet, nachzuweisen, dass die Einhaltung aller Vorschriften während des gesamten Transports überwiegend wahrscheinlich ist. Als Mittel für eine solche Glaubhaftmachung kommen in Betracht:

¹² Vgl. „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Auswirkungen der Verordnung EG Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport v. 10.11.2011, KOM 2011 700 endgültig“, S. 10.

¹³ Vgl. dazu EuGH, Urt. v. 23.04.2015, C-424/13.

detaillierte Sachangaben – z. B. die genaue Adresse der Kontrollstelle –, präsente Beweismittel wie Augenscheinsobjekte – z. B. Fotos, Videos –, Urkunden, eidesstaatliche Versicherungen (von Dritten, aber auch von ihm selbst).

- Gelingt dem Organisator diese Glaubhaftmachung nicht, so muss die Behörde auf eine Änderung der Transportplanung hinwirken, bei der mit der Einhaltung aller Vorschriften gerechnet werden kann, oder – wenn das nicht möglich ist oder nicht geschieht – die Genehmigung ablehnen.

Für den oben geschilderten Fall bedeutet das:

- Dass in vielen Drittländern entweder keine oder allenfalls wenige Kontrollstellen, die den Anforderungen von Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechen, vorhanden sind, ist eine allgemein bekannte Tatsache, die bereits ausreicht, um Zweifel zu begründen, ob auf einem Transportabschnitt, der durch ein Drittland verläuft, tatsächlich spätestens alle 29 Stunden eine diesen Anforderungen entsprechende Kontrollstelle erreicht werden.
- Die vom 11.11.2009 datierende EU-Liste über Kontrollstellen in Drittländern räumt diese Zweifel allein schon wegen ihres Alters (zehn Jahre) nicht aus; zudem sind darin keine Kontrollstellen in der Türkei, im Maghreb, im Nahen Osten oder in den asiatischen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion aufgeführt.¹⁴
- Die Behörde am Versandort kann von dem Organisator deswegen die Glaubhaftmachung verlangen, dass auf dem geplanten Transport auch im Drittland alle 29 Stunden eine den Anforderungen von Art. 3 der

¹⁴ Vgl. Handbuch Tiertransporte, Stand Mai 2017, Anlage G 3.4.

Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechende Kontrollstelle erreicht werden wird.

- Mittel dieser Glaubhaftmachung sind zunächst detaillierte Angaben (insbesondere also die genaue Adresse der Kontrollstelle), aber auch Augenscheinsobjekte (z. B. ein Ausdruck von google-maps, der die Existenz der angegebenen Kontrollstelle belegt; Fotos und/oder Videos über die dort angeblich vorhandenen Ställe – sich diese zu beschaffen stellt für den Organisator keinen unzumutbaren Aufwand dar, zumal er seinen Transport ohnehin bei den eingeplanten Kontrollstellen anmelden und folglich mit dem Betreiber der Kontrollstelle vor Erstellung seiner Transportplanung in Kontakt treten muss).

- Die oben zitierte Aussage der Amtstierärztin, sie könne den Transport nur untersagen, wenn sie beweisen könne, dass an dem angegeben Ort keine Kontrollstelle sei, verkennt also die Beweislast: Nicht die Behörde ist es, die dem Organisator nachweisen muss, dass dieser eine Vorschrift der EU-TTVO voraussichtlich nicht wird einhalten können, sondern der Organisator ist es, der als Genehmigungsvoraussetzung der Behörde die Überzeugung vermitteln muss, dass die Einhaltung der jeweiligen Vorschrift überwiegend wahrscheinlich ist. Entgegen der Formulierung „Namen der Orte, an denen die Tiere ruhen oder umgeladen werden sollen“ in Anhang II Anlage Abschnitt 1 Nr. 6.1 der EU-TTVO muss also der Organisator – wenn es um einen Transport in ein Drittland geht, in dem eine ausreichende Dichte an Kontrollstellen sowie die Einhaltung der Anforderungen von Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 durch die einzelnen Stellen nicht ohne weiteres als selbstverständlich unterstellt werden kann – im Genehmigungsverfahren nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) der Behörde am Versandort die genaue Anschrift der anzufahrenden Kontrollstellen benennen und, wenn gleichwohl Zweifel verbleiben, präsenste Beweismittel für deren Existenz und deren mit Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 übereinstimmenden Zustand (z. B.

Fotos, Videos) vorlegen. Anderenfalls fehlt es an der Wirklichkeitsnähe der von ihm gem. Anhang II Anlage Abschnitt 1 Nr. 7 der EU-TTVO abgegebenen Garantie-Erklärung und damit an der Wirklichkeitsnähe als Voraussetzung für eine Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO.

- So sieht dies auch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), das in einer Erklärung vom 28.05.2018 – „Tierschutz darf nicht an Grenzen enden“ – formuliert:

*„Es muss **sichergestellt** (Hervorh. d. Verf.) sein, dass Tiere während des Transports ausreichend **nach unseren Tierschutz-Standards** (Hervorh. d. Verf.) versorgt werden und Pausen eingehalten werden.“*

„Sichergestellt“ bedeutet: Der Organisator muss der Behörde die Einhaltung der EU-Tierschutz-Standards (im Sinne einer Glaubhaftmachung) nachweisen; nicht hingegen muss die Behörde dem Organisator nachweisen, dass er eine Bestimmung der EU-TTVO voraussichtlich nicht wird einhalten können. Also: Nicht die Amtsveterinärin muss dem Organisator nachweisen, dass sich an dem von ihm angegeben Ort keine den Anforderungen von Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechende Kontrollstelle befindet, sondern der Organisator muss dem Veterinäramt das Vorhandensein einer solchen Kontrollstelle glaubhaft machen (durch detaillierte Adressen-Angaben, durch einen Auszug aus google-maps, durch Fotos, Videos o. Ä.).

b. Druck durch Amtsleitung

Soweit – wie in „Kontraste“ ebenfalls berichtet wurde – Amtstierärzte von ihren Amtsleitern angewiesen werden, Transportgenehmigungen nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO trotz bestehender Bedenken zu erteilen, sollten sie darauf hinweisen, dass eine solche Weisung gem. § 36 Abs. 2 Satz 4

Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) nicht befolgt zu werden braucht (und auch nicht befolgt werden darf), wenn das aufgetragene Verhalten erkennbar strafbar oder ordnungswidrig ist. Kommt es auf einem genehmigten Transport zu einem Vorgang, mit dem gegen eine Vorschrift der EU-TTVO verstoßen wird, so führt dies häufig zumindest bei einem Teil der transportierten Tiere zu erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden. Da der mit der Genehmigung befasste Amtstierarzt die Tiere im Genehmigungsverfahren im Hinblick auf die Tierschutzkonformität des zu genehmigenden Transports zu betreuen hat, verwirklicht er in einem solchen Fall mit der Genehmigung des Transports den Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG, sofern der Verstoß und die dadurch hervorgerufenen Schmerzen, Leiden oder Schäden einzelner Tiere für ihn vorhersehbar waren und es daher möglich gewesen wäre, die Schmerzen, Leiden oder Schäden der Tiere durch ein rechtzeitiges Hinwirken auf eine Änderung der Transportplanung oder durch eine Ablehnung der Transportgenehmigung zu verhindern. Mit dieser Begründung kann und muss dann die entsprechende Weisung – sofern sie trotz zweimaliger Remonstration aufrechterhalten wird – nicht befolgt werden, denn kein deutscher Amtsträger darf zu einem erkennbar strafbaren oder ordnungswidrigen Verhalten angewiesen werden.

Die Vorschrift des § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG lautet:

„Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einem Wirbeltier, das er hält, betreut oder zu betreuen hat, ohne vernünftigen Grund erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügt.“

Nach Absatz 4 kann die Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße von bis zu 25.000 EUR (bei Fahrlässigkeit bis zu 12.500 EUR) geahndet werden.

Wer als Amtsträger einen Tiertransport in ein Drittland genehmigt, kann – neben dem Organisator des Transports und dem Transportunternehmer – mit der Genehmigung den Tatbestand dieser Ordnungswidrigkeit erfüllen, wenn es auf dem Transport voraussehbar zu einem Vorgang kommt, mit dem gegen eine der Vorschriften der EU-TTVO verstoßen wird und wenn dadurch einem oder

mehreren der transportierten Tiere erhebliche Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden.

Im Einzelnen:

- Der mit der Genehmigung befasste Amtstierarzt hat die transportierten Tiere im Sinne von § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG zu betreuen. Betreuungspflichtiger in diesem Sinne ist nicht nur, wer die Rechtspflicht hat, für ein Tier generell zu sorgen; vielmehr genügt schon die Verpflichtung, für das Tier nur in einer einzelnen Beziehung zu sorgen.¹⁵ Der Amtstierarzt ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ein Drittlandtransport nicht stattfindet, solange von der ernsthaften, realistischen (und nicht lediglich fern liegenden) Möglichkeit ausgegangen werden muss, dass es auf dem Transport zu einer Verletzung der Vorschriften der EU-TTVO kommen könnte.¹⁶ Er ist damit zwar nicht verpflichtet, generell für das Wohlbefinden der Tiere zu sorgen, wohl aber dazu, zu verhindern, dass ihnen auf dem Transport durch einen Vorgang, mit dem gegen eine der Bestimmungen der EU-TTVO verstoßen wird, Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt werden. In dieser Hinsicht hat er also die Tiere im Sinne von § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG zu betreuen.
- Erhebliche Leiden entstehen bei transportierten Tieren z. B. dann, wenn es an einem Grenzübergang zu langen Wartezeiten kommt und die Temperaturen im Innern des Transportfahrzeuges die zulässige Obergrenze von max. 35° C überschreiten.¹⁷

¹⁵ Vgl. *Hirt/Maisack/Moritz*, Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2016, § 2 Rn. 6.

¹⁶ Vgl. dazu Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung zu „Regelungen der europäischen Tiertransportverordnung zu langen Tierbeförderungen im Licht des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 23. April 2015, C-424/13“, S. 10 f.

¹⁷ Vgl. dazu EU-Kommission, Final Report of a Fact-Finding Mission carried out in Turkey from 05 September 2017 to 08 September 2017 on Animal Welfare during Transport to Non-EU-Countries, DG Santé 2017-6110, Zusammenfassung: wahrscheinliche Wartezeit für den Grenzübertritt von Bulgarien in die Türkei mindestens sechs Stunden; große Schwierigkeit für die Transporteure, sicherzustellen, dass die Tiere innerhalb des Fahrzeugs unter den maximal

- Erhebliche Leiden sind i. d. R. auch dann anzunehmen, wenn Tiere nach Ablauf der gemäß Anhang Kap. V Nr. 1.4 EU-TTVO höchstens zulässigen Transportzeit nicht ausgeladen werden und mindestens 24 Stunden lang in einer Kontrollstelle, die den Anforderungen nach Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entspricht, ruhen können.
- „Ohne vernünftigen Grund“ sind diese erheblichen Leiden immer dann zugefügt, wenn sie auf der Nicht-Einhaltung einer der Vorschriften der EU-TTVO, sei es innerhalb der EU, sei es in einem Drittland, beruhen.
- Fahrlässigkeit reicht zur Verwirklichung dieser Ordnungswidrigkeit aus. Sie liegt auf Seiten des Amtstierarztes jedenfalls dann vor, wenn sich aus bekannten Tatsachen oder Tatsachen, die mit zumutbaren Ermittlungsmaßnahmen hätten festgestellt werden können (vgl. Art. 14 Abs. 1 EU-TTVO: „Sie überprüft durch geeignete Kontrollen, ob ...“) Zweifel an der Einhaltung der jeweiligen Vorschrift ergeben mussten und vom Organisator dennoch nicht verlangt wurde, durch Vorlage präsender Beweismittel (insbes. Augenscheinsobjekte wie Fotos oder Videos, Urkunden) glaubhaft zu machen, dass trotzdem mit überwiegender Wahrscheinlichkeit mit der Einhaltung der Vorschrift gerechnet werden konnte.

Die Verpflichtung des Amtstierarztes, dienstliche Anordnungen (= Weisungen) zu befolgen – hier also die Anordnung der Amtsleiterin/des

erlaubten 35° C gehalten werden können, wenn die Außentemperaturen über 30° C liegen; deshalb hohes Risiko, dass Tieren, die auf dieser Route transportiert werden, an heißen Tagen unnötige Schmerzen und Leiden zugefügt werden; S. 5: keine Möglichkeit, die Tiere an der Grenze zu entladen; S. 7: Ventilationssysteme in den Fahrzeugen nicht imstande, die Innentemperatur während der Standzeiten des Fahrzeugs unterhalb der Außentemperatur zu halten.

Amtsleiters, den Transport zu genehmigen –, ist in einer solchen Situation durch § 36 Abs. 2 BeamtStG eingeschränkt:

- Hat ein Amtsträger Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer dienstlichen Anordnung (= Weisung), so muss er diese unverzüglich gegenüber seinem Vorgesetzten auf dem Dienstweg geltend machen (§ 36 Abs. 2 Satz 1 BeamtStG).
- Wird die Anordnung dennoch aufrechterhalten, so hat er seine Bedenken dem nächsthöheren Vorgesetzten vorzutragen (§ 36 Abs. 2 Satz 2 BeamtStG; in diesem Fall also i. d. R. dem Landrat).
- Wird die Anordnung auch von diesem bestätigt, muss er sie nach § 36 Abs. 2 Satz 4 BeamtStG gleichwohl nicht ausführen, „wenn das aufgetragene Verhalten ... strafbar oder ordnungswidrig ist und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für die Beamtinnen oder Beamten erkennbar ist“.
- Die Bestätigung der Anordnung hat – auch um die Verantwortlichkeit später beweisen zu können – auf Verlangen schriftlich zu erfolgen (§ 36 Abs. 2 Satz 5 BeamtStG).

Das bedeutet konkret: Erhält der Amtstierarzt, der aufgrund konkreter Anhaltspunkte Bedenken gegen die Erteilung einer Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO hat, von dem Amtsleiter die dienstliche Anordnung, seine Bedenken zurückzustellen und die Genehmigung zu erteilen, so hat er seine Bedenken zunächst dem Amtsleiter und – bei Erfolglosigkeit – dem nächsthöheren Vorgesetzten (i. d. R. dem Landrat) vorzutragen. Wird die Weisung dennoch aufrechterhalten, so muss er prüfen, ob der Verstoß gegen die EU-TTVO und hierdurch verursachte erhebliche Schmerzen oder Leiden nicht nur ernsthaft möglich, sondern aufgrund konkreter Anhaltspunkte überwiegend wahrscheinlich sind (dies wegen des unterschiedlichen Wortlauts von Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-

TTVO – danach genügt zur Ablehnung der Transportgenehmigung bereits eine ernsthafte Möglichkeit, dass es zu einem Verstoß kommen könnte – und des § 36 Abs. 2 Satz 4 BeamStG – danach bedarf es, um den Weisungsgehorsam zu verweigern, einer über die bloße Möglichkeit hinausgehenden, überwiegenden Wahrscheinlichkeit, dass auf dem Transport, dessen Genehmigung angewiesen wurde, der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit nach § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG, hier also der Verstoß und die dadurch bei zumindest einem Tier ausgelösten erheblichen Schmerzen, Leiden oder Schäden, erfüllt werden wird). Ist dies der Fall, so ist er sowohl berechtigt als auch verpflichtet, die Befolgung der Weisung zu verweigern. In jedem Fall kann er verlangen, dass die trotz der vorgetragenen Bedenken erfolgte Bestätigung der Weisung schriftlich erfolgt, auch um in einem etwaigen späteren Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverfahren die Verantwortlichkeit für die erteilte Genehmigung klarstellen zu können.

c. Situation an der bulgarisch/türkischen Grenze

Zur Situation an der bulgarisch-türkischen Grenze wurde in „Kontraste“ berichtet: Die Wartezeiten vor dem Grenzübertritt würden oft sechs Stunden betragen, manchmal dauerten sie aber auch mehrere Tage; die Transportfahrzeuge mit den darin befindlichen Tieren stünden im Stau bei teilweise bis zu 40°C Außentemperatur; Möglichkeiten, die Tiere während der Wartezeit an der Grenze zu entladen und außerhalb des Transportfahrzeugs zu füttern, zu tränken und ruhen zu lassen, gebe es nicht.

Dieser Bericht wird bestätigt durch die EU-Kommission – „Final Report of a Fact-Finding Mission carried out in Turkey from 05 September 2017 to 08 September 2017 on Animal Welfare during Transport to Non-EU-Countries” – in dem es heißt:

- Am bulgarisch/türkischen Grenzübergang Kapikule sei im Minimum mit einer Wartezeit von sechs Stunden zu rechnen (S. 7, 9).
- Da die Ventilationssysteme der Transportfahrzeuge die Innentemperaturen nicht unter die außerhalb herrschenden

Temperaturen absenken könnten, solange das Fahrzeug steht, sei es für die Transporteure unmöglich, während dieser Wartezeit die für den Innenraum nach der EU-TTVO geltende Temperaturobergrenze einzuhalten, wenn außen eine Temperatur von mehr als 30° C herrsche (S. 9).

- An heißen Tagen bestehe demzufolge ein hohes Risiko, dass Tieren, die auf dieser Route transportiert werden, unnötige Schmerzen und Leiden zugefügt werden (Zusammenfassung).
- Möglichkeiten, die Tiere an der Grenze zu entladen, gebe es nicht (S. 4).

Auch von der Bundesregierung werden diese Wartezeiten bestätigt, vgl. BT-Drucks. 19/727 v. 13. 2. 2018 S. 2:

„Im Rahmen einer „Fact-Finding-Mission“ hat die Europäische Kommission im September des Jahres 2017 festgestellt, dass für die Grenzpassage mindestens sechs Stunden einzukalkulieren sind.“

Nach diesen in „Kontraste“ wiedergegebenen und von der EU-Kommission und der Bundesregierung bestätigten Informationen ist es nicht zulässig, Tiertransporte in die Türkei gem. Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) der EU-TTVO zu genehmigen, wenn – unter Berücksichtigung der Jahreszeit und nach Informationen, die das Veterinäramt mit zumutbarem Aufwand beim Deutschen Wetterdienst oder internationalen Wetterdiensten einholen kann – die ernsthafte, nicht lediglich fern liegende Möglichkeit besteht, dass der Transport die bulgarisch türkische Grenze zu einem Zeitpunkt erreichen wird, an dem es dort mehr als 30° C heiß ist, oder wenn innerhalb der Wartezeit an dieser Grenze, die im Minimum

sechs Stunden beträgt, aber auch Tage dauern kann, mit einer Überschreitung dieser Temperaturgrenze gerechnet werden muss.¹⁸

Transportpläne, in denen für die bulgarisch/türkische Grenze eine geringere Wartezeit angegeben ist (vgl. „Kontraste“: Transportunternehmen behaupten, die Wartezeit betrage max. drei Stunden), sind von vornherein als nicht wirklichkeitsnah im Sinne von Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO zu betrachten und stehen, solange sie nicht entsprechend geändert werden, der Genehmigung bereits unabhängig von den am Grenzübergang zu erwartenden Außentemperaturen entgegen.

d. Etikettenschwindel mit so bezeichneten Zuchttieren

Die von Organisatoren und Transportunternehmern aufgestellte Behauptung, Tiere – besonders Rinder –, die in die Türkei, in die Maghreb-Staaten, in andere Länder des Nahen Ostens (z. B. Ägypten) und in Nachfolgestaaten des asiatischen Teils der ehemaligen Sowjet-Union transportiert werden, seien keine Schlacht- sondern Zuchttiere, stellt in der Regel einen Etikettenschwindel dar, weil es in diesen Ländern sowohl an einer Futterbasis für mitteleuropäische Rinder als auch an landwirtschaftlichen Strukturen, die die Haltung von Zuchttieren erst ermöglichen würden, fehlt.

Dazu äußert sich die Österreichische Tierärztekammer in ihrer Stellungnahme vom 04.01.2018 unter dem Titel „Qualvolle Tiertransporte und qualvolle Schlachtungen verhindern“ wie folgt:

„Aber auch der Export von Zuchtrindern bereitet Anlass zur Sorge: Seit Jahrzehnten werden zigtausende Zuchtrinder aus Europa in den Nahen Osten, in den Maghreb, nach Russland, Usbekistan und Kasachstan,

¹⁸ Vgl. dazu auch rheinland-pfälzisches Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (MUEEF), Rundschreiben an die Kreisverwaltungen v. 14.07.2017, Az 104-85 640-0/2017-5#1: „Bereits ab vorausgesagten ca. 30° C wären Maßnahmen zur Verminderung der Wärmebildung im Fahrzeug zu ergreifen, ab vorausgesagten 35° C wäre eine Abfertigung nicht mehr möglich“.

neuerdings auch nach Turkmenistan, transportiert, ohne dass dies zum Aufbau von nennenswerten Tierpopulationen 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.“

In „Kontraste“ äußerte sich für die ‚Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (TVT)‘ deren Experte Dr. *Michael Marahrens* zu der These, es würden ausschließlich oder hauptsächlich Zuchttiere exportiert:

- Dies sei ein „Etikettenschwindel“;
- in den o. g. Ländern fehle es allein schon an der Futterbasis für Zuchtinder;
- außerdem fehle es an landwirtschaftlichen Strukturen, die diese Tierhaltung überhaupt erst ermöglichen;
- die als angebliche Zuchttiere exportierten Rinder „landen natürlich im Schlachthaus“.

Dafür spricht auch die Zahl der als Schlacht- bzw. Zuchtinder aus Deutschland exportierten Tiere: In 2017 wurden aus Deutschland ganze 64 Rinder als Schlachtrinder aus der EU heraus exportiert, dagegen 79.150 Rinder als angebliche Zuchtrinder.¹⁹

¹⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Renate Künast, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/2824 – Durchführung von Langstreckentiertransporten; Drucksache 19/3199 S. 17.

Nachdem in die o. g. Länder z. T. seit vielen Jahren große Mengen angeblicher Zuchtrinder exportiert worden sind, müsste es – wenn dies kein Etikettenschwindel wäre – ohne weiteres möglich sein, in diesen Ländern die Existenz größerer aus Europa stammender Rinderpopulationen nachzuweisen. Dies ist aber nicht möglich, vielmehr hat der jahrelange Export angeblicher Zuchtrinder in die Türkei und die anderen o. g. Länder „nicht zum Aufbau von nennenswerten Tierpopulationen für die Milchproduktion geführt“.²⁰

Weitere Indizien dafür, dass die als Zuchtinder exportierten Tiere zur Schlachtung bestimmt sind und bereits kurze Zeit nach ihrer Ankunft geschlachtet werden, sind die sehr hohen Preise, die z. B. in der Türkei für Fleisch bezahlt werden, und der Wunsch vieler dortiger Konsumentinnen und Konsumenten nach regional erzeugtem und ‚halal‘ geschlachtetem (d. h. durch Schächtung gewonnenen) Fleisch.

e. keine den Anforderungen des EU-Tierschutzrechts entsprechenden Stallungen

Da es in der Türkei weder an der Grenze noch im Landesinnern Kontrollstellen gibt, an denen Tiere abgeladen werden und ruhen können und die den Anforderungen des Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechen, können Tiertransporte in die Türkei jedenfalls zur Zeit nicht nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO genehmigt werden. Dasselbe gilt auch für andere Länder des Nahen Ostens, des Maghreb und des asiatischen Teils der ehemaligen Sowjet-Union, soweit sich nicht mit ausreichender Sicherheit feststellen und (z. B. mit Fotos, Videos, die der Organisator der Veterinärbehörde zur Glaubhaftmachung vorlegen muss) belegen lässt, dass es dort Kontrollstellen in ausreichender Anzahl und Qualität gibt. Eine von der EU herausgegebene, aber aus dem Jahr 2009 stammende Liste von Kontrollstellen ist allein schon wegen der seither verstrichenen Zeit nicht als taugliches Beweismittel anzusehen; zudem sind die genannten Länder darin nicht aufgeführt.

²⁰ Vgl. Österreichische Tierärztekammer, Qualvolle Tiertransporte und qualvolle Schlachtungen verhindern, Stellungnahme vom 04.01.2018.

In der Türkei gibt es keine Kontrollstellen („staging points“) mit Ablademöglichkeiten.²¹ Üblich ist stattdessen, Tiere, wenn sie an dem in den Transportpapieren als Bestimmungsort angegebenen Ort angelangt sind, unverzüglich auf inländische Lkws umzuladen und ins Landesinnere weiter zu transportieren. „Bestimmungsort“ ist aber nach Art. 2 lit. s) der EU-TTVO nur der Ort, an dem ein Tier von einem Transportmittel entladen und entweder während mindestens 48 Stunden vor seiner Weiterbeförderung untergebracht wird oder geschlachtet wird. Die o. g. Praxis führt somit dazu, dass der Transport nicht schon mit der Ankunft der Tiere an dem in den Transportpapieren als Bestimmungsort angegebenen Ort beendet ist, sondern – da dieser in Wahrheit nicht Bestimmungsort im Sinne von Art. 2 lit. s) EU-TTVO ist – mit der Fahrt ins Landesinnere weitergeht. Da aber weder die türkischen LKWs den Anforderungen entsprechen, die nach Art. 7, 18 und Anhang I Kap. II und VI der EU-TTVO an Transportmittel für lange Beförderungen gestellt werden, noch im Landesinneren Kontrollstellen mit Ablademöglichkeiten und Einrichtungen zum Ruhen vorhanden sind, die Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechen, verstößt dieser weitere Transportabschnitt gegen die EU-TTVO und bewirkt, dass damit der gesamte Transport unzulässig ist. Dies führt dazu, dass die Veterinärbehörde am Versandort – wenn Anhaltspunkte für die beschriebene Praxis bestehen – die Genehmigung für den gesamten Transport nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO ablehnen muss.

Indirekt gibt auch die Bundesregierung zu, dass es in der Türkei gegenwärtig keine Kontrollstellen mit Ablademöglichkeiten und Einrichtungen zum Ruhen gibt, die Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechen. In ihrer Antwort auf eine Anfrage der AfD hat sie erklärt:

„Den zuständigen Behörden der Länder obliegt es zu prüfen, ob die von den Wirtschaftsbeteiligten im Vorfeld vorzulegende Transportplanung darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Tierschutzvorschriften

²¹ Vgl. Rabitsch, Wiener Tierärztliche Monatsschrift 103, 2016, S. 283, S. 300.

*entspricht. Das türkische Landwirtschaftsministerium hat bauliche Maßnahmen zur besseren Versorgung der Tiere **in Aussicht gestellt** (Hervorh. d. Verf.) Sowohl an der Grenze, als auch im Landesinneren **sollen Versorgungsstationen errichtet werden** (Hervorh. d. Verf.).²²*

Wenn das türkische Landwirtschaftsministerium laut einer Auskunft der Bundesregierung vom Februar 2018 den Bau von Kontrollstellen „in Aussicht gestellt“ hat und diese erst noch „errichtet werden sollen“, kann das nur bedeuten, dass es funktionierende Kontrollstellen in der Türkei jedenfalls z. Zt. nicht gibt.

Dasselbe kann auch der Erklärung des BMEL vom 28.05.2018 zum Thema „Tierschutz darf nicht an Grenzen enden“ entnommen werden. Darin wird vom Empfang einer Delegation des türkischen Landwirtschaftsministeriums zur gemeinsamen Besichtigung von deutschen Kontrollstellen berichtet:

*„Anliegen der Türkei war **die Gewinnung von Know-how für den Bau vergleichbarer Einrichtungen** (Hervorh. d. Verf.), u. a. im Bereich der bulgarisch-türkischen Grenze. Das könnte zu einer verbesserten Kontrolle und Versorgung von Tieren führen, die u. a. aus Deutschland in die Türkei exportiert werden.“²³*

Auch diese Äußerungen zeigen deutlich, dass es funktionierende Kontrollstellen in der Türkei derzeit nicht gibt, man vielmehr erst dabei ist, das Know-how für deren zukünftigen Bau zu sammeln. Das allein müsste bereits ausreichen, um Genehmigungen nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO abzulehnen, wenn es um einen Tiertransport geht, der in die Türkei führen soll. Bei Tiertransporten in Länder des Nahen Ostens, des Maghreb und in Länder im asiatischen Teil der ehemaligen Sowjetunion bestehen zumindest begründete Zweifel an der Existenz von

²² Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Protschka, Uwe Schulz und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/558 – Überblick über das Ausmaß von Lebewesentransporten zum Zwecke der Schlachtung auf den Balkan und in den Nahen und Mittleren Osten sowie nach Nordafrika, BT-Drs. 19/727 v. 13.02.2018, S. 3.

²³ BMEL, Pressemitteilung Nr. 43 vom 25.05.2018, Tierschutz darf nicht an Grenzen enden, abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2018/043-Tiertransporte.html>.

Kontrollstellen im Sinne von Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (zumal auch keines dieser Länder in der von der EU herausgegebenen Liste vom 11.11.2009 erwähnt ist). Das muss dazu führen, im Genehmigungsverfahren von dem Organisator neben der genauen Adressenangabe der angeblich geplanten Kontrollstellen die Vorlage weiterer Mittel zur Glaubhaftmachung (Auszug aus google-maps, Fotos, Videos, Aufzeichnungen des Navigationssystems aus früheren Transporten, die ein Abladen und 24-stündiges Ruhen an der jeweiligen Kontrollstelle ergeben) einzufordern. Das ist für den Organisator in jedem Fall zumutbar, weil er mit den für den Transport geplanten Kontrollstellen ohnehin vor Erstellung seiner Transportplanung Kontakt aufnehmen und seinen Transport dort anmelden muss.

f. Transportunternehmer stellen Kontrollbehörden Navigationsdaten oft nicht zur Verfügung

Die Aufzeichnungen der Navigationssysteme müssen gem. Art. 6 Abs. 9 Satz 2 der EU-TTVO der Veterinärbehörde des Versandorts auf Verlangen vorgelegt werden. Die Behörde kann außerdem verlangen, dass ihr der Transportunternehmer bereits während der Durchführung des genehmigten Transports den Zugriff auf die Aufzeichnungen des Navigationssystems ermöglicht (z. B. durch Gewährung eines passwortgeschützten Zugangs zu dem Server, an den die Daten während des Transports übermittelt werden). Die Erteilung der Genehmigung kann hiervon abhängig gemacht werden.

Zu der Aussage, Transportunternehmen stellten diese Daten oft gar nicht zur Verfügung kann Folgendes gesagt werden:

Eine derartige Praxis der Transportunternehmer verstößt gegen Art. 6 Abs. 9 Satz 2 der EU-Tiertransportverordnung. Dort heißt es:

„Sie bewahren die mit Hilfe des Navigationssystems erstellten Aufzeichnungen mindestens drei Jahre lang auf und stellen sie der zuständigen Behörde auf Verlangen zur Verfügung (...)“.

„Zuständige Behörde“ in diesem Sinn ist – neben der zur Durchführung von Kontrollen während des Transports nach Art. 15 zuständigen Behörde – auch die Veterinärbehörde am Versandort, das den Transport vor seinem Beginn genehmigt hat. Der Transportunternehmer begeht nach § 21 Abs. 3 Nr. 15 Tierschutztransportverordnung (TierSchTrV) eine Ordnungswidrigkeit, wenn er eine solche Aufzeichnung nicht oder nicht mindestens drei Jahre lang aufbewahrt oder sie der zuständigen Behörde trotz eines entsprechenden Verlangens nicht oder nicht rechtzeitig (d. h. unverzüglich, nachdem ihm das Verlangen zugegangen ist) zur Verfügung stellt.

Wird die Navigations-Aufzeichnung über einen genehmigten und bereits abgeschlossenen Transport dem Veterinäramt am Versandort trotz eines entsprechenden Verlangens nicht vorgelegt, dann kann dieser Verstoß dazu führen, dass in einem neuen Genehmigungsverfahren mit Blick auf den jetzt zu genehmigenden Transport mit einem gleichartigen oder auch anderen Verstoß gegen die EU-TTVO gerechnet werden muss und die Genehmigung allein schon deswegen gem. Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO zu versagen ist.

Die Behörde am Versandort kann darüber hinaus verlangen, dass ihr Zugang zu den Aufzeichnungen des Navigationssystems auch während der Durchführung des genehmigten Transports gewährt wird. Dazu hat bereits das rheinland-pfälzische Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten in dem o. e. Rundschreiben an die Kreisverwaltungen v. 14.07.2017, Az. 104-85 640-0/2017-5#1 geschrieben, dass von den Systemanbietern die rechtlich geforderten kombinierten Daten(sätze) einschließlich der Temperaturdaten in Abständen von höchstens 15 Minuten im XML-Format an einen Server übermittelt würden, der in den meisten Fällen beim Systemanbieter stehe und für den Nutzer einen passwortgeschützten Zugang biete. Technisch könne der Zugang für die zuständige Behörde auf verschiedene Weisen erfolgen: durch Zusendung der Datensätze mit E-Mail Dateianhang, durch Zusendung ggf. in regelmäßigen Abständen per Internet-POST oder durch Gewährung eines passwortgeschützten Zugangs zum Server. „Bei den Plausibilitätsprüfungen ist also bereits bei den

Kontrollen zur Abfertigung von langen Transporten mit dem Organisator zu klären und zu dokumentieren, auf welche Weise die zuständige Behörde Zugang zu den elektronischen Daten erhalten soll. Falls ein direkter Zugang zu den elektronischen Daten nicht gewährt wird, ist die Möglichkeit zur elektronischen Übermittlung an die zuständige Behörde – z. B. als E-Mail Dateianhang im geforderten Datenformat – auf Anforderung bereits bei der Abfertigung des Transportes durch den Organisator sicherzustellen. Dieser Datenzugang – direkt oder nach elektronischer Übermittlung – ist auch für Temperaturkontrollen nach Anhang I Kapitel VI erforderlich und bei der Abfertigung einzufordern. Gewährt der Organisator diesen Zugang nicht, so kann der entsprechende Transport nicht abgefertigt werden.“²⁴

g. Strafbare Beihilfe durch den Amtstierarzt

Rinder, aber auch Schafe und Ziegen, die in die Türkei, in Länder des Nahen Ostens, des Maghreb und/oder Länder im asiatischen Teil der ehemaligen Sowjet-Union transportiert werden, werden dort in der Regel betäubungslos geschlachtet („geschächtet“). Das gilt auch dann, wenn sie als Zuchttiere deklariert worden sind, da jedes Tier in diesen Ländern früher oder später geschächtet wird und es rechtlich keinen Unterschied macht, ob die Schlachtung gleich nach der Ankunft oder z. B. erst nach einer Kalbung durchgeführt wird. Die in diesen Ländern übliche Art der Schlachtung erfüllt nach deutschem Recht den Straftatbestand der Tierquälerei nach § 17 Nr. 2 b) TierSchG. Das gilt trotz § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG, wonach Schächtungen auch in Deutschland ausnahmsweise unter sehr engen Voraussetzungen und strengen Beschränkungen genehmigt werden können, da von der Einhaltung dieser engen Voraussetzungen und strengen Beschränkungen in den genannten Ländern keine Rede sein kann. Die Transportgenehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO stellt sich – da sie nicht hinweggedacht werden kann, ohne dass die Schächtung des Tieres in einem Schlachthaus des Bestimmungslandes entfallen würde – objektiv als eine Beihilfe zu der mit der Schächtung begangenen Tierquälerei dar. Das gilt unabhängig von der

²⁴ Rheinland-pfälzisches Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten (MUEEF) in dem o. e. Rundschreiben an die Kreisverwaltungen v. 14.07.2017, Az. 104-85 640-0/2017-5#1.

räumlichen und der zeitlichen Distanz, die hier zwischen Genehmigung (als Beihilfehandlung) und tierquälerischer Schlachtung (als Haupttat) liegen, und auch unabhängig davon, dass der die Beihilfe in Deutschland leistende Amtsträger und der Schächter im Exportland einander nicht kennen und auch sonst nichts miteinander zu tun haben. Unerheblich ist gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 Strafgesetzbuch (StGB) auch, ob die Tierquälerei am Ort der Haupttat – hier also am Ort der Schlachtung, z. B. in der Türkei oder in Ägypten – strafbar ist oder nicht. Der „Kontraste“-Bericht und zahlreiche andere Bildberichte über die Schlachtpraxis in den genannten Ländern zeigen darüber hinaus, dass abgesehen von der Betäubungslosigkeit noch weitere tierquälerische Handlungsweisen im Zusammenhang mit der Schlachtung üblich sind (z. B. Entblutung durch mehrere hintereinander geführte Stiche; sägende Stiche; Tiere werden an Stricken und auch am Schwanz zum Ort der Schlachtung gezerrt; große Blutmengen am Boden; minutenlang wührender Todeskampf bei vielen Tieren). Damit aber stellt sich die Verwirklichung des Tatbestands der Tierquälerei an einem Tier, das in eines dieser Länder transportiert und dort geschlachtet wird, im Zeitpunkt der Entscheidung über die Transportgenehmigung nicht etwa nur als eine ernsthafte Möglichkeit dar, sondern sie ist für jedes betroffene Tier sicher, zumindest jedoch überwiegend wahrscheinlich. Das muss gem. § 36 Abs. 2 Satz 4 BeamtStG dazu führen, dass ein Amtstierarzt nicht angewiesen werden darf, eine Transportgenehmigung in ein solches Land zu erteilen bzw. dass eine entsprechende Weisung – wenn sie trotz zweimaliger Remonstration aufrechterhalten wird – von dem angewiesenen Amtstierarzt nicht befolgt zu werden braucht und auch nicht befolgt werden darf. Dasselbe gilt für andere Amtshandlungen, ohne die ein Tiertransport in ein solches Land nicht stattfinden kann, wie z. B. die Ausstellung eines Zeugnisses über die Tierseuchenfreiheit des zu exportierenden Tierbestands.

In „Kontraste“ waren Szenen aus Schlachthäusern in Drittländern zu sehen, die – wie immer bei Filmberichten über Schlachtungen in solchen Ländern – schwer zu ertragen waren:

- Die Rinder wurden durchweg ohne vorherige Betäubung geschlachtet;
- sie wurden mit Stricken und z. T. am Schwanz zum Ort der Schlachtung gezerrt;
- die Entblutungsschnitte wurden am einzelnen Tier mit mehreren Messerstichen durchgeführt; auch sägende Bewegungen waren dabei erkennbar;
- der Boden war vollständig mit Blut bedeckt;
- die Tiere schrien, z. T. auch noch nach dem Entblutungsschnitt, und hatten einen minutenlang währenden Todeskampf.

Schlachtungen, die auf diese Weise durchgeführt werden, fügen den Tieren vor ihrem Tod länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen und Leiden zu und erfüllen damit nach deutschem Recht den Straftatbestand der Tierquälerei, § 17 Nr. 2 b) TierSchG. Zur Erfüllung dieses Tatbestands dürfte allein schon ausreichen, dass die Tiere – wie insbesondere in islamisch geprägten Ländern üblich – ohne vorherige Betäubung geschlachtet („geschächtet“) werden. Dass betäubungslose Schlachtungen auch in Deutschland ausnahmsweise nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG genehmigt und dann durchgeführt werden können, steht dieser Einschätzung nicht entgegen, denn eine solche Genehmigung kann nur unter sehr engen Voraussetzungen und nur mit Beschränkungen und Auflagen, die sicherstellen, dass den Tieren alle vermeidbaren Schmerzen und Leiden erspart bleiben, erteilt werden. Dass diese Voraussetzungen und Beschränkungen in der Türkei, im Nahen Osten, im Maghreb oder in den asiatischen Ländern der ehemaligen Sowjetunion auch nur teilweise eingehalten würden, ist ausgeschlossen.

Der Amtstierarzt, der einen Tiertransport, der eine solche Schlachtung zur Folge hat, genehmigt, begeht damit objektiv eine Beihilfe zu der später im Schlachthaus

des Drittlandes stattfindenden Tierquälerei. Für die Einstufung der Transportgenehmigung als Beihilfehandlung ist ausreichend, dass damit das spätere Tätigwerden des Haupttäters – hier also die unter tierquälerischen Bedingungen stattfindende Schlachtung in einem Schlachthaus in der Türkei, in Ägypten o. Ä. – gefördert wurde (wobei die Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO in ihren Wirkungen sogar über eine bloße Förderung hinausgeht, da sie sich als eine nicht hinwegdenkbare Ursache dafür darstellt, dass sich das Tier zum Zeitpunkt seiner Schlachtung überhaupt an dem betreffenden Ort befindet und diese über sich ergehen lassen muss). Dass der ausländische Haupttäter und der die Beihilfe leistende deutsche Amtsträger einander nicht kennen, steht der Einordnung der Transportgenehmigung als Beihilfe ebenso wenig entgegen wie die räumliche und evtl. auch zeitliche Distanz, die zwischen der Beihilfehandlung und der späteren Schlachtung liegt. Darauf, ob tierquälerische Handlungen auch nach dem Recht des Tatorts der Haupttat – hier also nach türkischem, ägyptischen o. ä. Strafrecht – mit Strafe bedroht sind, kommt es nicht an (vgl. § 9 Abs. 2 Satz 2 Strafgesetzbuch – StGB –). Den für die Strafbarkeit der Beihilfe erforderlichen Vorsatz wird man immer dann zu bejahen haben, wenn der Tiertransport in ein Land geht, in dem Tiere in der Regel ohne Betäubung und damit tierquälerisch geschlachtet werden. Der Einwand, es handle sich bei den transportierten Tieren nicht um Schlacht- sondern um Zuchttiere, ändert daran ebenfalls nichts, denn zum einen handelt es sich bei dieser Behauptung meistens um einen Etikettenschwindel (s. o.), zum anderen werden auch Zuchttiere früher oder später geschlachtet, und die zeitliche Distanz, die im letztgenannten Fall zwischen der Genehmigung als Beihilfehandlung und der tierquälerischen Schlachtung als Haupttat liegt, ändert nichts daran, dass mit der Genehmigung objektiv und subjektiv Beihilfe zu der später stattfindenden Haupttat geleistet worden ist. Zwar gilt für die strafrechtliche Verfolgung von Beihilfehandlungen an einer im Ausland begangenen Haupttat anstelle des sonst im Strafrecht üblichen Legalitätsprinzips nach § 153c Abs. 1 Nr. 1 Strafprozessordnung – StPO – das sog. Opportunitätsprinzip, d. h. die Staatsanwaltschaft kann nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Strafverfolgung absehen (und tut dies häufig auch), was aber an der rechtlichen

Einordnung der erteilten Genehmigung als grundsätzlich strafbare Beihilfe zur Tierquälerei nichts zu ändern vermag.

Die Einordnung einer Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO als Beihilfe zur Tierquälerei hat ihre praktische Bedeutung weniger im Strafrecht – hier führt, wie dargelegt, § 153c Abs. 1 Nr. 1 StPO häufig dazu, dass trotz Vorliegens aller Voraussetzungen für eine Strafbarkeit kein Strafverfahren durchgeführt wird – als vielmehr im Beamtenrecht. Nach § 36 Abs. 2 Satz 4 Beamtenstatusgesetz – BeamtStG – gilt von der grundsätzlichen Verpflichtung von Beamten, dienstlichen Anordnungen (= Weisungen) ihrer Vorgesetzten Folge zu leisten, immer dann eine Ausnahme, wenn das auftragene Verhalten strafbar oder ordnungswidrig ist und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für den Beamten erkennbar ist. Er muss in einem solchen Fall zunächst seine Bedenken gem. § 36 Abs. 2 Satz 1 und 2 BeamtStG dem anordnenden Vorgesetzten und, wenn dieser die Anordnung aufrechterhält, auch noch dem nächsthöheren Vorgesetzten vortragen. Die trotzdem aufrecht erhaltene Anordnung muss und darf sie/er aber nicht befolgen, wenn mit der angewiesenen Handlung der Tatbestand eines Strafgesetzes (hier § 17 Nr. 2 b) TierSchG) oder einer Ordnungswidrigkeit (hier § 18 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG) verwirklicht werden würde – dies ist auch bei einer Beihilfe zu dieser Straftat oder Ordnungswidrigkeit der Fall – und dies für ihn erkennbar ist.

Einen bedeutsamen Unterschied zwischen dem Genehmigungsverfahren nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO und der Verweigerung des Weisungsgehorsams nach § 36 Abs. 2 Satz 4 BeamtStG gibt es allerdings: Dafür, dass eine Transportgenehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO abgelehnt werden muss, reicht – s. o. – bereits aus, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte, realistische (und nicht lediglich fern liegende) Möglichkeit besteht, dass es während des Transports zu einer Verletzung einer Vorschrift der EU-TTVO kommen könnte; der Organisator des Transports muss in diesem Fall mit Hilfe präsender Beweismittel (u. a. detaillierte Angaben, Fotos, Video-Aufnahmen, Urkunden, eidesstattliche Versicherungen von ihm selbst oder von dritten Personen) dem Veterinäramt die Überzeugung vermitteln, dass die Einhaltung der fraglichen Vorschrift trotz dieser Anhaltspunkte mit überwiegender

Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann (s. o.). Für die Verweigerung einer dienstlichen Weisung ist demgegenüber erforderlich, dass nicht nur die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass mit dem aufgetragenen Verhalten der Tatbestand eines Strafgesetzes oder einer Ordnungswidrigkeit erfüllt werden könnte, sondern die Strafbarkeit/Ordnungswidrigkeit des aufgetragenen Verhaltens muss – soweit dies mit Bezug auf in der Zukunft liegende Vorgänge überhaupt möglich ist – sicher oder jedenfalls überwiegend wahrscheinlich sein. Es kommt also für § 36 Abs. 2 Satz 4 BeamStG darauf an, ob die tierquälische Natur von Schlachtungen in dem Land, in das die Tiere exportiert werden sollen, den Regelfall bildet oder nur ausnahmsweise vorkommt. Da aber in den genannten Ländern – Türkei, Naher Osten, Maghreb, asiatischer Teil der ehemaligen Sowjetunion – die betäubungslose Schlachtung (Schächtung) der Regelfall ist und die Annahme, dass bei den dortigen Schächtungen die engen Voraussetzungen und strengen Begrenzungen, die nach § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG eingehalten werden müssen, wenn in Deutschland geschächtet werden soll, eine durch nichts gerechtfertigte Illusion darstellen würde, können und müssen Anordnungen, die auf die Genehmigung eines Tiertransports in ein solches Land gerichtet sind, i. d. R. (wenn die vorherige zweimalige Remonstration ohne Erfolg geblieben ist) nach § 36 Abs. 2 Satz 4 BeamStG verweigert werden. Ggf. kann zur Begründung auch noch auf die anderen, zur generellen Betäubungslosigkeit hinzutretenden tierquälischen Praktiken hingewiesen werden (s. o.), die bei Schlachtungen in diesen Ländern ebenfalls den Regelfall und nicht etwa nur Ausnahmen darstellen.

Dies gilt auch für andere Amtshandlungen, wenn diese sich als Voraussetzung für einen Tiertransport in eines der genannten Länder darstellen, wie z. B. die Ausstellung eines tierärztlichen Zeugnisses über die Seuchenfreiheit eines zu exportierenden Tierbestandes (sogenanntes Vorlaufattest) nach §§ 8, 12 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung – BmTierSSchV –, wenn dieses Zeugnis in der Praxis eine Voraussetzung dafür ist, dass der Tiertransport stattfinden kann.

2. Folgen der Sendung Kontraste

Aufgrund der Sendung „Kontraste“ vom 24.05.2018 wurden vermehrt Anfragen von Amtstierärzten an den Ersten Vorsitzenden der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V. gerichtet mit der Bitte, Amtstierärzten, die das Vorlaufattest für einen Tiertransport zu einer Sammelstelle aus Tierschutzgründen verweigern wollten, juristische (Argumentations-)Hilfe zu leisten. In Folge ist eine dreiteilige Aufsatzreihe zusammen mit Dr. Alexander Rabitsch aus Ferlach/Österreich entstanden, die im Jahr 2018 in der Zeitschrift „Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle“ – ATD – publiziert wurde.

II. Aufsatzreihe von Dr. Christoph Maisack und Dr. Alexander Rabitsch in der Zeitschrift „Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle“

Das spätestens seit der Sendung „Kontraste“ am 24.05.2018 (wieder) aktuelle Thema der Tiertransporte in Drittstaaten, insbesondere in Staaten, in denen Tiere unter quälenden Bedingungen geschlachtet bzw. geschächtet werden, wurde von Dr. Christoph Maisack und Dr. Alexander Rabitsch in einer dreiteiligen Aufsatzreihe umfassend juristisch und veterinärmedizinisch sowie auch tatsächlich aufgearbeitet.

Die aktuelle Frage unter vielen deutschen Amtstierärzten, ob die Ausstellung des sogenannten Vorlaufattests an den Transporteur wegen einer möglichen Beihilfebehandlung zur Tierquälerei im Drittland verweigert werden darf.

Die Aufsatzreihe umfasst folgende Beiträge:

- Heft 2/2018 des ATD (Seiten 92 bis 95): Teil 1: „Tiertransporte – Verlängerung der Beförderungsdauer durch illegales ‚Sammelstellen-Hopping‘“
- Heft 3/2018 des ATD (Seiten 148 bis 155): Teil 2: Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte
- Heft 4/2018 des ATD (Seiten 209 bis 215): Teil 3: „Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten“.

In dem dritten Aufsatz geht es hauptsächlich um strafrechtliche Gesichtspunkte aus dem Strafrecht, die seit Monaten – zum Teil seit Jahren – bei den Amtstierärzten in Rede standen.

Kernaussage dieses dritten Aufsatzes ist, dass sich ein Amtstierarzt unter bestimmten Voraussetzungen wegen Beihilfe strafbar macht, indem er das Vorlaufattest erteilt oder – später – den Transport in das Drittland, in dem geschächtet wird, genehmigt und die Erteilung des Vorlaufattests/der Transportgenehmigung daher verweigern darf.

1. Reaktionen auf die Aufsatzreihe *Maisack/Rabitsch*

Als Reaktion auf den Aufsatz von *Maisack/Rabitsch* im Amtstierärztlichen Dienst (AtD) 4/2018 – „Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung langer grenzüberschreitender Transporte in Drittstaaten“ – ist eingewendet worden, dass ein tierquälerisches Schlachten in Ländern, in denen das betäubungslose Schlachten (Schächten) die Regelform darstelle, keineswegs hochgradig wahrscheinlich sei, sondern eine bloße Möglichkeit darstelle, und dass aus diesem Grund die berufstypische neutrale Handlung des ein Vorzeugnis ausstellenden oder einen Tiertransport abfertigenden Amtstierarztes keine strafbare Beihilfe zur Tierquälerei darstelle.

Der Autor des diesbezüglichen Kommentars zu dem Aufsatz schreibt u. a.:

„Eine strafbare Beihilfehandlung kommt im Rahmen des „für möglich Haltens“ nur in Betracht, sofern das vom Amtstierarzt erkannte Risiko strafbaren Verhaltens des von ihm Unterstützten derart hoch ist, dass er sich mit seiner Hilfeleistung die Förderung eines erkennbar tatgeneigten Täters angelegen sein ließ. Dies kann jedoch ausgeschlossen werden. Zum einen kann das Risiko, dass die Tiere tatsächlich an Unternehmen gelangen, die auf grausame Art und Weise schlachten, nicht als ‚derart hoch‘ bezeichnet werden. So kann es zwar tatsächlich vorkommen, dass Tiere auf diese Weise zu Tode kommen, wann, wo und vor allem wie oft dies der Fall ist, ist dem handelnden Amtstierarzt jedoch nicht bewusst. Ferner kann unter keinen Umständen davon ausgegangen werden, dass

*die Amtstierärzte es sich angelegen sein lassen, einen erkennbar tatgeneigten Täter zu fördern.*²⁵

Dazu ist wie folgt Stellung zu nehmen:

a. Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH) zu neutralen, berufstypischen Handlungen als Beihilfe.

Für die Frage, inwieweit neutrale, berufstypische Handlungen sich als eine Beihilfe zu der von einem anderen begangenen Straftat darstellen können, gibt es zwei beherrschende BGH-Entscheidungen:

BGH, Beschl. v. 20.09.1999, NStZ (Neue Strafrechtszeitschrift) 2000, 34:

*„Zielt das Handeln des Haupttäters ausschließlich darauf ab, eine strafbare Handlung zu begehen, und weiß dies der Hilfeleistende, so ist sein Tatbeitrag als Beihilfehandlung zu werten (...). In diesen Fällen verliert sein Tun stets den ‚Alltagscharakter‘; es ist als ‚Solidarisierung‘ mit dem Täter zu deuten und dann auch nicht mehr als sozialadäquat anzusehen. Weiß der Hilfeleistende dagegen nicht, wie der von ihm geleistete Beitrag vom Haupttäter verwendet wird, hält er es lediglich für möglich, dass sein Tun zur Begehung einer Straftat genutzt wird, so ist sein Handeln regelmäßig noch nicht als strafbare Beihilfehandlung zu beurteilen, **es sei denn, das von ihm erkannte Risiko strafbaren Verhaltens des von ihm Unterstützten war derart hoch, dass er sich mit seiner Hilfeleistung die Förderung eines erkennbar tatgeneigten Täters ‚angelegen sein‘ ließ** (Hervorh. d. Verf.).“*

BGH, Urt. v. 22. 1. 2014, 5 StR 468/12 Rn. 32:

²⁵ Unveröffentlichter Kommentar.

*„Es müssen <um eine strafbare Beihilfe annehmen zu können> Anhaltspunkte vorliegen, die es zumindest als **sehr wahrscheinlich** (Hervorh. d. Verf.) erscheinen ließen, dass das durch ihn geförderte Tun des Haupttäters auf die Begehung der Tat angelegt war.“*

b. Fallgruppen nach dieser Rechtsprechung.

Die erstgenannte Fallgruppe – „Handeln des Haupttäters zielt ausschließlich darauf ab, eine strafbare Handlung zu begehen“ – dürfte bei der Abfertigung eines Tiertransports in ein Drittland, in dem das betäubungslose Schlachten die Regelform bildet, dann vorliegen, wenn der Transport ausdrücklich der Schlachtung der transportierten Tiere dient (also ein Schlachttransport ist) und die Schlachtung in dem Drittland aller Voraussicht nach im Wege der Schächtung und damit unter Verursachung erheblicher und länger anhaltender Schmerzen und Leiden stattfinden wird.

Um die zweitgenannte Fallgruppe handelt es sich, wenn der Tiertransport – wie meistens – als Zuchttransport deklariert ist. In diesem Fall kann man von einer Beihilfe und dem erforderlichen Vorsatz nur sprechen, wenn

- sehr wahrscheinlich ist, dass die transportierten Tiere trotz der Deklaration als Zuchttiere im Zielland (entweder sofort oder nach einer oder mehreren Kalbungen) geschlachtet werden und
- ebenfalls sehr wahrscheinlich ist, dass dies im Wege des Schächtens und damit unter Verursachung erheblicher und länger anhaltender Schmerzen und Leiden und damit tierquälerisch geschieht.

Besteht eine solche hohe Wahrscheinlichkeit und ist sie dem Amtstierarzt bekannt, dann stellt seine Mitwirkung an dem Transport ein „sich-angelegen-sein-Lassen“

im Sinne der o. e. Rechtsprechung und damit eine Beihilfe zu der beim Schlachten begangenen Tierquälerei dar.

c. Bloße Möglichkeit oder hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Schlachtung von Rindern in Ländern, in denen das betäubungslose Schlachten die Regelform darstellt, unter tierquälerischen Begleitumständen stattfindet?

Der eingangs erwähnte Autor des Kommentars zu dem dritten Teil der Aufsatzreihe von *Maisack/Rabitsch* macht geltend, dass auf Seiten des Amtstierarztes, der einen Tiertransport in ein Land mit betäubungsloser Schlachtung als Regelform abfertigt oder ein Vorzeugnis für einen solchen Transport erstellt, im Hinblick auf eine spätere tierquälerische Schlachtung im Bestimmungsland ein bloßes „für möglich Halten“ vorliege und dass dies nicht dazu führe, ihm den für eine Beihilfe notwendigen Vorsatz unterstellen zu können.

Das entspricht aber nicht der Realität. Vielmehr wissen deutsche Amtstierärzte, wenn sie an einem Tiertransport in ein Land, in dem das Schächten die normale Form des Schlachtens darstellt, dass es nicht nur möglich sondern darüber hinaus auch sehr wahrscheinlich ist, dass die transportierten Tiere geschächtet und damit unter erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden zu Tode gebracht werden:

- Die als Zuchttiere exportierten Tiere werden ohne jede Ausnahme im Zielland früher oder später geschlachtet. Die Tatsache, dass trotz seit vielen Jahren stattfindender Zuchtierexporte in Ländern wie z. B. in der Türkei keine nennenswerten Zuchtviehbestände entstanden sind, lässt es als sehr nahe liegend erscheinen, dass es sich bei der Deklaration als Zuchttiere – wie *Herr Dr. Marahrens* von der TVT zu Recht in „Kontraste“ sagte – um einen ‚Etikettenschwindel‘ handelt. Aber selbst wenn ein exportiertes Tier zunächst zur Zucht verwendet wird, wird es gleichwohl früher oder später geschlachtet;

- Die Schlachtung erfolgt in Ländern, in denen das Schächten die Regelform darstellt, ohne Betäubung und ist schon allein deswegen für das Tier mit erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden verbunden. Zumindest bei Rindern ist dies sicher, da auch nach dem Schächtschnitt die Blutversorgung des Gehirns durch Arterien in der Wirbelsäule, also an der Rückseite des Halses noch eine Zeitlang aufrechterhalten bleibt und deswegen das Tier auch nach dem Schnitt noch einige Zeit bei Bewusstsein bleibt, wie u. a. an Aufstehversuchen nicht fixierter Rinder gezeigt werden kann. Allein dadurch sind erhebliche Schmerzen, Leiden und Todesangst während des Schnittes und des anschließenden Ausblutens für eine Zeitspanne von nicht unerheblicher Dauer mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit anzunehmen;
- Zwar sind für Schächtungen in mitteleuropäischen Ländern – wenn sie ausnahmsweise erlaubt werden – bestimmte Kautelen vorgegeben worden, deren Einhaltung die die Schmerzen und Leiden der Tiere vermindern sollen. So wird in Deutschland, wenn eine Ausnahmegenehmigung für ein Schächten erteilt wird, im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht (Urt. v. 15.01.2002, BVerfGE 104, 337) u. a. verlangt:
- Es müssen Fixiereinrichtungen vorhanden sein, die eine Ruhigstellung ohne unnötige Beunruhigung ermöglichen sowie eine sichere Schnittführung und schnelle Entblutung gewährleisten;
 - Rinder dürfen nur in mechanischen Fixiereinrichtungen im Stehen geschächtet werden;
 - Boden und Schlachteinrichtung müssen nach dem Schächten vollständig vom Blut gereinigt sein, bevor das nächste Tier hereingeführt wird;
 - geeignete und funktionsfähige Betäubungsgeräte müssen einsatzbereit vorgehalten werden;

- nach dem Schächtschnitt muss jede weitere Manipulation am Tier bis zum völligen Abschluss des Ausblutens unterbleiben;
- es bedarf der permanenten Anwesenheit eines Tierarztes mit der Befugnis und der Verpflichtung zum sofortigen Einschreiten, wenn immer es nötig ist;
- es muss sichergestellt sein, dass das durch Schächten erzeugte Fleisch ausschließlich an solche Religionsangehörige gelangt, die das betäubungslose Schächten als für sich unbedingt verbindliches religiöses Gebot ansehen und nicht auch an solche, die es lediglich für die richtige Schlachtungsart oder für eine traditionelle Verpflichtung halten.

In Österreich ist vorgeschrieben, dass bei Schächtungen im unmittelbaren zeitlichen Anschluss an den Schächtschnitt eine Bolzenschussbetäubung durchgeführt werden muss.

Es kann jedoch keine Rede davon sein, dass diese Beschränkungen in ihrer Gesamtheit auch in denjenigen Ländern, in denen das Schächten die Regelform des Schlachtens darstellt eingehalten würden.

Außerdem kann das Fortbestehen der Blutversorgung des Gehirns durch die bei Rindern an der Rückseite des Halses befindlichen und deshalb trotz des Schächtschnitts intakt bleibenden Arterien und das dadurch bedingte Fortbestehen des Bewusstseins auch für eine Zeitlang nach dem Schächtschnitt durch diese Kautelen – außer wenn sofort nach dem Schnitt betäubt wird, was aber in den genannten Ländern keinesfalls anzunehmen ist – nicht verhindert werden.

Auf weitere, zu zusätzlichen erheblichen Schmerzen und Leiden bei den Tieren führende Schlachtpraktiken kommt es vor dem Hintergrund, dass bereits das Schächten – jedenfalls bei Rindern und ohne eine sofortige Betäubung wenigstens unmittelbar nach dem Schächtschnitt – den Tatbestand der Tierquälerei erfüllt, eigentlich nicht an.

Dennoch sind auch solche Praktiken aufgrund übereinstimmender Medienberichte aus Ländern mit betäubungsloser Schlachtung als Regelform nicht nur als möglich, sondern vielmehr als sehr wahrscheinlich anzusehen. Das liegt daran, dass Rinder, die allein durch ihre Körpergröße, ihr Gewicht und ihre Klauen sehr wehrhafte Tiere sind, nur durch Maßnahmen, die sich als schwere Gewalteinwirkung darstellen und aus unserer Sicht als Tierquälerei angesehen werden müssen, überhaupt ohne Betäubung zum Ort der Schlachtung gebracht und unbetäubt geschlachtet werden können. Zu diesen Maßnahmen gehören u. a. das Verdrehen des Schwanzes, das Zusammenbinden der vorderen und hinteren Extremitäten, das Niederwerfen und zu-Boden-Bringen der Tiere, das Hochziehen an den Hintergliedmaßen, ggf. auch das Durchschneiden der Sehnen oder das Ausstechen der Augen. Auch die Verwendung bestimmter Zwangsstände sind mit erheblichen Leiden für die Tiere und mit Todesangst verbunden. Hier sind insbesondere die in der Türkei üblichen Trip-Floor-Boxes zu nennen (siehe folgende Links: Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=3FgTOFs4ND0>, <https://www.youtube.com/watch?v=2QjEJ8mK3oY>, <https://www.youtube.com/watch?v=-sexXw-gWw8>).

Durch die Abstempelung des Fahrtenbuches – ebenso wie durch die Ausstellung eines Vorlaufattests, soweit dem Ausstellenden das Zielland des Tiertransports bekannt ist – wird in objektiver Hinsicht der Tatbestand der Beihilfe zu diesen mit der unbetäubten Schlachtung zusammenhängenden Tierquälereien erfüllt. Das gesteht auch von der eingangs erwähnte Autor zu, indem er ausschließlich auf die subjektive Seite, nämlich darauf abhebt, dass die spätere tierquälereische Schlachtung des Tieres für den abfertigenden bzw. ein Vorzeugnis ausstellenden Amtstierarzt „lediglich möglich“ und von ihm lediglich als mögliches Risiko anzusehen sei, aber keineswegs – wie der BGH oben für einen Gehilfenvorsatz verlangt – sehr wahrscheinlich sei und damit vorsätzlich in Kauf genommen werde.

Es geht damit letztlich nur um die Frage: Ist das tierquälereische Schächten der exportierten Tiere für den abfertigenden bzw. ein Vorzeugnis ausstellenden Amtstierarzt lediglich möglich – dann liegt in der Abfertigung bzw. in der Vorlaufattest-Erstellung nach Meinung des Autors Krause noch keine vorsätzliche

Beihilfe – oder ist es sehr wahrscheinlich – dann liegt auch nach seiner Auffassung vorsätzliche Beihilfe vor.

Für die sehr hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher und länger anhaltender Schmerzen und Leiden – sowohl durch das Schächten als reguläre Schlachtform wie auch durch die tierquälerischen Begleitmaßnahmen, die als Folge der Betäubungslosigkeit bei starken, wehrhaften Tieren zum Schutz des Schlachtpersonals vor und während der Schlachtung üblich sind – spricht jedenfalls die Gesamtheit der oben geschilderten Umstände.

Bei der Abgrenzung „lediglich möglich“/„sehr wahrscheinlich“ ist auch zu bedenken, dass der Amtstierarzt für die seinem Zuständigkeitsbereich unterstehenden Tiere eine Garantenstellung hat, die ihn als Beschützergarant verpflichtet, das ihm Mögliche und Zumutbare zu tun, um sie vor erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden zu schützen. Diese Garantenstellung führt dazu, dass er über die Zustände in Exportländern, in denen das betäubungslose Schlachten die Regelform bildet, und in den dortigen Schlachthäusern in aller Regel besser informiert ist als der Normalbürger und deshalb selbstverständlich weiß, welche Schlachtpraktiken dort üblicherweise angewendet werden und, welche Umgangsformen mit Tieren dort vor und während der Schlachtung nicht nur möglich sondern sehr wahrscheinlich sind.

d. Verhältnis EU-Recht/nationales Strafrecht der Mitgliedstaaten.

Grundsätzlich gilt für das Verhältnis des nationalen Rechts zum EU-Recht die Lehre vom Anwendungsvorrang, d. h: Recht, das die EU im Rahmen der ihr durch die Verträge (EUV/AEUV) übertragenen Kompetenzen gesetzt hat, geht dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten vor.

Der EU sind aber durch die Verträge an keiner Stelle Kompetenzen für das Sachgebiet „Strafrecht“ übertragen worden. Vielmehr wird das Strafrecht durch die

Mitgliedstaaten weiterhin in eigener Verantwortung geregelt und angewendet. Das Verbot der quälerischen Tiermisshandlung, § 17 Nr. 2 b) TierSchG, und das Verbot, hierzu Beihilfe zu leisten (§ 27 StGB) sind Bestandteil des Strafrechts.

Daraus folgt, dass EU-Verordnungen und Richtlinien kompetenzkonform dahingehend ausgelegt werden müssen, dass durch sie die Vorschriften des deutschen (und ebenso auch des österreichischen) Strafrechts nicht außer Kraft gesetzt werden. Die Normen des EU-Rechts bezwecken an keiner Stelle, Verhaltensweisen, die nach nationalem Recht strafbar sind, zu entkriminalisieren. Sie dürfen deshalb auch nicht in diesem Sinne ausgelegt werden.

Deshalb lassen sich die Vorschriften der EU-TTVO nicht so auslegen, dass sie dazu führen, dass eine Beihilfehandlung zu einer quälerischen Tiermisshandlung gemäß ihrem Artikel 14 geboten oder auch nur erlaubt wäre. Eine solche Auslegung ist schon aufgrund der Kompetenzen, die der EU übertragen worden sind, nicht möglich. Sie ist auch aufgrund des Tierschutz-Artikels in Art. 13 AEUV ausgeschlossen.

Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) und c) der EU-TTVO kann folglich nicht dahingehend ausgelegt werden, dass ein Amtstierarzt verpflichtet wäre, das Fahrtenbuch zu einem Tiertransport auch dann abzustempeln, wenn er damit sehenden Auges eine Beihilfe zu einer später im Bestimmungsland bei der Schlachtung stattfindenden Tierquälerei leisten würde. Dasselbe gilt für die Vorschriften, die für die Erstellung von Vorzeugnissen für solche Transporte maßgeblich sind.

Dafür sprechen auch wesentliche Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 (EU-TierschlachtVO), so deren Art. 3 Abs. 1, der lautet

„Bei der Tötung und damit zusammenhängenden Tätigkeiten werden die Tiere von jedem vermeidbaren Schmerz, Stress und Leiden verschont“,

Art. 12 EU-TierschlachtVO (danach ist Fleisch aus einem Drittland von der Einfuhr in die EU ausgeschlossen, wenn nicht eine Bescheinigung vorgelegt wird, dass

bei der Schlachtung Vorschriften eingehalten worden sind, die denen der Kapitel II und III dieser Verordnung zumindest gleichwertig sind) und Art. 26 Abs. 1, wonach nationale Vorschriften, die bei Inkrafttreten dieser Verordnung bereits gegolten haben (hier also: § 17 Nr. 2 b) TierSchG i. V. m. der strafrechtlichen Beihilfevorschrift in § 27 StGB) trotz Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 weiterhin uneingeschränkt Geltung behalten. In der Gesamtheit machen diese Vorschriften deutlich, dass es zu den Zielen der EU gehört, Schlachtungen in Drittländern, bei denen nicht zumindest die allgemeinen Grundsätze der in Kapitel II und III der Verordnung genannten Vorschriften (und damit auch die Allgemeinen Anforderungen aus Art. 3) eingehalten werden, weder unmittelbar noch mittelbar (also auch nicht durch den Export lebender Tiere für solche Schlachtungen) zu fördern. Anhand dieses Zieles müssen auch die Vorschriften der EU-TTVO ausgelegt werden.

Hinzu kommt die Garantenstellung des Amtstierarztes für das Wohlergehen der seiner Zuständigkeit unterliegenden Tiere, die ihn – wenn eine Schlachtung droht, die wie das betäubungslose Schächten für die Tiere mit erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden verbunden ist – dazu verpflichtet, gem. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG diejenigen Anordnungen zu treffen, die diesen Vorgang verhindern (nach feststehender Rechtsprechung besteht hier kein Entschließungsermessen – also kein Recht zum Untätigbleiben – sondern lediglich ein Auswahlermessen, wenn verschiedene Methoden zur Verfügung stehen, die diese Schlachtung mit annähernd gleicher Sicherheit vermeiden können).

Die nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) und c) EU-TTVO zu erteilende Transportgenehmigung schließt notwendige Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG nicht aus. Das führt dazu, dass der Amtstierarzt – wenn er einen Tiertransport in ein Land mit Schächten als Regelform des Schlachtens genehmigt und dabei weiß, dass die exportierten Tiere mit hoher Wahrscheinlichkeit früher oder später geschächtet werden – den von ihm genehmigten Transport sogleich wieder verbieten müsste. Weil dies dem Verbot widersprüchlichen Verhaltens zuwiderlaufen würde (Rechtsgrundsatz: *dolo agit, qui petit, quod statim redditurus*

est), muss er die Transportgenehmigung verweigern. Dies gilt allenfalls dann nicht, wenn sichergestellt ist, dass die Schlachtung der exportierten Tiere in einem EU-zertifizierten Schlachthof stattfindet, weil dann zumindest keine sehr hohe Wahrscheinlichkeit einer tierquälerischen Schlachtung besteht.

Analoges gilt für den mit der Erstellung eines Vorlaufattests beauftragten Amtstierarzt.

2. Weitere sich aus der Aufsatzreihe ergebende Fragen:

Verschiedene weitere Fragen ergeben sich aus der Problematik der Tiertransporte in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten, zu denen hier Stellung genommen werden soll:

a. Möglichkeit eines bundesdeutschen Verbots von Tiertransporten in Drittländer

Zur rechtlichen Möglichkeit der Bundesrepublik Deutschland, Transporte lebender Tiere (insbesondere Rinder) in Drittländer außerhalb der EU zu verbieten, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte damit gerechnet werden muss, dass die Tiere im Bestimmungsdrittland unter tierquälerischen Bedingungen geschlachtet werden:

Das Recht der EU steht einem solchen Verbot nicht entgegen.

Zwar hat nach Art. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Union die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gemeinsamen Handelspolitik.

Trotzdem war es bis zum Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1523/2007 über ein Verbot des Inverkehrbringens sowie der Ein- und Ausfuhr von Katzen- und Hundefellen möglich, dass einzelne Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Vorschriften erlassen und durchgesetzt haben, mit denen die Einfuhr von Katzen- und Hundefellen und Produkten aus solchen Fellen in den jeweiligen Mitgliedstaat

verhindert wurden. Um diese unterschiedlichen nationalen Regelungen zu vereinheitlichen, hat die EU dann am 11.12.2007 die genannte Verordnung erlassen. Erst ab diesem Zeitpunkt bestand keine Zuständigkeit der Mitgliedstaaten mehr, die Einfuhr und die Vermarktung von solchen Fellen und Produkten durch nationale Gesetzgebung zu regeln.

Ähnlich war die Situation bei der Einfuhr von Produkten aus Robbenfellen. Bis zum Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1007/2009, mit der die Einfuhr solcher Produkte unionsweit verboten worden ist, haben verschiedene Mitgliedstaaten nationale Regelungen zum Verbot der Einfuhr solcher Produkte erlassen.

Bis zum Erlass einheitlicher Regelungen durch die EU sind also die Mitgliedstaaten zuständig, die Ein- und Ausfuhr von tierschutzwidrig erzeugten Produkten aus Gründen des Tierschutzes und der öffentlichen Sittlichkeit zu beschränken oder zu verbieten. Wie die Beispiele zeigen, sind oft zunächst solche Regelungen auf nationaler Ebene notwendig, um die Organe der Union anschließend zu veranlassen, in der betreffenden Angelegenheit tätig zu werden und die Angelegenheit unionsweit einheitlich zu regeln. Erst mit dem Inkrafttreten einer solchen unionsweiten Regelung entfällt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zu nationalen Regelungen der betreffenden Frage.

Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) steht einem Ausfuhrverbot ebenfalls nicht entgegen.

Nach Art. 20 GATT sind Handelsbeschränkungen, insbesondere Ein- und Ausfuhrverbote, zulässig, soweit sie zum Schutze des Lebens oder der Gesundheit von Tieren (lit. b) oder aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit (lit. a) erlassen werden und keine willkürliche Diskriminierung enthalten, sondern dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Das wäre bei einem Verbot der Ausfuhr von Tieren, die zur Schlachtung bestimmt sind, in Länder, in denen betäubungslos geschlachtet wird und/oder andere

tierquälerische Schlachtpraktiken angewendet werden, der Fall. Dabei kann es auch keinen Unterschied machen, ob ein Tier explizit als Schlachttier oder aber als Zuchttier exportiert wird, denn auch (zunächst) zur Züchtung bestimmte Tiere werden ausnahmslos früher oder später geschlachtet.

Die in der Vergangenheit streitige Frage, ob Art. 20 GATT auch Maßnahmen zum Schutz von Tieren umfasst, die sich außerhalb des Hoheitsgebietes des die Handelsbeschränkung anordnenden Staates befinden, ist durch die Entscheidung des WTO-Berufungsgremiums v. 22.05.2014 zum EU-Handelsverbot für Erzeugnisse aus Robbenfellen bejaht worden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn ein ausreichender Bezug zwischen den zu schützenden Tieren und dem handelnden Staat besteht, was sich hier daraus ergibt, dass die auf tierquälerische Weise z. B. in der Türkei oder in Ländern des Nahen Ostens geschlachteten Tiere aus Deutschland oder Österreich stammen und hier einen wesentlichen Teil ihres Lebens zugebracht haben. Außerdem hat das WTO-Berufungsgremium deutlich gemacht, dass auch der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit Handelsbeschränkungen rechtfertigen kann, wenn diese verhängt werden, um die anderenfalls stattfindende grausame Tötung von Tieren zu unterbinden.

Kein Entgegenstehen der EU-TTVO

Letztlich steht einem Verbot auch die EU-TTVO nicht entgegen. Denn sie regelt lediglich die Frage, w i e ein Transport von Tieren stattfinden darf, nicht dagegen auch die hier aufgeworfene Frage, o b ein solcher Transport auch dann durchgeführt werden darf, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte damit gerechnet werden muss, dass die Tiere im Bestimmungsdrittland unter tierquälerischen Bedingungen früher (bei sog. Schlachttieren) oder später (bei Tieren, die vom Exporteur als Zuchttiere deklariert werden) geschlachtet werden. Sie steht damit einem Ausfuhrverbot zum Schutz solcher Tiere ebenfalls nicht entgegen.

**b. Möglichkeit der Verweigerung der
Transportgenehmigung nach Art. 14 EU-TTVO**

Könnten die Veterinärämter an den Versandorten, von denen aus die Tiere in solche Drittländer exportiert werden, aufgrund von Art. 14 EU-TTVO die notwendige Genehmigung für den Transport verweigern und den Transport damit verhindern?

Nach Art. 14 Abs. 1 EU-TTVO können grenzüberschreitende lange Beförderungen nur stattfinden, wenn sie zuvor von der Veterinärbehörde an Versandort genehmigt worden sind.

Die Veterinärbehörde muss diese Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 EU-TTVO bereits dann verweigern, wenn sich aus dem vom Transportunternehmer vorgelegten Fahrtenbuch oder aus anderen der Behörde zugänglichen Informationen ergibt, dass die ernsthafte und nicht lediglich fern liegende Möglichkeit besteht, dass auf dem Transport – sei es innerhalb des Unionsgebietes, sei es nach Überschreitung der Außengrenze in einem Drittland – eine Vorschrift der EU-TTVO verletzt werden könnte (sog. Plausibilitätsprüfung).

Bei Tiertransporten in die Türkei und die Länder des Nahen Ostens und des Maghreb, aber auch in die südlich gelegenen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion werden regelmäßig folgende Vorschriften verletzt (mit der Folge, dass Tiertransporte in solche Länder nicht genehmigt werden können):

- Es gibt in diesen Ländern regelmäßig keine Versorgungsstationen, an denen Tiere entladen, getränkt und gefüttert werden sowie 24 Stunden lang ruhen können. Solche Versorgungsstationen muss es aber auf langen Beförderungen geben, und sie müssen, auch wenn sie in Drittländern eingerichtet werden, den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entsprechen. Soweit das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) auf laufende Bestrebungen und Planungen verweist, in der Türkei solche Versorgungsstationen einzurichten, bestätigt es damit inzident, dass es solche Versorgungsstationen gegenwärtig nicht

gibt, so dass Tiertransporte in die Türkei bereits aus diesem Grund ausnahmslos untersagt werden müssten.

- Findet ein Transport – wie in Länder des Nahen Ostens und des Maghreb – teilweise auf einem Schiff statt, so steht einer Genehmigung dieses Transports das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 19.10.2017²⁶ entgegen, wonach der Transportunternehmer nach dem Verlassen des Unionsgebiets eine Kopie des Fahrtenbuchs bis zum Ort der ersten Entladung im Endbestimmungsdrittland weiterführen muss – d. h., er muss dieses Fahrtenbuch auch während solcher Transportabschnitte, die außerhalb des Unionsgebiets verlaufen, korrekt, rechtzeitig und vollständig ausfüllen. Eine solche Weiterführung von Fahrtenbüchern erfolgt auf Schiffstransporten regelmäßig nicht. Damit muss, wenn ein solcher Transport geplant ist, schon am Versandort mit der ernsthaften, nicht fernliegenden Möglichkeit der Verletzung einer Vorschrift der EU-TTVO gerechnet werden und kann ein solcher Transport deshalb nicht genehmigt werden.
- Muss auf einem Transport eine Außengrenze überschritten werden, an der mit einer mehrstündigen Wartezeit gerechnet werden muss, und ist aufgrund von Berichten nationaler oder internationaler Wetterdienste damit zu rechnen, dass während dieser Wartezeit an dieser Grenze eine Außentemperatur von 30° C oder mehr erreicht werden wird, dann darf der Transport vom Veterinäramt des Versandorts nicht genehmigt werden, weil die Ventilationssysteme in den Transportfahrzeugen die Innentemperatur nicht unter die Außentemperatur absenken können, solange das Fahrzeug steht, und weil Tiertransporte, bei denen es im Innern des Laderaums zu Temperaturen von 30°C oder mehr kommt, durch die EU-TTVO verboten sind.

²⁶ EuGH, Urt. v. 19.10.2017, Rs. C-383/16.

Sache des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) wäre es zumindest, die Veterinärbehörden der Länder unmissverständlich auf diese Rechtslage hinzuweisen und an die Einhaltung ihrer Verpflichtungen zu erinnern. Vor allem müssten die Ämter darauf hingewiesen werden, dass bereits die ernsthafte, nicht fern liegende Möglichkeit, dass es auf einem Transportabschnitt zu einem Verstoß gegen die EU-TTVO kommen könnte, ausreichen muss, um die Genehmigung abzulehnen. Nicht die Behörden sind es, die dem Transportunternehmer einen Verstoß nachweisen müssen, sondern der Transportunternehmer muss den Nachweis führen, dass mit der Einhaltung aller Vorschriften gerechnet werden kann.

c. Zwang zur Beihilfe zur Tierquälerei?

Darf es im Rechtsstaat dazu kommen, dass Amtsträger – hier die Amtstierärzte derjenigen Veterinärbehörden, die mit der Genehmigung von Tiertransporten in Länder befasst sind, in denen die Tiere voraussichtlich betäubungslos und/oder unter anderen tierquälnerischen Bedingungen geschlachtet werden – gezwungen sind, Beihilfe zur Tierquälerei zu leisten?

In der Türkei und in den Ländern des Nahen Ostens und des Maghreb, aber auch in den südlich gelegenen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion werden Tiere regelmäßig betäubungslos geschlachtet und sind schon dadurch vor ihrem Tod länger anhaltenden, erheblichen Schmerzen und Leiden ausgesetzt. Hinzu kommen eine Vielzahl von Berichten, die übereinstimmend ergeben, dass in diesen Ländern weitere tierquälnerische Schlachtpraktiken angewendet werden – z. B. Zusammenbinden der Extremitäten, Durchschneiden von Sehnen, Griff in die Augen, Schlachtung so, dass die Tiere einem minutenlang währenden Todeskampf ausgesetzt sind.

Jeder deutsche oder österreichische Amtstierarzt, der einen solchen Tiertransport genehmigt oder das tierseuchenrechtliche Vorzeugnis dafür ausstellt, leistet damit objektiv eine Beihilfe zu dieser Tierquälerei, weil sein Handeln nicht

hinweggedacht werden kann, ohne dass die tierquälnerische Schlachtung der Tiere im Bestimmungsdrittland entfielen.

Er handelt auch – selbst wenn er die tierquälnerische Schlachtung eigentlich nicht will – vorsätzlich, denn für den sog. Gehilfenvorsatz reicht es aus, dass er weiß oder jedenfalls damit rechnet, dass jedes in eines dieser Länder exportierte Tier früher (als Schlachtier) oder später (als Zuchtier) geschlachtet werden wird und dass die Schlachtung dann betäubungslos und/oder unter Anwendung zusätzlicher tierquälnerischer Praktiken durchgeführt werden wird. Dass er nicht weiß, wann, in welchem Schlachthof, durch welche Personen und unter welchen näheren Begleitumständen die einzelnen Schlachtungen stattfinden werden, lässt den sog. Gehilfenvorsatz nicht entfallen. Unerheblich ist gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 Strafgesetzbuch auch, dass Tierquälerei in den meisten dieser Länder keine strafbare Handlung darstellt, denn für eine auf deutschem/österreichischem Boden stattgefundene Beihilfehandlung gilt deutsches/österreichisches Recht, mag auch die Haupttat, zu der die Beihilfe geleistet wurde, im Ausland stattgefunden haben und dort nicht strafbar sein.

Im Rechtsstaat dürfen Bundes- und Landesministerien nicht die Amtsträger von nachgeordneten Dienststellen in eine Situation bringen, in denen diese sich entscheiden müssen, entweder eine strafbare Beihilfe zur Tierquälerei zu begehen oder ihren beamtenrechtlichen Gehorsamspflichten zuwider zu handeln. Auch dies sollte dazu veranlassen, die Ausfuhr von Schlacht- und Zuchtieren in die genannten Länder unverzüglich generell zu verbieten.

3. Folge der Aufsatzreihe *Maisack/Rabitsch*: Amtstierärzte verweigern die Ausstellung von Vorlaufattesten

Unmittelbar nach dem Erscheinen der dreiteiligen Aufsatzreihe von *Maisack/Rabitsch* weigerten sich erste Amtstierärzte, die beantragten Vorlaufatteste – d. h. die Zeugnisse der Tierseuchenfreiheit – zu erstellen, die Voraussetzung dafür sind, dass die Rinder vom Ort der ursprünglichen Haltung zu einer Sammelstelle gefahren werden können, an denen Rinder zu Sendungen

zusammengefasst und weiter u. a. in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaen – Drittländer außerhalb der EU transportiert werden.

III. Verweigerung der Vorlaufatteste

Vermeht wurden seither die Erstellung sogenannter Vorlaufatteste durch Amtstierärzte verweigert.

Einer der Vorreiter war der Landkreis Steinburg in Schleswig-Holstein. Der dortige Landrat Thorsten Wendt erklärte hierzu in einer Pressemitteilung vom 19.02.2019:

„Der Kreis Steinburg wird bis auf weiteres keine Tiertransporte von Nutz- und Zuchttieren in bestimmte Staaten außerhalb der Europäischen Union mehr genehmigen und auch keine Vorlaufzertifikate ausstellen. Betroffen sind hiervon Exporte in die Türkei, den Nahen Osten, den Maghreb und in asiatische Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Hintergrund für diese Entscheidung sind Informationen, die der Veterinärbehörde des Kreises aufgrund von Berichterstattungen und fachlichen Stellungnahmen vorliegen. So ist nach Erkenntnissen der Veterinärbehörden nicht gewährleistet, dass der Tiertransport von Nutz- und Zuchttieren nach den Vorgaben des EU-Tierschutzrechts erfolgt. Außerdem kann nicht ausgeschlossen werden, dass neben der üblichen Betäubungslosigkeit bei der Schlachtung in den betroffenen Ländern sehr häufig Praktiken ausgeübt werden, die den Tieren länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen und Leiden zufügen.

Sowohl die Versorgung der Tiere auf den langen Transportwegen als auch die tierschutzgerechte Schlachtung in den Ankunftsstaaten sind offensichtlich nicht durchgängig gewährleistet. Zudem werden Tiere nach Informationen der Veterinärbehörde häufig unter Qualen getötet. Dies ist mit den europäischen Vorstellungen von Tierschutz nicht vereinbar.

Die Entscheidung, die Abfertigungen der Tiertransporte auszusetzen, gilt, bis gemeinsam mit der Fachaufsicht im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-

Holstein der Sachverhalt abschließend geprüft und eine abschließende Entscheidung getroffen ist.²⁷

Am 25.02.2019 wurde das gesamte Land Schleswig-Holstein mit einem Erlass des Ministers für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Jan Philipp Albrecht überzogen, mit dem alle Veterinärbehörden angewiesen wurden, Transportgenehmigungen wie auch Vorlaufatteste für die nächsten vier Wochen nicht zu erteilen:

„Transportgenehmigungen für Tiertransporte von Schlacht-, Nutz- und Zuchttieren in bestimmte Staaten außerhalb der Europäischen Union sind bis einschließlich 24. März 2019 zu versagen. Betroffen sind hiervon Exporte in folgende Länder: Türkei, Jemen, Libanon, Marokko, Algerien, Ägypten, Aserbaidschan, Syrien, Jordanien, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Die Versagung schließt die Ausstellung von Vorlaufattesten ein, sofern die Tiere für den Transport in die genannten Länder vorgesehen sind.“²⁸

Das sogenannte Vorlaufattest findet seine Rechtsgrundlage in §§ 8 Abs. 1 Satz 1, 12 der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (BmTierSSchV).

§ 8 Abs. 1 Satz 1 BmTierSSchV besagt folgendes:

„(1) Tiere und Waren der in Anlage 3 Spalte 1 genannten Arten oder Verwendungszwecke dürfen innergemeinschaftlich nur verbracht werden, wenn sie von einer dort für sie in Spalte 2 genannten

²⁷ Landkreis Steinburg, Pressemitteilung vom 19.02.2019, abrufbar unter http://www.steinburg.de/startseite/presse-aktuelles/pressemitteilungen.html?tx_news_pi1%5B%40widget_0%5D%5BcurrentPage%5D=3&cHash=e411de6bc90e6db55caee3a90cf77aad.

²⁸ Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung Schleswig-Holstein, Erlass vom 25.02.2019, abrufbar unter https://www.schleswig-holstein.de/SiteGlobals/Forms/Suche/DE/Servicesuche_Formular.html;jsessionid=EE83523D397E073460A7BAD75ED42435?nn=1266584&resourceId=1271904&input_=1394062&pageLocal=de&templateQueryString=Erlass+25.02.2019&submit.x=0&submit.y=0.

gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Bescheinigung begleitet sind, die in den Fällen des Absatzes 4 Satz 1 um die dort genannte Erklärung ergänzt sein muss.“

Die Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 und 4 BmTierSSchV nennt u. a. Rinder.

Die Spalte 2 nennt folgende Bescheinigung:

„Amtstierärztliches Tiergesundheitszeugnis nach Muster 1 des Anhangs F der Richtlinie 64/432/EWG des Rates vom 26. Juni 1964 zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen (ABl. EG Nr. L 121 S. 1977) in der jeweils geltenden Fassung.“

Das in dem Anhang F der eben genannten Richtlinie abgedruckte Musterformular ist das in Rede stehende „Vorlaufattest“. Es weist nach, dass der Bestand, aus dem die Tiere stammen, die zunächst zu einer Sammelstelle (meist in Deutschland) transportiert werden sollen, tierseuchenfrei ist. Mit diesem Vorlaufattest werden Rinder zu sogenannten Sammelstellen, die in fast allen Bundesländern zu finden sind, gefahren.²⁹

Das Vorlaufattest wird von der Veterinärbehörde – also dem Amtstierarzt – am Ort der ursprünglichen Haltung der Rinder ausgestellt.

§ 12 Abs. 3 BmTierSSchV regelt, dass...

„auf eine zugelassene Sammelstelle (..) Klautiere und Einhufer nur verbracht werden [dürfen], wenn sie von der Bescheinigung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 begleitet sind.“

²⁹ Auf der Website des BMEL ist eine aktuelle Liste aller Sammelstellen in Deutschland veröffentlicht.
https://www.bmel.de/DE/Tier/TierhandelTransport/_Texte/EU-Listen.html.

Von dem Vorlaufattest ist die Transportgenehmigung nach Art. 14 EU-TTVO in das Drittland zu unterscheiden. Diese wird an der Sammelstelle, dem Versandort an dem die Tiere für den Weitertransport gesammelt werden, erstellt und betrifft tierschutzrechtliche Fragen sowie (u. a. auch tierschutzrechtliche) Vorgaben aus dem Transportrecht.

1. Erlass des Landes Schleswig-Holstein vom 25.03.2019

Landwirtschaftsminister Jan Philipp Albrecht hat unter dem 25.02.2019 einen zeitlich befristeten Erlass an die Kreisveterinärämter im Land herausgegeben. In einer Pressemitteilung wurde er wie folgt zitiert:

„Am Freitag hat ein Arbeitstreffen von Bund und Ländern stattgefunden, bei dem auch die rechtliche Bewertung von Tiertransporten in Drittländer diskutiert wurde. Dieses Treffen wollten wir mit seinen Ergebnissen abwarten, um möglichst gemeinsam mit den anderen Ländern vorzugehen. Da aber auch nach diesem Treffen eine unklare Rechtslage vorliegt und wir wie bereits angekündigt Klarheit für Kreisveterinärinnen und –veterinäre schaffen wollen, haben wir heute einen Erlass herausgegeben. Danach werden in den kommenden vier Wochen in Schleswig-Holstein keine Transporte genehmigt und auch keine Voratteste ausgestellt“, sagte Albrecht und ergänzte: „In dieser Zeit werden wir auf ein bundesweit abgestimmtes und rechtssicheres Vorgehen drängen. Zudem gibt es Bemühungen bundesweit eine Liste von Ländern zu erstellen, in denen die Rahmenbedingungen für den Tierschutz nicht den generellen Anforderungen genügen. Dies soll eine Entscheidungshilfe für Kreisveterinärinnen und -veterinäre sein.“³⁰

³⁰ Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung (MELUND), Medien-Information vom 25.02.2019, Landwirtschaftsministerium stoppt vorläufig Tiertransporte in Drittländer – Minister Albrecht: „Wir wollen eine rechtssichere und möglichst bundesweit abgestimmte Linie erreichen“, abrufbar unter https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Presse/Pressemitteilungen/pressemitteilungen_node.html?cms_gtp=1366250_list%253D4.

Der Erlass wies die Amtstierärzte der Veterinärbehörden Schleswig-Holsteins also an, weder Vorlaufatteste noch Transportgenehmigungen – zunächst befristet für vier Wochen – auszustellen.

Aufgrund dieses Erlasses verweigerte eine Amtsveterinärin des Landkreises Steinburg in Schleswig-Holstein die Erteilung eines Vorlaufattests für einen Rindertransport, was die erste gerichtliche Eilentscheidung zu dem Thema anstieß.

2. Gerichtsentscheidungen zu Vorlaufattesten

Die erste gerichtliche Eilentscheidung, um die Erteilung eines Vorlaufattests zu erzwingen, nachdem dieses von der zuständigen Amtsveterinärin verweigert worden war, hat das Verwaltungsgericht (VG) Schleswig³¹ erlassen. Ein Rinderzuchtverband, der ein Vorlaufattest beantragt und nicht bekommen hatte, hatte im gerichtlichen Eilrechtsschutz die Verpflichtung der Veterinärbehörde im Landkreis Steinburg in Schleswig-Holstein eingeklagt, das Vorlaufattest zu erteilen.

Das VG Schleswig hat dem Antrag stattgegeben und den Landkreis verpflichtet, das Vorlaufattest zu erteilen.

Es schreibt in seinem Beschluss vom 27.02.2019:

„Es besteht auch eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg der Antragstellerin im Verfahren der Hauptsache. Es ist rechtlich offensichtlich, dass die Antragstellerin einen Anspruch auf Ausstellung des hier streitgegenständlichen Vorlaufattestes „KT 15/19 MAROKKO hat“.“³²

Und:

„Liegen diese viehseuchenrechtlichen Anforderungen an die innergemeinschaftliche Verbringung von Rindern vor, besteht ein

³¹ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583ff. Eine Entscheidungsbesprechung ist im gleichen Heft abgedruckt: Felde, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, 534ff.

³² VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583ff., 584.

*Rechtsanspruch (des Händlers/Eigentümers) auf Ausstellung dieser Bescheinigung durch die zuständigen Amtsveterinäre. Andernfalls obläge es diesen, den innergemeinschaftlichen Handel auf der Grundlage von Aspekten, die der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung fremd sind, zu be-/verhindern.*³³

Sowie:

„Nicht streitgegenständlich ist damit in diesem Verfahren, ob der von dort aus beabsichtigte Transport der 21 Rinder nach Marokko gem. Art. 14 I c der VO (EG) Nr. 1/2005 vom 22.12.2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen (TTVO) durch die am Ort der Sammelstelle zuständigen Veterinäre genehmigungsfähig ist. Erst und nur dort können tierschutzrechtliche Aspekte des Transportes nach der TTVO und – insoweit rechtlich bislang ungeklärt – gegebenenfalls auch tierschutzrechtliche Umstände des Drittlandes nach Transportende wie insbesondere die fachlich umstrittenen Schlachtbedingungen Berücksichtigung finden. Dies obliegt den für die Sammelstelle zuständigen Amtsveterinären bei der Ausstellung der grenzüberschreitenden Transportbescheinigung.“³⁴

Zu dem schleswig-holsteinischen Erlass, der die Amtstierärzte anwies, die Vorlaufatteste aus Tierschutzgründen zu verweigern, schreibt das VG Schleswig:

„Allerdings überschreitet der schleswig-holsteinische Erlass seine länderkompetenzrechtliche Befugnis mit dem Verbot der Ausstellung von Vorlaufattesten, denn damit greift der Erlass verbindlich in die Kompetenz der zuständigen Behörden eines anderen Bundeslandes hier Niedersachsen ein, wenn er bereits den Transport zu einer dortigen

³³ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583ff., 584.

³⁴ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583ff., 584.

*Sammelstelle verhindert, obwohl erst und allein die dortigen Behörden die Voraussetzungen für den Transport in Drittländer zu prüfen haben.*³⁵

Zuletzt blendet das Gericht die wichtige Frage der Strafbarkeit der Amtstierärzte völlig aus, indem es schreibt:

„Auch steht einer Verpflichtung der amtlichen Tierärzte auf Erteilung des begehrten Vorlaufattestes nicht eine mögliche Strafbarkeit wegen Teilnahme an einem Delikt nach § 17 Nr. 2 Buchst. b TierSchG entgegen. Denn selbst wenn man – was die Kammer nicht für naheliegend erachtet, hier aber nicht weiter beurteilen möchte – das Vorliegen einer kausalen Beihilfehandlung annimmt, dürfte diese Handlung zumindest gerechtfertigt sein. Es besteht nämlich aus den oben genannten Gründen die öffentlich-rechtliche Verpflichtung der amtlichen Tierärzte, die Vorlaufatteste zu erteilen. Wenn ein bestimmtes Handeln nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften geboten ist, gebietet der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung, dass dieses Handeln nicht zugleich strafrechtlich belangt werden kann. Es handelt sich hierbei um einen ungeschriebenen Rechtfertigungsgrund (vgl. Sternberg-Lieben in Schoenke, StGB, 30. Aufl. 2019, Vorb. §§ 32 ff. Rn. 27 ff.).“³⁶

Der Entscheidung des VG Schleswig haben sich andere Verwaltungsgerichte in gleich gelagerten Fällen angeschlossen.³⁷

3. Rechtliche Bewertung der gerichtlichen Eilentscheidungen zu Vorlaufattesten

Zu den ergangenen gerichtlichen Eilbeschlüssen, die jeweils im Wesentlichen den Ausführungen des VG Schleswig folgen, ist wie folgt Stellung zu nehmen:

³⁵ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583ff., 584.

³⁶ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19 –, NVwZ 2019, 583ff., 584.

³⁷ VG Darmstadt, Beschl. v. 11.03.2019 – 4 L 446/19.DA; VG Gießen, Beschl. v. 12.03.2019 – 4 L 1065/19.GI; VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v. 19.03.2019 – 5 L 294/19.NW –.

a. Prozessual

Die erfolgte Vorwegnahme der Hauptsache wurde unseres Erachtens nicht ordnungsgemäß begründet. Hierzu führt das VG Schleswig aus:

„Es besteht vorliegend ein Anordnungsgrund, soweit die Ast. die Verpflichtung des Ag. erstrebt, das am 15.2.2019 beantragte Vorlaufattest zu erteilen. Dem steht auch das grundsätzliche Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nicht entgegen. Art. 19 IV GG garantiert einen effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Wirksam ist nur ein Rechtsschutz, der innerhalb angemessener Zeit gewährt wird. Der vorläufige Rechtsschutz im Eilverfahren soll so weit wie möglich der Schaffung vollendeter Tatsachen zuvorkommen, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können, wenn sich eine Maßnahme bei endgültiger richterlicher Prüfung als rechtswidrig erweist. Die Gerichte sind gehalten, bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften über einstweiligen Rechtsschutz der besonderen Bedeutung der jeweils betroffenen Grundrechte und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen. Je schwerer die aus der Versagung vorläufigen Rechtsschutzes ergebenden Belastungen wiegen und je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass sie im Falle des Obsiegens in der Hauptsache rückgängig gemacht werden können, umso weniger darf das Interesse an einer vorläufigen Regelung oder Sicherung der geltend gemachten Rechtspositionen zurückgestellt werden. Diese Anforderungen an die Auslegung und Anwendung der jeweiligen gesetzlichen Bestimmung über den Eilrechtsschutz wirken auch auf den verwaltungsprozessualen Grundsatz des Verbots der Vorwegnahme der Hauptsache zurück und begrenzen diesen im Einzelfall. Entscheidend ist, dass die Prüfung im Verfahren des Eilrechtsschutzes eingehend genug ist, um den Ast. Vor erheblichen und unzumutbaren, anders weder abwendbaren noch reparablen Nachteilen effektiv zu schützen (BVerfG, NJW 2014, 3711 Rn. 23). Im Hinblick auf Art. 19 IV GG, welcher einen effektiven Rechtsschutz gewährleistet, ist eine Vorwegnahme der Hauptsache im Eilverfahren

deshalb dann zulässig und geboten, wenn dies im Interesse des Rechtsschutzes erforderlich ist und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit auch für einen Erfolg im Hauptsacheverfahren spricht (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 123 Rn. 13 f.)

Hier erstrebt die Ast. eine solche Vorwegnahme der Hauptsache. Denn das Ziel der von ihr begehrten Regulationsanordnung wäre mit dem Ziel eines Klageverfahrens identisch. Der Ast. drohen jedoch ohne die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes schwere und unzumutbare grundrechtsrelevante und anders nicht abwendbare Nachteile, zu deren nachträglicher Beseitigung die Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. Dabei sind nicht nur die 21 Tiere in den Blick zu nehmen, für die die Ast. gegenwärtig ein Vorlaufattest beantragt. Insoweit macht die Ast. geltend, dass die trächtigen Rinder anderweitig nicht veräußert werden könnten, weil es dafür keinen Markt gebe. Ein solcher einmaliger Nachteil wäre möglicherweise bei einer Vorwegnahme der Hauptsache noch hinzunehmen. Entscheidend ist hier jedoch, dass der Ag. nicht nur in diesem Einzelfall, sondern künftig – wie alle Veterinärbehörden in Schleswig-Holstein auf Grundlage eines Erlasses des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein vom 25.2.2019 als Fachaufsichtsbehörde – grundsätzlich keine Vorlaufatteste für bestimmte Länder mehr erteilt. Die Verweigerung des beantragten Vorlaufattestes stellt sich deshalb als Teil einer Gesamtmaßnahme dar, die erheblich in die durch Art. 12, 19 III GG geschützte Freiheit der Berufsausübung der Ast. eingreift. Die Gesamtmaßnahme ist zwar zunächst auf vier Wochen begrenzt, es wird jedoch seitens des Ag. nicht verbindlich erklärt, dass nach diesem Zeitraum die Vorlaufatteste wieder ausgestellt werden, wenn die gesetzlichen Vorschriften dafür erfüllt sind. Der Ast. fehlt es dadurch an Planungssicherheit für beabsichtigte weitere Exporte in die betreffenden Länder auf nicht absehbare Zeit in der Zukunft, die den wesentlichen Teil ihres Geschäftsbetriebs ausmachen. Dies betrifft insbesondere auch Verkaufsabschlüsse; insoweit könnte die Ast. für die absehbare Zukunft keine verbindlichen Geschäftsabschlüsse mehr mit Betrieben in den

*betreffenden Drittländern tätigen. Ein wesentlicher Teil des Geschäftsbetriebs der Ast. würde damit für eine ungewisse Zeit zum Erliegen kommen. Dies würde einen schweren irreparablen Nachteil für die Ast. in einem grundrechtsrelevanten Bereich bedeuten.*³⁸

§ 123 Abs. 1 VwGO – ein solches Verfahren lag hier zugrunde – schreibt vor, dass das Gericht eine „einstweilige“ Anordnung zur Regelung eines „vorläufigen“ Zustands treffen kann. Daraus ergibt sich ein wesentliches Element vorläufigen Rechtsschutzes: Die Hauptsache soll – grundsätzlich – nicht vorweggenommen werden. Ausnahmsweise darf die Hauptsache zwar vorweggenommen werden. Das Verfahren nach § 123 VwGO soll auch umgekehrt, also zulasten des Antragsgegners, eine „Vorwegnahme der Hauptsache“ infolge der bis zu einer vollstreckbaren Hauptsacheentscheidung ablaufenden Zeit, also vollendete Tatsachen verhindern.³⁹

Das VG Kassel hat in einem Beschluss, der einen gleichgelagerten Antrag betraf, richtigerweise gesagt:

„Da das Ziel der von der Antragstellerin erstrebten Regelungsanordnung mit dem in einem Klageverfahren zu verfolgenden Ziel übereinstimmt, geht hier mit dem Eilantrag eine Vorwegnahme der Hauptsache einher. Es ist indes nicht erkennbar, dass die Antragstellerin unzumutbare Nachteile zu gegenwärtigen hat, wenn die von ihr begehrte Regelungsanordnung nicht ergeht. Insofern ist davon auszugehen, dass die Antragstellerin ausweislich ihres schriftsätzlich formulierten Eilantrags das Vorlaufattest für den Transport von nur wenigen (6) Rindern erstrebt. Dem Antragsvorbringen ist ferner zu entnehmen, dass es auch für trüchtige Zuchtfärsen einen – wenn auch „nur sehr eingeschränkten“ – Markt gibt,

³⁸ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19, juris Rn. 8-12.

³⁹ Eyermann/Happ, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 66a.

*so dass es jedenfalls möglich erscheint, dass die Rinder notfalls anderweitig veräußert werden könnten.*⁴⁰

Angesichts der Tatsache, dass auch in Deutschland pro Tag zigtausende Rinder geschlachtet werden, kann auch schwerlich von einem „sehr eingeschränkten“ oder sogar fehlenden Markt für weibliche Rinder gesprochen werden. Einen diesbezüglichen Vortrag beim VG Schleswig gab es ausweislich der Ausführungen des VG Schleswig wohl:

*„Insoweit macht die Ast. geltend, dass die trächtigen Rinder anderweitig nicht veräußert werden könnten, weil es dafür keinen Markt gebe.“*⁴¹

Eine entsprechende Prüfung seitens des VG Schleswig ob der Schlüssigkeit eines solchen Vorbringens angesichts der Schlachtzahlen in Deutschland ist aber wohl nicht erfolgt.

Weiter wurden seitens des VG Schleswig auch ausschließlich die Grundrechte der Antragstellerin berücksichtigt, nicht aber das auf gleicher Rangstufe stehende Staatsziel Tierschutz aus Art. 20a GG. Dies ist grundsätzlich nicht verwunderlich, denn wenn es um wirtschaftliche Interessen insbesondere der Landwirtschaft geht, wird das Staatsziel Tierschutz oft gar nicht oder lediglich völlig unzureichend berücksichtigt.⁴²

b. Verstoß gegen den Grundsatz des Verbots der missbräuchlichen Rechtsausübung

Dem von der Antragstellerin geltend gemachten, aus der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung i. V. m. Art. 12 Abs. 1 GG abgeleiteten Recht auf die Ausstellung eines Vorlaufattestes für die 21 Rinder, die sie nach Marokko zu exportieren beabsichtigt, steht als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts das Verbot der missbräuchlichen Rechtsausübung entgegen.

⁴⁰ VG Kassel, Beschl. v. 12.03.2019, Az.: 5 L 603/19.KS (unveröffentlicht).

⁴¹ VG Schleswig, Beschl. v. 27.02.2019 – 1 B 16/19, juris Rn. 11.

⁴² Zu diesem Themenkomplex siehe *Felde*, Verhaltensgerecht. Tierschutzrelevantes Wissen in Gesetzgebung, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Baden-Baden 2019.

Ein Recht wird immer dann missbräuchlich ausgeübt, wenn durch seine Ausübung ein Erfolg oder Zustand herbeigeführt werden soll, der dem Unionsrecht widerspricht.

Mit der Ausübung ihrer Rechte aus der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung erstrebt die Antragstellerin hier, dass – im Fall, den das VG Schleswig zu entscheiden hatte – 21 Rinder nach Marokko transportiert werden sollen, wo sie – trotz ihrer Deklaration als Zuchttiere – früher oder später geschlachtet werden. Diese Schlachtung erfolgt mit ganz überwiegender Wahrscheinlichkeit unter Anwendung von Praktiken, die den in Kapitel II und III der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 (nachfolgend: EU-Tierschlachtverordnung – EU-TierschlachtVO) niedergelegten Vorschriften widerspricht und durch die den Tieren erhebliche und länger andauernde Schmerzen und Leiden zugefügt werden.

Der Zustand, den die Antragstellerin durch ihre Rechtsausübung herbeiführen will – Tiere, die aus dem Gebiet der Union stammen, werden in einem Drittland unter Anwendung tierquälerischer Praktiken geschlachtet – widerspricht dem Unionsrecht.

Das folgt u. a. aus Art. 13 AEUV. Danach tragen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Politik im Bereich Landwirtschaft

„den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung.“

Dazu gehört, dass – wenn Tiere zur Gewinnung von Nahrungsmitteln für den Menschen geschlachtet werden - alles getan wird, um Schmerzen, Leiden und Ängste der Tiere bei der Vorbereitung und Durchführung der Schlachtung so weit als möglich auszuschließen oder, soweit dies nicht möglich ist, zu verringern.

Es folgt weiter aus Art. 12 EU-TierschlachtVO, wonach Fleisch, das aus einem Drittland in das Gebiet der Union eingeführt werden soll, von einer Bescheinigung begleitet sein muss, die belegt, dass bei der Schlachtung Vorschriften eingehalten worden sind, die denen der Kapitel II und III der EU-TierschlachtVO zumindest gleichwertig sind. In der Zusammenschau ergeben diese beiden Vorschriften, dass es dem Willen des Unionsgesetzgebers widerspricht, wenn Organe der Union oder Organe der Mitgliedstaaten an Schlachtungen in Drittstaaten, die unter Anwendung tierquälerischer Praktiken durchgeführt werden, mitwirken (hier: durch die Ausstellung des für den Transport notwendigen Vorlaufattestes eine nicht hinwegdenkbare Bedingung dafür setzen, dass sich das Tier zum Zeitpunkt seiner Schlachtung am Ort der Schlachtung befindet und diese durchleiden muss).

Wird aufgrund der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung ein Vorlaufattest erteilt, das voraussehbar die Voraussetzung dafür schaffen soll, dass die Tiere anschließend nach Marokko exportiert und dort früher oder später unter Anwendung tierquälerischer Praktiken geschlachtet werden, dann führt die Ausübung des entsprechenden Rechts durch die Antragstellerin mithin zu einem Zustand, der dem Unionsrecht widerspricht – nämlich dazu, dass in einem Drittland einer tierquälerische Schlachtung stattfindet, die so nur stattfinden kann, weil Organe eines Mitgliedstaats – hier Deutschland – den Transport zum Ort der Schlachtung durch ihre Amtshandlungen ermöglicht haben. Damit ist die Ausübung des entsprechenden Rechts durch die Antragstellerin rechtsmissbräuchlich.

Das Verbot der missbräuchlichen Rechtsausübung stellt einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar. Es gilt nicht nur dort, wo jemand Rechte geltend macht, die sich unmittelbar aus dem Unionsrecht (also aus den Verträgen oder aus einer Verordnung) ergeben, sondern auch bei einer Inanspruchnahme von Rechten aus einer Richtlinie.⁴³ Es gilt folglich auch für die Inanspruchnahme von Rechten aus der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung, denn diese ist zur Umsetzung mehrerer EU-Richtlinien, u. a. der Richtlinie 64/432/EWG zur

⁴³ Vgl. EuGH, Urt. v. 22.11.2017, Rs. C-251/16, juris Rn. 30 f.

Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim Innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen, sowie weiterer Richtlinien erlassen worden. Wenn der EuGH in der genannten Entscheidung sagt, für die Anwendung des Rechtsmissbrauchsverbots reiche es aus, wenn das ausgeübte Recht seine Grundlage in einer Richtlinie habe, dann muss hierfür auch genügen, dass - wie hier - das Recht auf der Grundlage einer nationalen Rechtsverordnung, die zur Umsetzung einer (oder wie hier: mehrerer) EU-Richtlinien erlassen worden ist, geltend gemacht wird.

Eine spezielle unionsrechtliche Rechtsgrundlage, um die Ausübung eines missbräuchlich – d. h. entgegen den Zielen des Unionsgesetzgebers – ausgeübten Rechts zu untersagen, ist nicht erforderlich.⁴⁴ Das Rechtsmissbrauchsverbot ist Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts.⁴⁵ Folglich ist es auch unschädlich, wenn man seine Anwendung nicht auf einen in der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriff oder eine dort befindliche Generalklausel stützen kann und wenn sich die Ziele des Unionsgesetzgebers, die hier den Rechtsmissbrauch ergeben, aus anderen Normenkomplexen – nämlich aus Art. 13 AEUV und aus Art. 12 der EU-Tierschlachtverordnung – ergeben.

Für die Frage, ob die Ausübung der Rechte der Antragstellerin aus der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung hier rechtsmissbräuchlich ist, kommt es somit allein darauf an, ob der im Anschluss an die Erteilung des Vorlaufattestes beabsichtigte Rindertransport mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass die 21 Rinder nach ihrer Ankunft im Bestimmungsland unter tierquälerischen Bedingungen geschlachtet werden (dazu sogleich).

⁴⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 22.11.2017, Rs. C-251/16, juris Rn. 32.

⁴⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 22.11.2017, Rs. C-251/16, juris Rn. 31.

c. Strafbare Beihilfe durch Amtsveterinäre

Zum Bestehen einer hohen Wahrscheinlichkeit, dass die Rinder, für die das Vorlaufattest „KT 15/19 MAROKKO“ erteilt werden soll, bald oder zumindest einige Zeit nach ihrer Ankunft in Marokko unter Bedingungen, die nach deutschem Recht den Straftatbestand der quälerischen Tiermisshandlung, § 17 Nr. 2 b) TierSchG erfüllen, geschlachtet werden.

Wenn Tiere als Zuchttiere in Länder des Nahen Ostens oder des Maghreb exportiert werden, werden sie alle – ohne jede Ausnahme – im Zielland früher oder später geschlachtet/geschächtet. Die Tatsache, dass trotz seit vielen Jahren stattfindender Zuchttierexporte in solche Länder dort keine nennenswerten Zuchtviehbestände entstanden sind, lässt es als nahe liegend erscheinen, dass es sich bei der Deklaration als Zuchttiere – wie z. B. Herr Dr. *Marahrens* von der Tierärztlichen Vereinigung für Tierschutz (TVT) in der Fernsehdokumentation „Kontraste“ am 24.05.2018 sagte – um einen ‚Etikettenschwindel‘ handelt. Das hängt auch damit zusammen, dass das Klima und die Vegetation in diesen Ländern für die Haltung deutscher Hochleistungsrinder gänzlich ungeeignet sind und dazu führen, dass selbst dann, wenn ihnen trotz der prekären Ernährungslage in einzelnen der Länder Kraftfutter zugeführt wird, relativ wenig Milch geben. Aber selbst wenn ein exportiertes Tier zunächst zur Zucht verwendet wird, wird es gleichwohl früher oder später – in aller Regel bereits nach einer Kalbung – geschlachtet.

Die Schlachtung erfolgt in Ländern, in denen das rituelle Töten die Regelform darstellt, ohne Betäubung und ist schon allein deswegen für das Tier mit erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden verbunden. Zumindes bei Rindern ist das ganz sicher, denn auch nach dem Schächtschnitt bleibt die Blutversorgung des Gehirns durch Arterien, die in der Wirbelsäule, also an der Rückseite des Halses verlaufen und deshalb nicht durchschnitten werden (sog. Vertebralarterien), noch eine Zeitlang aufrechterhalten. Aus diesem Grund bleibt das Rind auch nach dem Schächtschnitt in jedem Fall noch einige Zeit bei Bewusstsein, was man u. a. an Aufstehversuchen nicht fixierter Rinder erkennen kann. Allein dadurch sind erhebliche Schmerzen, Leiden und Todesangst während

des Schnittes und des anschließenden Ausblutens für eine Zeitspanne von nicht unerheblicher Dauer mit an Sicherheit grenzender, zumindest aber sehr hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen (und nicht etwa nur möglich, wie teilweise eingewendet wird).

Zur Wahrscheinlichkeit tierquälerischer Schlachtungen sagt das Europäische Parlament:

*„Das Europäische Parlament äußert seine Besorgnis darüber, dass immer wieder von Problemen hinsichtlich Tiertransporten und Tierschutz in bestimmten Drittländern berichtet wird; **weist darauf hin, dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern, in die Tiere von der EU aus transportiert werden, mit extremem und langandauerndem Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen** (Hervorh. d. Verf.); fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, soweit möglich den Übergang hin zu Transporten von Fleisch oder Schlachtkörpern anstelle von lebenden Tieren sowie von Sperma und Embryonen anstelle von Zuchttieren in Drittländer zu fördern, auch wenn aus den Drittländern häufig lebende Tiere nachgefragt werden.“⁴⁶*

Daraus folgt:

- die Schlachtung ist in Drittländern, in denen rituell geschlachtet wird, nicht nur vereinzelt sondern regelmäßig „mit extremem und langandauerndem Leiden“ verbunden,
- davon sind Zuchttiere gleichermaßen betroffen wie Tiere, die als Schlachttiere deklariert sind (bei beiden soll der Lebendtransport durch Sperma oder Embryonen bzw. Fleisch oder Schlachtkörper ersetzt werden).

⁴⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.02.2019, Rn. 81.

Zwar sind für betäubungslose rituelle Schlachtungen in mitteleuropäischen Ländern – wenn sie ausnahmsweise erlaubt werden (vgl. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG) – bestimmte Kautelen vorgegeben worden, deren Einhaltung die Schmerzen und Leiden auf Seiten der Tiere vermindern sollen.

So wird in Deutschland, wenn eine Ausnahmegenehmigung für ein betäubungsloses Schlachten erteilt wird, im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht (Urt. v. 15. 1. 2002, BVerfGE 104, 337) u. a. verlangt:

- Es müssen Fixiereinrichtungen vorhanden sein, die eine Ruhigstellung ohne unnötige Beunruhigung ermöglichen sowie eine sichere Schnitfführung und schnelle Entblutung gewährleisten;
- Rinder dürfen nur in mechanischen Fixiereinrichtungen im Stehen geschächtet werden;
- Boden und Schlachteinrichtung müssen nach dem Schächten vollständig vom Blut gereinigt sein, bevor das nächste Tier hereingeführt wird;
- geeignete und funktionsfähige Betäubungsgeräte müssen einsatzbereit vorgehalten werden;
- nach dem Schächtschnitt muss jede weitere Manipulation am Tier bis zum völligen Abschluss des Ausblutens unterbleiben;
- es bedarf der permanenten Anwesenheit eines Tierarztes mit der Befugnis und der Verpflichtung zum sofortigen Einschreiten, wenn immer es nötig ist;
- es muss sichergestellt sein, dass das durch Schächten erzeugte Fleisch ausschließlich an solche Religionsangehörige

gelangt, die das betäubungslose Schächten als für sich unbedingt verbindliches religiöses Gebot ansehen und nicht auch an solche, die es lediglich für die richtige Schlachtungsart oder für eine traditionelle Verpflichtung halten.

In Österreich ist vorgeschrieben, dass bei betäubungslosen Schlachtungen im unmittelbaren zeitlichen Anschluss an den Halsschnitt eine Bolzenschussbetäubung durchgeführt werden muss.

Es kann jedoch keine Rede davon sein, dass diese Beschränkungen in ihrer Gesamtheit auch in denjenigen Ländern eingehalten würden, in denen das betäubungslose Schlachten die Regelform des Schlachtens darstellt.

Außerdem kann das Fortbestehen der Blutversorgung des Gehirns durch die bei Rindern an der Rückseite des Halses verlaufenden und trotz des Schächtschnitts zunächst intakt bleibenden Vertebralarterien und das dadurch bedingte Fortbestehen des Bewusstseins der Tiere für eine Zeitlang nach dem Schächtschnitt auch durch eine Einhaltung aller dieser Kautelen – außer wenn sofort nach dem Schnitt betäubt würde, was aber in den genannten Ländern keinesfalls anzunehmen ist – nicht verhindert werden.

Auf weitere, zu zusätzlichen erheblichen Schmerzen und Leiden bei den Tieren führende Schlachtpraktiken sollte es vor dem Hintergrund, dass bereits das betäubungslose Schlachten – jedenfalls bei Rindern – den Tatbestand der Tierquälerei erfüllt, eigentlich nicht mehr ankommen.

Dennoch sind auch solche Praktiken aufgrund übereinstimmender Medienberichte aus Ländern mit betäubungsloser Schlachtung als Regelform nicht nur möglich, sondern ebenfalls sehr wahrscheinlich:

„[Das Europäische Parlament] (...) äußert seine Besorgnis darüber, dass immer wieder von Problemen hinsichtlich Tiertransporten und Tierschutz in bestimmten Drittländern berichtet wird; weist darauf hin, dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern (...) mit extremem und

langdauerndem Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen“.⁴⁷

Das liegt bei Rindern u. a. auch daran, dass diese Tiere allein schon durch ihre Körpergröße, ihr Gewicht und ihre Klauen sehr wehrhafte Tiere sind, die nur durch Maßnahmen, die sich als schwere Gewalteinwirkung darstellen und den Tatbestand der Tierquälerei erfüllen, ohne Betäubung zum Ort der Schlachtung gebracht und unbetäubt geschlachtet werden können (historisch gesehen erfolgte die Einführung des Betäubungszwangs in deutschen Schlachthöfen aus Gründen des Arbeitsschutzes).

Zu diesen Maßnahmen gehören u. a. das Verdrehen des Schwanzes, das Zusammenbinden der vorderen und hinteren Extremitäten, das Niederwerfen und zu-Boden-Bringen der Tiere, das Hochziehen an den Hintergliedmaßen, ggf. auch das Durchschneiden der Sehnen oder das Greifen in sowie ggf. das Ausstechen der Augen. Auch die Verwendung bestimmter Zwangsstände sind für die Tiere mit erheblichen Leiden für die Tiere und mit Todesangst verbunden. Hier sind insbesondere die in der Türkei üblichen Trip-Floor-Boxes zu nennen (s. Links: Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=3FgTOFs4ND0>, <https://www.youtube.com/watch?v=2QjEJ8mK3oY>, <https://www.youtube.com/watch?v=-sexXw-gWw8>).

Zu all diesen Praktiken gibt es mittlerweile so viele detaillierte Berichte und Bilddokumente - u. a. von verschiedenen NGO's -, dass man es nur als grob fahrlässig bewerten kann, wenn von politischer Seite – beispielsweise vom BMEL – eingewendet wird, dass es sich lediglich um Einzelfälle handle. Nicht ohne Grund spricht das Europäische Parlament mit Bezug auf die genannten Länder von

„regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen“.⁴⁸

⁴⁷ Vgl. Europäisches Parlament, Entschließung vom 14.02.2019, Rn. 81.

⁴⁸ Vgl. Europäisches Parlament, Entschließung vom 14.02.2019, Rn. 81.

Der für das verwaltungsgerichtliche Verfahren geltende Untersuchungsgrundsatz hätte das VG Schleswig veranlassen müssen, sich anhand derjenigen Quellen, die mit zumutbarem Aufwand ausgewertet werden können, ein Bild über die in Marokko herrschenden Schlachtbedingungen zu machen. Z. B. sind in dem Aufsatz von *Maisack* und *Rabitsch* in der Zeitschrift „Amtstierärztlicher Dienst“ Heft 4/2018 S. 209 ff. („Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung grenzüberschreitender Transporte in Drittländer“) zahlreiche über das Internet aufrufbare Informationsquellen benannt, die ohne großen Aufwand geöffnet und benutzt werden können, um sich zu informieren. Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.02.2019 ist im Internet abrufbar. Darüber hinaus gibt es Tierschutzorganisationen wie z. B. „Animals Angels e. V.“, die die frei zugänglichen Schlachthöfe in diesen Ländern regelmäßig besuchen und die die Vorgehensweisen dort bezeugen können, z. T. sogar fotografisch dokumentieren.

d. Der Grundsatz der Einheit der Rechtsordnung führt zu keinem anderen Ergebnis

Zu dem vom Verwaltungsgericht angeführten Grundsatz von der „Einheit der Rechtsordnung“, der hier zu keinem anderen Ergebnis führt, ist zu sagen:

Eine solche „Einheit der Rechtsordnung“ – richtiger wäre in Anbetracht der Zweifel an diesem Begriff, von einer „Widerspruchsfreiheit“ der Rechtsordnung zu sprechen – würde voraussetzen, dass die Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung der Antragstellerin einen Anspruch auf die Ausstellung des Vorlaufattestes auch dann gibt, wenn die dadurch ermöglichte Verbringung der Tiere dazu führen soll, dass die Tiere in einem Drittland unter tierquälerischen Bedingungen geschlachtet werden.

Einem solchen Anspruch steht aber – wie oben dargelegt – der Grundsatz des Rechtsmissbrauchsverbots entgegen.

Die Erteilung des Vorlaufattests erfolgt – wie das VG zutreffend bemerkt – im Anwendungsbereich des Unionsrechts, weil die Binnenmarkt-

Tierseuchenschutzverordnung zur Umsetzung der Richtlinie 64/432/EWG und anderer Richtlinien erlassen worden ist. Das Gebot der unionsrechtskonformen Auslegung führt hier – anders als das VG meint – dazu, dass die Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung nicht nur mit Blick auf die umzusetzende Richtlinie 64/432/EWG, sondern – wie jede zur Umsetzung von EU-Recht erlassene Vorschrift – im Licht des gesamten Unionsrechts auszulegen ist.⁴⁹ Der EuGH hat dies in einer 1997 ergangenen Entscheidung mit Bezug auf das damalige Protokoll (Nr. 33) über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere (heute: Art. 13 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) hervorgehoben:

„Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, kommt die Bedeutung des Tierwohls u. a. darin zum Ausdruck, dass die Mitgliedstaaten das Protokoll (Nr. 33) angenommen haben, wonach die Union und die Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung tragen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Juni 2008, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers und Andibel, C-219/07, EU:C:2008:353, Rn. 27, sowie vom 23. April 2015, Zuchtvieh-Export, C-424/13, EU:C:2015:259, Rn. 35).“⁵⁰

Der Gerichtshof lässt diese Erklärung dahingehend in die Rechtsprechung und die Vorgaben für die Auslegung von Unionsrecht einfließen, dass er davon ausgeht, dass dem Unionsgesetzgeber stets zu unterstellen ist, dass er eben jene Verpflichtung im Blick hat und das Unionsrecht wie das mitgliedstaatliche Recht nach dieser Maßgabe auszulegen ist.

Folglich verkennt das VG die unionsrechtliche Rechtslage, wenn es der Meinung ist, dass die tierschutzrechtlichen Aspekte – obwohl evident war, dass die Verweigerung des Vorlaufattestes durch den Antragsgegner mit dem Schutz der

⁴⁹ Vgl. EuGH, Urt. v. 26.02.2019, Rs. C-497/17, Rn. 44 – OABA.

⁵⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 29.05.2018, Rs. C-426/16, Rn. 64.

betroffenen Tiere vor zu erwartender tierquälerischer Schlachtung begründet worden war – nicht zu berücksichtigen seien. Das ergibt sich bereits aus der Tierschutzklausel des Art. 13 AEUV, der den Tierschutz zu einem der wichtigen Ziele der Politik der Europäischen Union erhebt, und daraus, dass die vom VG angewendete Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung zur Umsetzung von EU-Recht erlassen worden ist.

Und es ergibt sich aus der Verordnung Nr. 1099/2009 (EU-Tierschachtverordnung). Diese verbietet in ihrem Art. 12 die Einfuhr von Fleisch aus Drittländern, wenn nicht belegt werden kann, dass bei der Schlachtung Vorschriften eingehalten worden sind, die denen in Kapitel II und III dieser Verordnung – also vor allem Betäubung und Schutz vor allen vermeidbaren Schmerzen, Leiden und Stress – gleichwertig sind.

Daraus folgt, dass es den Zielen des Unionsgesetzgebers entspricht, dass Schlachtungen, die in Drittländern unter tierquälerischen Bedingungen durchgeführt werden, soweit als möglich verhindert, jedenfalls aber nicht durch Amtshandlungen aus dem Bereich der EU oder der Mitgliedstaaten ermöglicht oder gefördert werden sollen. Weder EU-Recht noch nationales, zur Umsetzung von EU-Recht gesetztes Recht darf so ausgelegt und angewendet werden, dass es zu einem Ergebnis kommt, das diesen Zielen widerspricht. Ein Transportunternehmer handelt rechtsmissbräuchlich, wenn er den Anspruch auf Ausstellung eines Vorlaufattestes geltend macht, um die Tiere anschließend an den Ort ihrer Tierquälerischen Schlachtung transportieren zu können. Der Anspruch auf das Vorlaufattest kann ihm somit aufgrund des allgemeinen unionsrechtlichen Grundsatzes des Rechtsmissbrauchsverbots nicht zustehen.

Damit aber können die Vorschriften der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung auch nicht als Rechtfertigungsgrund für die strafrechtlich relevante Beihilfe herangezogen werden, die dem ausstellenden Amtstierarzt gem. §§ 17 TierSchG, 27 StGB zur Last fällt, wenn er durch die Ausstellung des Vorlaufattestes wissentlich dafür ursächlich wird, dass die Tiere

an ihrem Bestimmungsort einer Schlachtung unter tierquälerischen Bedingungen zugeführt werden.

e. Fehlende Beachtung des Staatsziels Tierschutz

Das VG hat es unterlassen, zwischen der durch Art. 12 GG geschützten Freiheit der Berufsausübung und dem Staatsziel Tierschutz (Art. 20a GG) abzuwägen.

Das VG sieht zwar in der Verweigerung des beantragten Vorlaufattestes einen erheblichen Eingriff in die durch Art. 12, 19 Abs. 3 GG geschützte Freiheit der Berufsausübung der Antragstellerin. Ihm war jedoch bekannt, dass es dem Antragsgegner bei der Verweigerung dieses Attestes um tierschutzrechtliche Ziele ging – nämlich darum, zu verhindern, dass die Rinder nach Marokko exportiert werden, wo sie nach allen verfügbaren Informationen trotz der Erklärung, sie seien zur Zucht bestimmt, früher oder später geschlachtet werden, und wo eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass ihre Schlachtung unter tierquälerischen Begleitumständen stattfinden und damit nach deutschem Recht den Straftatbestand der quälerischen Tiermisshandlung, § 17 Nr. 2 b) TierSchG erfüllen wird.

Damit war für das VG eine die Umstände des Einzelfalles berücksichtigende Abwägung zwischen der Berufsfreiheit der Antragstellerin und den vom Antragsgegner berücksichtigten Belangen des Tierschutzes geboten.

Seit der Implementierung des Tierschutzes als Staatsziel in Art. 20a GG können Belange des Tierschutzes – hier: das Interesse an der Vermeidung erheblicher und länger anhaltender Schmerzen und Leiden als einer der durch § 17 Nr. 2 b) TierSchG geschützten Kernbestandteile des Tierschutzes – geeignet sein, Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung selbst dann, wenn sie nach ihren Auswirkungen einer Berufswahlregelung gleich- oder nahekommen, zu rechtfertigen.

Zwar kann die Frage, ob diese Rechtfertigung eingreift, nicht pauschal sondern nur anhand einer Güter- und Interessenabwägung unter Berücksichtigung aller Umstände des einzelnen Falles vollzogen werden.

Das VG hat aber jegliche Auseinandersetzung mit den Umständen, die hier für die Entscheidung des Antragsgegners wesentlich waren und die die Belange des Tierschutzes betrafen – nämlich das voraussehbare Schicksal der zu transportierenden Rinder nach ihrer Ankunft im Bestimmungsland Marokko – unterlassen.

Als Folge davon hat es auch nicht die die von Art. 20a GG gebotene Güter- und Interessenabwägung vollzogen.

Folgende Zitate aus der Rechtsprechung zum Verhältnis zwischen dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und dem Staatsziel Tierschutz (Art. 20a GG) sollen die Notwendigkeit dieser Abwägung aufzeigen:

Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 12.10.2010, 2 BvF 1/07, juris Rn. 121:

„Art. 20a GG verpflichtet die staatliche Gewalt zum Schutz der Tiere. Mit der Aufnahme des Tierschutzes in diese Grundgesetznorm sollte der ethisch begründete Schutz des Tieres, wie er bereits Gegenstand des Tierschutzgesetzes war, gestärkt werden (...) Das Tier ist danach als je eigenes Lebewesen zu schützen (...) Als Belang von Verfassungsrang ist der Tierschutz, nicht anders als der in Art. 20a GG schon früher zum Staatsziel erhobene Umweltschutz, im Rahmen von Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen und kann geeignet sein, ein Zurücksetzen anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht – wie etwa die Einschränkung von Grundrechten – zu rechtfertigen (...) er setzt sich aber andererseits gegen konkurrierende Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht nicht notwendigerweise durch.“

VG Freiburg, Urt. v. 01.02.2017, 4 K 1758/16, juris Rn. 34 (Erlaubnisfähigkeit einer gewerbsmäßigen Haltung von Kangalfischen zu kosmetischen Zwecken):

„Auf dieser Grundlage <gemeint: der Erlaubnis beizufügende Nebenbestimmungen, mit denen artgerechte Haltungsbedingungen sichergestellt werden> wird der in Art. 20a GG verankerte Tierschutz nicht in einer Weise beeinträchtigt, die eine Einschränkung in der Berufsfreiheit rechtfertigen könnte. Zwar haben bei dieser Abwägung die Gesichtspunkte des Tierschutzes einen sehr hohen Rang (Art. 20a GG). Die bei der Fisch-Spa-Behandlung zu erwartenden Leiden für die Fische sind im vorliegenden Fall bei entsprechenden und durch Nebenbestimmungen zu sichernden Haltungsbedingungen so gering – wenn man überhaupt von Leiden sprechen kann – dass der wenn auch nur im Bereich von Kosmetik und Wellness anzusiedelnde Nutzen sie übersteigt.“

VG Münster, Urt. v. 09.03.2012, 1 K 1596/11, juris Rn. 67 (zur Verschärfung der Haltungsbedingungen für Farmnerze durch Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung):

„Darüber hinaus ist im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit der Änderung des Art. 20a GG durch Gesetz v. 26. Juli 2002 den Tierschutz in den Rang einer Staatszielbestimmung erhoben hat, so dass dieser Einschränkungen von Grundrechten legitimieren kann. Im Konfliktfall ist unter Berücksichtigung der besonderen Umstände zu entscheiden, welches Verfassungsgut im Wege der praktischen Konkordanz zurückzutreten hat bzw. wie ein Ausgleich hergestellt werden kann.“

VG Schleswig, Urt. v. 29.08.2012, 1 A 31/13, juris Rn. 100, 101 (zur Verschärfung der Haltungsbedingungen für Farmnerze durch Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung):

„Auch unter Berücksichtigung dieser Intensität des Eingriffs <nämlich: dass die neuen Haltungsbedingungen mit so erheblichen Kosten verbunden sind, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Betreiber von Nerzfarmen ihre Berufsausübung einstellen werden> genügt § 33 Abs. 5 Nr. 1 TierSchNutzV verfassungsrechtlichen Anforderungen. Die Regelung dient der Verwirklichung eines besonders wichtigen Gemeinschaftsgutes und hält sich in den Grenzen des aus dem Rechtsstaatsprinzip fließenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Ein hinreichend legitimes Ziel liegt vor. Zweck von § 33 Abs. 5 Nr. 1 TierSchNutzV ist es, den Tierschutz durch die Verbesserung der Haltungsbedingungen von Nerzen zu fördern. Mit der hiernach erstrebten Verbesserung des Tierschutzes wird ein besonders wichtiges Gemeinschaftsgut verfolgt, denn die Verfassung selbst verpflichtet den Gesetzgeber, durch Art. 20a GG geeignete Vorschriften mit dem Ziel des Tierschutzes zu erlassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 3. 7. 2007, 1 BvR 2186/06, Rn. 83; BVerwG, Urt. v. 23. 10. 2008, 7 C 4/08).“

VG Köln, Beschl. v. 28.09.2018 (21 L 1543/18, juris Rn. 51 (zu einem von der Behörde ausgesprochenen Verbot der Rinderhaltung):

„(...) liegt in dem Haltungsverbot auch kein Verstoß gegen die in Art. 12 Abs. 1 GG normierte Berufsfreiheit, zumal es der Abwehr konkreter Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dient, was schon daraus folgt, dass der Gesetzgeber dem Tierschutz in Art. 20a GG Verfassungsrang eingeräumt hat.“

VGH München, Beschl. v. 07.01.2013, 9 ZB 11.2455, juris Rn. 10 (zu einem von der Behörde ausgesprochenen Verbot der Rinderhaltung):

„Denn es geht hier um die Abwehr konkreter Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut, was schon daraus erkennbar wird, dass die durch diese Regelung zu schützenden Gemeinwohlbelange des

Tierschutzes selbst im Verfassungsrang stehen (vgl. Art. 141 Abs. 1 S. 2 BV, Art. 20a GG).“

VG Münster, Urt. v. 17.08.2016, 1 K 81/14, juris Rn. 85-89 (zur Untersagung der Tötung männlicher Eintagsküken):

„Die Verankerung des Tierschutzes als Staatsziel verschafft diesem den Rang eines Schutzgutes, das mit anderen verfassungsrechtlichen Schutzgütern im Konfliktfall in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen ist. Die Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz dient der Angleichung der rechtlichen Ebenen für eine Abwägung zwischen den Interessen der Tiernutzung und dem Schutz der Tiere. Der Tierschutz ist dementsprechend grundsätzlich geeignet, die Einschränkung anderer Belange von verfassungsrechtlichem Gewicht, also etwa von Grundrechten, zu rechtfertigen ... Damit ist nicht gesagt, dass er sich gegenüber diesen Belangen auch durchsetzt.“

OVG Schleswig, Urt. v. 04.12.2014, 4 LB 24/12, juris Rn. 65 (zur Verschärfung der Haltungsbedingungen für Farmnerze durch Änderung der Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung):

„Selbst wenn § 40 Abs. 5 Nr. 1 TierSchNutzTV wegen der wirtschaftlichen Auswirkungen der gesteigerten Anforderungen an die Mindestgrundfläche der Käfige eine in ihren Wirkungen einer Regelung der Berufswahl nahe kommende Berufsausübungsregelung darstellt (...), hat der Senat keine Zweifel daran, dass auch die hierfür geltende verfassungsrechtliche Voraussetzung, wonach der Eingriff durch besonders wichtige Belange des Gemeinwohls gerechtfertigt sein muss (vgl. zur wechselnden Formulierung des Gewichts des Gemeinwohlbelangs in der Rspr. des BVerfG Kämmerling a.a.O. Rn. 57 f.), angesichts des in Art. 20a GG verankerten Belanges des Tierschutzes grundsätzlich vorliegt, soweit auch die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne gewahrt ist.“

VG Magdeburg, Urt. v. 04.07.2016, 1 A 1198/14, juris Rn. 127 (zu einem behördlichen Verbot der Haltung und Betreuung von Schweinen):

„Die vorzunehmende Abwägung der grundrechtlich geschützten Rechtspositionen aus Art. 12 Abs. 1, 14 GG mit dem Staatsziel eines ethischen Tierschutzes fällt daher vorliegend zugunsten des Tierschutzes aus.“

f. Eher keine Beihilfe zur Tierquälerei

Zur Meinung des Verwaltungsgerichts, dass in Amtshandlungen deutscher Amtstierärzte – selbst wenn sich diese als eine nicht hinwegdenkbare Bedingung dafür darstellen, dass die Tiere den Ort ihrer tierquälerischen Schlachtung überhaupt erreichen und diese über sich ergehen lassen müssen – eher keine Beihilfe zu einem Delikt nach § 17 Nr. 2 b) TierSchG zu sehen sei.

Durch die Abstempelung des Fahrtenbuches nach Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) EU-TTVO – ebenso aber auch durch die Ausstellung eines Vorlaufattestes, wenn dabei, wie hier, das Zielland des Tiertransports bekannt ist – wird in objektiver Hinsicht der Tatbestand der Beihilfe zu der mit der unbetäubten Schlachtung von Rindern begangenen Tierquälerei, § 17 Nr. 2 b) TierSchG, erfüllt. Denn beide Amtshandlungen – sowohl die Abstempelung des Fahrtenbuchs als auch die Ausstellung des Vorlaufattestes – sind notwendige Bedingungen dafür, dass der Transport überhaupt stattfinden kann. Beide Amtshandlungen stellen also eine nicht hinwegdenkbare Ursache („conditio sine qua non“) dafür dar, dass sich das Tier zum Zeitpunkt seiner Schlachtung überhaupt an dem jeweiligen Ort befindet und die Schlachtung samt ihren Begleitumständen über sich ergehen lassen muss.

Dass die am Ort der Schlachtung begangene Haupttat – also die Tierquälerei – nach dem am Tatort geltenden Recht möglicherweise nicht strafbar ist, ist gem. § 9 Abs. 2 S. 2 StGB für die Strafbarkeit desjenigen, der dazu von Deutschland aus Beihilfe geleistet hat, ohne Bedeutung.

Es ist auch – angesichts der Tatsache, dass Amtstierärzte nach mittlerweile ganz überwiegender Meinung eine Garantenstellung für das Wohlergehen der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Tiere haben⁵¹ – kaum möglich, die Handlung des das Vorlaufattest ausstellenden bzw. das Fahrtenbuch abstempelnden Amtstierarztes als sog. berufstypische neutrale Handlung einzustufen, denn es geht bei der Im Bestimmungsland aller Voraussicht nach stattfindenden tierquälerischen Schlachtung um Tiere, die der Zuständigkeit des handelnden Amtstierarztes zumindest bei Beginn des Transportes unterlegen haben, für deren Wohlergehen er also in dem Zeitpunkt, in dem er das Vorlaufattest erstellt bzw. die Transportgenehmigung erteilt, eine Garantenstellung hat und zu deren Schutz er „auf den Posten gestellt“ ist.

Von dem für eine strafbare Beihilfe ausgehenden Vorsatz ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes – auch bei neutralen, berufstypischen Handlungen – jedenfalls dann auszugehen, wenn bei der Beihilfehandlung das hohe Risiko, dass es zu dem strafbaren Erfolg kommen werde, bestanden hat, wenn also für den Handelnden im Zeitpunkt seiner Beihilfehandlung sehr wahrscheinlich war, dass die Tiere im Bestimmungsland auf tierquälerische Weise geschlachtet werden und dass sein Handeln – Ausstellung des Vorlaufattestes bzw. Abstempelung des Fahrtenbuches – eine nicht hinwegdenkbare Bedingung hierfür darstellt. Der BGH sagt hierzu:

*„Es müssen <um eine strafbare Beihilfe annehmen zu können> Anhaltspunkte vorliegen, die es zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen ließen, dass das durch ihn geförderte Tun des Haupttäters auf die Begehung der Tat angelegt war“.*⁵²

Zumindest bei Rindern spricht jedenfalls die Gesamtheit der oben geschilderten Umstände für die sehr hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher und länger

⁵¹ Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2016, § 16a Rn. 94; vgl. auch VG Minden, Urt. v. 30.01.2015, 2 K 80/14, juris Rn. 96.

⁵² Vgl. BGH, Urt. v. 22.01.2014, 5 StR 468/12, juris Rn. 32.

anhaltender Schmerzen und Leiden in marokkanischen Schlachthöfen, sowohl durch das betäubungslose Schlachten als reguläre Schlachtform wie auch durch die tierquälerischen Begleitmaßnahmen, die als Folge der Betäubungslosigkeit bei diesen starken, wehrhaften Tieren zum Schutz des Schlachtpersonals vor und während der Schlachtung üblich sind. Dies ist jedem Amtstierarzt - sofern er nicht vor der Realität in diesen Ländern bewusst die Augen verschließt - bekannt.

**g. Angeblich fehlende Zuständigkeit des Amtstierarztes
am Ort der ursprünglichen Haltung**

Zu der Argumentation des Verwaltungsgerichts, nicht der das Vorlaufattest ausstellende Amtstierarzt sei zuständig, wegen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartender tierquälerischer Schlachtung nach Ankunft im Bestimmungsland tätig zu werden, sondern ausschließlich der für die Transportgenehmigung nach Art. 14 Abs. 1 c EU-TTVO zuständige Amtstierarzt.

Die hier vorgenommene Trennung des Geschehensablaufs in das Vorlaufattest – dieses soll noch keine kausale Bedingung für den Transport in das Drittland darstellen – und der späteren Transportgenehmigung, die dann allein kausal sein soll – ist künstlich und unangemessen.

Das Vorlaufattest ist ebenso eine nicht hinwegdenkbare Bedingung dafür, dass sich die Tiere zum Zeitpunkt ihrer Schlachtung in einem marokkanischen Schlachthof befinden und die Schlachtung unter den dort üblichen Bedingungen über sich ergehen lassen müssen, wie die Transportgenehmigung nach Art. 14 der EU-TTVO.

Im Strafrecht gibt es keine Begrenzung der Kausalität wegen der Länge der Kausalkette, sondern nur eine Beschränkung der objektiven Zurechnung. Es ist auch nicht möglich, dass derjenige, der durch sein Handeln eine nicht hinwegdenkbare Bedingung für das spätere Eintreten eines strafrechtlich unerwünschten Erfolges gesetzt hat, sich darauf beruft, dass er auf das – dann nicht stattgefundene – Handeln eines Dritten (hier also: die Verweigerung der Transportgenehmigung durch den Amtstierarzt der Sammelstelle) vertraut habe.

Daher ist die Feststellung des Verwaltungsgerichts unrichtig, die spätere Verbringung sei nicht streitgegenständlich.

Es hätte hier die strafrechtliche Bewertung in die verwaltungsrechtliche eingebunden werden müssen. Es hätte gefragt werden müssen, welche Auswirkungen die öffentlich-rechtlichen Vorschriften – wenn sie so ausgelegt werden, wie dies das VG getan hat – auf das Strafrecht haben, und es hätten daraus Rückschlüsse auf die verwaltungsrechtliche Lage gezogen werden müssen.

Das bedeutet: Das VG hätte nicht nur beiläufig verneinen sondern ernsthaft prüfen müssen, ob nach den Vorgaben des § 17 Nr. 2 b) TierSchG i. V. m. § 27 und § 9 Abs. 2 S. 2 StGB eine strafbare Beihilfehandlung vorliegt, wenn ein Veterinär ein Vorlaufattest ausstellt, obwohl ihm die hohe Wahrscheinlichkeit bekannt ist, dass es im Drittland, das den Bestimmungsort des konkreten Transports bildet (im Fall des VG Schleswig: Marokko), zu einer Schlachtung unter tierquälerischen Bedingungen kommen wird.

Grundsätzlich bestehen aus den genannten Gründen keine vernünftigen Zweifel am Vorliegen einer solchen Beihilfehandlung.

4. Fazit aus den gerichtlichen Entscheidungen zur Verweigerung von Vorlaufattesten

Als Fazit zu den gerichtlichen Eilentscheidungen ist wie folgt Stellung zu nehmen:

- Es gibt lediglich **Eil**entscheidungen der o. g. Gerichte, die lediglich auf summarischen Prüfungen beruhen und z. T. innerhalb weniger Stunden seit Antragstellung ergangen sind.
- Aufgrund der Publikationen⁵³ zu der Entscheidung des VG Schleswig vom 27.02.2019 ist nicht auszuschließen, dass andere Verwaltungsgerichte in ähnlichen Fällen anders entscheiden.

⁵³ u. a. *Bülte*, Zur Strafbarkeit von Tierärzten wegen Beihilfe zur Tierquälerei durch Mitwirkung an Tiertransporten in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten durch Erteilung von Stempeln nach Art.

- In der Praxis ist damit zu rechnen, dass Amtstierärzte künftig davor zurückschrecken werden, Vorlaufatteste aus Tierschutzgründen zu verweigern.
- Das Argument, der Rechtsstreit werde sich letztendlich im Rahmen der Transport-Abfertigungen nach Art. 14 EU-TTVO entscheiden, läuft leer. Denn in der Praxis gibt es weiterhin in einigen Bundesländern Sammelstellen, die Transporte selbstverständlich – und nach Ansicht der Verfasser in rechtswidriger Weise – abfertigen und den Stempel für das Fahrtenbuch ohne nähere Prüfung erteilen – z. T. wohl aufgrund von Druck und Weisung des dienstvorgesetzten Beamten. Dies hat zur Folge, dass die Tiertransporteure genau diese Sammelstellen anfahren werden, von denen aus sie ohne Probleme in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten weiterbefördern können. Letztendlich wird es daher in der Praxis so weitergehen wie bisher – die Tiertransporte in Drittländer finden statt, und zwar über genau die Sammelstellen, die auch weiterhin Transporte problemlos abfertigen.

5. Exkurs: Strafrechtliche Bewertungen von Prof. Jens Bülte der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen zur Verweigerung von Vorlaufattesten

Der Mannheimer Professor für Strafrecht, Strafprozessrecht, Wirtschafts- und Steuerstrafrecht Dr. Jens Bülte hat ein Gutachten zu den ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen verfasst und dieses auf seiner Homepage veröffentlicht.⁵⁴

14 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1/2005 und Erteilung von Vorlaufattesten nach §§ 8, 12 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (BMTierSSchV), *Bruhn*, Rechtsgutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten, 18.02.2019, abrufbar unter <https://tierschutz.hessen.de/nutztiere/doppelst%C3%B6ckige-tiertransporte>; *Felde*, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu Sammelstellen, NVwZ 2019, 534ff.

⁵⁴ *Bülte*, Zur Strafbarkeit von Tierärzten wegen Beihilfe zur Tierquälerei durch Mitwirkung an Tiertransporten in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten durch Erteilung von Stempeln nach Art. 14 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1/2005 und Erteilung von Vorlaufattesten nach §§ 8, 12 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (BMTierSSchV), abrufbar unter <https://www.jura.uni-mannheim.de/buelte/>.

Die Hauptaussagen sind folgende:

1. Da der Amtstierarzt eine Garentenstellung für das Wohlergehen der seiner Zuständigkeit unterliegenden Tiere hat, kann man eine Beihilfe-Strafbarkeit nicht mit dem Argument verneinen, dass es sich bei der Transportgenehmigung oder der Ausstellung des Vorlaufattestes für ihn um eine berufstypische neutrale Handlung handle (unabhängig davon ist ja die Beihilfe auch bei Bejahung einer berufstypischen neutralen Handlung gegeben, wenn – wie hier – nicht nur die ernsthafte Möglichkeit sondern die hochgradige Wahrscheinlichkeit besteht, dass es nach Ankunft der Tiere am Bestimmungsort – eben weil dieser in einem tierschutzrechtlichen Hochrisikoland liegt – zu einer tierquälerischen Schlachtung kommen wird).
2. Der Anwendungsvorrang des Unionsrechts steht der Verpflichtung, das Vorlaufattest bzw. die Transportgenehmigung wegen hochgradiger Wahrscheinlichkeit der späteren tierquälerischen Schlachtung zu verweigern, nicht entgegen. Der Grundsatz des Rechtsmissbrauchsverbots ist nach der EuGH-Rechtsprechung ein allgemeiner Rechtsgrundsatz und deswegen immer anzuwenden, sowohl dann, wenn Unionsrecht vollzogen wird, als auch, wenn nationales Recht, das zur Umsetzung von Unionsrecht erlassen worden ist, vollzogen wird. Ein Rechtsmissbrauch liegt immer dann vor, wenn mit der Ausübung eines Rechts ein Ziel verfolgt wird, das Vorschriften des Unionsrechts widerspricht. Das ist bei einem Tiertransport, der mit hochgradiger Wahrscheinlichkeit zu einer tierquälerischen Schlachtung im Bestimmungsland führen wird, der Fall, weil sowohl aus Art. 12 der EU-TierschlachtVO als auch aus Art. 13 AEUV abzuleiten ist, dass es dem Willen des Unionsgesetzgebers widerspricht, wenn aus dem Unionsgebiet stammende Tiere aufgrund von Amtshandlungen von Amtsträgern der Union oder ihrer Mitgliedstaaten in Drittländern tierquälerisch geschlachtet werden. Ein Transportunternehmer, dem bekannt ist, dass eine solche Schlachtung hochgradig wahrscheinlich ist, hat folglich weder einen

Anspruch auf eine Genehmigung des Tiertransports nach Art. 14 der EU-TTVO noch einen Anspruch auf ein Vorlaufattest nach der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung.

3. Die Rechtsprechung des VG Schleswig, wonach tierschutzrechtliche Aspekte bei der Entscheidung über die Erteilung des Vorlaufattestes nicht berücksichtigt werden dürfen, verstößt u. a. gegen Art. 13 AEUV. Dieses Unionsziel besagt zwar nicht, dass Tierschutzbelange gegenüber kollidierenden wirtschaftlichen Interessen stets Vorrang haben müssten, wohl aber, dass bei jeder Entscheidung, die in Anwendung von Unionsrecht oder von nationalem Recht, das zur Umsetzung von Unionsrecht erlassen worden ist, ergeht, die Auswirkungen, die die Entscheidung auf Belange des Tierschutzes haben kann, zu berücksichtigen sind und dass insoweit in eine Güter- und Interessenabwägung zwischen den Belangen des Tierschutzes und den gegenläufigen Interessen eingetreten werden muss. Diesem Gebot der Rücksichtnahme widerspricht VG Schleswig mit seiner Anordnung, die Tierschutzbelange bei der Entscheidung über das Vorlaufattest auszublenden. Demgegenüber steht in Erwägungsgrund Nr. 7 der Verordnung (EU) 2016/429 explizit, dass den Auswirkungen tierseuchenrechtlicher Maßnahmen auf das Tierwohl im Sinne des Art. 13 AEUV Rechnung getragen werden müsse. Nach dem Unionsrecht sind also die tierschutzrechtlichen Auswirkungen tierseuchenrechtlicher Maßnahmen gerade nicht, wie das VG Schleswig meint, auszublenden.

IV. Der zweite Weg: 16a-Verfügungen nach Erteilung des Vorlaufattests

Um dennoch einen wirksamen Tierschutz für die betroffenen Tiere zu gewährleisten, hat sich der Landkreis Rendsburg-Eckernförde in Schleswig-Holstein in Folge der Entscheidung des VG Schleswig vom 27.02.2019 entschlossen, als zuständige Tierschutzbehörde einen Transport zu einer Sammelstelle nach Erteilung des Vorlaufattests dennoch zu verbieten.

1. Die Vorgehensweise des Landkreises Rendsburg-Eckernförde

Wieder in Schleswig-Holstein wurde also ein erneuter Vorstoß für eine Verhinderung von Rindertransporten in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten gewagt, diesmal im Landkreis Rendsburg-Eckernförde von dem dortigen Landrat Dr. Rolf-Oliver Schwemer.

Aufgrund der Rechtsprechung des VG Schleswig wurde ein beantragtes Vorlaufattest erteilt, sodann aber gegenüber dem Rinderhalter wie auch dem Verband eine sofort vollziehbare Anordnung erlassen, mit der der Transport zu der Sammelstelle bzw. weiter nach Marokko verboten wurde.

Die Anordnung wurde auf § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG gestützt.

Sie wurde mit folgendem Wortlaut (anonymisiert) erlassen:

Anordnung nach dem Tierschutzgesetz

„Sehr geehrter Herr X,
sehr geehrte Damen und Herren,

sowohl gegenüber Ihnen, sehr geehrter Herr X, als auch gegenüber der R-eG treffe ich die nachfolgenden Anordnungen nach § 16a Tierschutzgesetz:

1.

Ich untersage Ihnen, die Rinder mit den Ohrmarken Nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 9 zur Sammelstelle L., Adresse, PLZ in L., [Bundesland] zu transportieren oder dorthin transportieren zu lassen.

2.

Ich untersage Ihnen, die Rinder mit den o. a. Ohrmarken nach Marokko zu transportieren oder transportieren zu lassen.

3.

Ich untersage Ihnen, die Rinder mit den o. a. Ohrmarken auf ein Transportmittel zu verladen oder verladen zu lassen, sofern der Transport dazu dient, die Rinder nach Marokko zu transportieren oder diesen Transport vorzubereiten.

4.

Die Anordnungen unter den Nr. 1 bis 3 gelten für vierzehn Tage ab Bekanntgabe dieser Anordnungen.

5.

Ich ordne die sofortige Vollziehung meiner Anordnungen nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO an.

Begründung:

I.

Mit E-Mail vom [Datum] hat die R-eG beim Veterinäramt des Kreises Z. einen Antrag auf Ausstellung einer Bescheinigung nach § 8 Abs. 1 BmTierSSchV, eines sogenannten „Vorlaufattestes“, gestellt. Hieraus geht hervor, dass beabsichtigt ist, die im Tenor genannten, von Ihnen, sehr geehrter Herr X, in J. gehaltenen Rinder nach Marokko zu exportieren.

Nach den Angaben zum Vorlaufattest handelt es sich um neun Rinder, die alle im Jahr 2017 geboren wurden. Aus der Anforderung des Vorlaufattests ist weiterhin ersichtlich, dass Sie beabsichtigen, die Rinder zunächst zur Sammelstelle L.,

Adresse, PLZ in L. in [Bundesland] zu transportieren. Die Entfernung zwischen J. und L. beträgt über die A7 und die A1 rund 345 Kilometer. Die Fahrtzeit beträgt bei störungsfreien Verkehrsverhältnissen ca. 3 Stunden und 45 Minuten. Von L. aus soll der Export nach Marokko stattfinden.

Aufgrund mehrerer unterschiedlicher Medienberichte ist bekannt geworden, dass es auf Tiertransporten trotz der Einholung der hierfür erforderlichen Genehmigungen und trotz der Einhaltung speziell vorgeschriebener Anforderungen immer wieder zu unvorhersehbaren Störungen im Transportablauf und – in der Folge – zu erheblichem Leid der betroffenen Tiere kommt. Dabei nimmt die Wahrscheinlichkeit, dass solche Umstände im Einzelfall eintreten, mit der Länge des Transportwegs zu. So kommt es immer wieder an den EU-Außengrenzen zu unvorhersehbar langen Staus und Wartezeiten, zum Teil von mehreren Tagen und – je nach geographischer Lage des Übertritts über die EU-Außengrenze – teils bei hohen Temperaturen. Dabei sind in der Vergangenheit immer wieder Tiere in den Transportwagen qualvoll verendet, weil sich bei derlei Unwägbarkeiten keine gesicherte Futter- und Trinkwasserversorgung planen lässt oder weil geplante Entladeorte, an denen die Tiere in den gesetzlich vorgeschriebenen Zeitintervallen aus dem Transportwagen zu lassen und auf dort vorgehaltene Auslaufflächen zu geleiten sind, aufgrund von unvorhergesehenen Ereignissen (Staus, Baustellen, Verkehrsunfälle) nicht in der geplanten Zeit erreicht werden. Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit solcher Transportstörungen mit der Länge des Transportwegs.

Der Transportweg nach Marokko erfordert mehrere Tage mit dem LKW auf Fernstraßen sowie eine Schiffspassage, an die sich erneut ein Transportabschnitt über Land bis zum endgültigen Bestimmungsort innerhalb von Marokko anschließt. Hierbei handelt es sich um einen extrem langen Transportweg. Allein die Entfernung zwischen L. und etwa der spanischen Hafenstadt Malaga (der genaue Ort der Einschiffung der Tiere ist hier nicht bekannt) beträgt – je nach gewählter Route – rund 2.500 Kilometer. Die Schiffsroute und der Transportweg innerhalb von Marokko kommen hinzu. Die Gefahr, dass sich während eines derart langen Transportweges unvorhersehbare und trotz ordnungsgemäßer Transportplanung unvermeidbare Ablaufstörungen mit erheblichen Beeinträchtigungen des Tierwohls ergeben, ist überaus groß.

Exemplarisch dokumentiert sind die hier angesprochenen Beeinträchtigungen etwa über die folgenden Links abrufbaren Reportagen:

<https://www.zdf.de/dokumentation/37-grad/37-geheimsache-tiertransporte-100.html>

<https://www.zdf.de/dokumentation/37-grad/weitererzaehlt-tiertransporte-ein-jahr-nach-der-ausstrahlung-100.html>

<https://www.zdf.de/politik/frontal-21/qualvolle-tiertransporte-100.html>

<https://www.rbb-online.de/kontraste/archiv/kontraste-vom-24-05-2018/tiertransporte-ins-ausland-gequaelt-und-eingepfercht-mit-amtlicher-genehmigung.html>

In den Reportagen werden Tiertransporte von europäischen Rindern in den Nahen Osten und nach Nordafrika, nicht explizit nach Marokko, gezeigt. Die darin beschriebenen Zustände sind aber mit den Verhältnissen auf allen Transportrouten von Deutschland nach Nordafrika vergleichbar.

Unabhängig von den Tierschutzgefahren auf dem Transportweg ist auch nach Abschluss des Transportes im Ankunftsland Marokko mit einer weiteren schweren Beeinträchtigung tierschützender Belange zu rechnen. Denn im Zielland Marokko werden die Tiere in Zustände entlassen, die – gemessen an deutschen und unionsrechtlichen Maßstäben – in gravierendem Maße gegen tierschützende Belange verstoßen und denen vor Ort kein annähernd vergleichbares rechtliches oder tatsächliches Schutzregime begegnet.

Nach Angaben der Deutschen Industrie- und Handelskammer (vgl. „Agrar- und Ernährungswirtschaft in Marokko“ von der Deutschen Industrie- und Handelskammer Marokko, in Auftrag gegeben vom BMEL) belief sich die Produktion von rotem Fleisch 2008 in Marokko auf ca. 390.000 Tonnen. Nur 50 % des Bedarfes werde aus registrierten Schlachtungen gedeckt. 20 % entstammten

den Schlachtungen auf den Märkten und Souks in Marokko. Alle weiteren Schlachtungen würden privat durchgeführt oder seien unbekannt. Damit wird etwa die Hälfte aller Schlachtungen in Marokko nicht unter professionellen Bedingungen durchgeführt.

Insbesondere bei den nichtkontrollierten Schlachtungen kommt es in Marokko zu tierquälerischen Praktiken. In der Regel werden rituelle Schlachtungen in der Form von Schächtungen durchgeführt unter länger anhaltenden und sich wiederholenden Schmerzen und Leiden bei den betroffenen Tieren. Die Tiere werden oft unter qualvollen Begleitumständen geschächtet. Die Schächtung erfolgt ohne Betäubung und ist schon allein deswegen für das Tier mit erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden verbunden. Zumindest bei Rindern ist das ganz sicher, denn auch nach dem Schächtschnitt bleibt die Blutversorgung des Gehirns durch Arterien, die in der Wirbelsäule, also an der Rückseite des Halses verlaufen und deshalb nicht durchschnitten werden (sog. Vertebralarterien), noch eine Zeitlang aufrechterhalten. Aus diesem Grund bleibt das Rind auch nach dem Schächtschnitt in jedem Fall noch einige Zeit bei Bewusstsein, was man u. a. an Aufstehversuchen nicht fixierter Rinder erkennen kann. Allein dadurch sind erhebliche Schmerzen, Leiden und Todesangst während des Schnittes und des anschließenden Ausblutens für eine Zeitspanne von nicht unerheblicher Dauer mit an Sicherheit grenzender, zumindest aber sehr hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmen.

Nach Angaben der Tierschutzorganisation „Animals Angels“ kommt es neben der Betäubungslosigkeit zusätzlich zu weiteren tierquälerischen Begleitumständen während der Schlachtungen. Dazu gehört etwa die Fesselung der Rinder an allen Beinen, Niederwerfen der Tiere, Aufschneiden des Halses mit mehreren Schnitten, Sichtbarkeit der bereits ausgebluteten Artgenossen, Blutseen am Boden, sodass die Tiere hierauf ausrutschen (vgl. „Farm Animal Welfare in Morocco“, 2014, insbesondere S. 21 und auch Maisack/Rabitsch, Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle, 4/2018 (S. 209 ff, S. 213).

Daneben gibt es Berichte über Hygienemängel bei den Schlachtungen und eine unzureichende Wasserversorgung der Tiere. Nach Angaben der Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und

Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen („Review of animal welfare legislation in the beef, pork, and poultry industries“) gibt es in Marokko, verglichen mit der Situation in der Europäischen Union, einen wesentlich schwächeren Tierschutz („notably weaker“). Eine echte Tierschutzgesetzgebung existiert überhaupt nicht.

Es besteht deshalb die konkrete Gefahr, dass die oben angegebenen Rinder weder auf tierschutzgerechte Weise nach Marokko transportiert, noch in Marokko tierschutzgerecht gehalten und schließlich geschlachtet werden.

Auch die Deklaration der Tiere als „Zuchtrinder“ ändert nichts an den Transportgefahren und auch nichts an der Wahrscheinlichkeit, dass die Tiere – selbst im Falle ihrer Verwendung zu Zuchtzwecken – tierschutzwidrig gehalten oder zu einem späteren Zeitpunkt tier-schutzwidrig geschlachtet, insbesondere geschächtet werden.

Für den im vorliegenden Fall zu erwartenden Geschehensablauf könnten sich zwei verschiedene Szenarien ergeben, von denen derzeit nicht mit Sicherheit absehbar ist, welches der beiden Szenarien sich realisieren würde:

Bei einem ersten Szenario würden die Tiere von J. nach L. transportiert werden und dort von der örtlich zuständigen Behörde die nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erforderliche Transportbescheinigung erhalten. Zur Ausstellung dieser Bescheinigung könnte es kommen, wenn die zuständige Behörde die nach der Verordnung EG Nr. 1/2005 zu erfüllenden Transportanforderungen formal als erfüllt ansieht, was aber nichts an den wahrscheinlichen Transportstörungen bei überlangen Transportwegen ändert. Bei diesem ersten Szenario besteht für die oben genannten Rinder die konkrete Gefahr, dass sich

- die beschriebenen, transportbedingten Beeinträchtigungen des Tierschutzes auf dem Transportweg
- und
- die im Ankunftsland beschriebenen Missstände zu Lasten der Tiere realisieren.

Bei einem zweiten, alternativ vorstellbaren Szenario würden die Tiere von J. zur Sammelstelle nach L. transportiert werden und dort von der zuständigen Behörde keine Transportbescheinigung nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erhalten. Die Versagung der Transportbescheinigung nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 kann in Betracht kommen, weil – je nach Prüfungsstrenge der dortigen Behörde – die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 angesichts der beschriebenen Transportrisiken nicht als erfüllt angesehen werden. In diesem Falle würden die vergeblich von J. nach L. verbrachten Tiere erneut nach J. zurücktransportiert werden. Die bei diesem Transport zu befürchtenden Risiken für das Tierwohl sind zwar kleiner als bei einem Weitertransport nach Marokko. Der Transport hätte in diesem Falle aber von vornherein keinen Zweck, der geeignet wäre, eine selbst geringfügige Tierwohlbeeinträchtigung zu rechtfertigen.

II.

Meine Anordnungen sind rechtmäßig. Ermächtigungsgrundlage ist § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG. Nach dieser Vorschrift trifft die zuständige Behörde die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen. Die Norm schließt Verstöße gegen das Tierschutzgesetz, das europäische Tierschutzrecht und die auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsverordnungen ein. Unter der Verhütung künftiger Verstöße ist ein in der Zukunft liegendes Verhalten zu verstehen, das bereits hinreichend konkret absehbar ist. Dieses Tatbestandsmerkmal ist mit dem Merkmal der konkreten Gefahr des Sicherheits- und Polizeirechts vergleichbar. Eine solche konkrete Gefahr liegt vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit die öffentliche Sicherheit und Ordnung schädigen wird (vgl. Kluge, Tierschutzgesetz – Kommentar, § 16a Rn. 13).

Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften des europäischen Rechts sind ebenfalls von § 16a Abs. 1 TierSchG umfasst. Dies ergibt sich zum einen aus einer erweiternden Auslegung der Vorschrift, da seit ihrer Entstehung große Teile des materiellen Tierschutzrechtes europarechtlich geregelt wurden, deren Einhaltung

aber ebenfalls durch § 16a Abs. 1 TierSchG sichergestellt werden soll. Zum anderen ergibt sich dies auch aus § 2 Satz 2 der Tierschutzzuständigkeitsverordnung des Landes Schleswig-Holstein.

Die Voraussetzungen von § 16a Abs. 1 TierSchG liegen im Falle meiner hier getroffenen Anordnungen vor:

1.

Ich bin für den Erlass der getroffenen Anordnungen zuständig. Die Zuständigkeit ergibt sich aus § 2 Satz 1 Nr. 4 der Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Tierschutzrecht (Tierschutzzuständigkeitsverordnung – TierSchZustVO) in Verbindung mit § 2 Satz 1 Nr. 3 TierSchZustVO, § 2a Abs. 2 TierSchG. Nach § 2 Satz 1 Nr. 4 TierSchZustVO sind die Landrätinnen und Landräte und die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte zuständige Behörde für die Durchführung der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Tierschutzes in den Bereichen, in denen eine Zuständigkeit für die Durchführung von nationalem Recht nach § 2 Satz 1 Nr. 2 oder § 2 Satz 1 Nr. 3 TierSchZustVO gegeben ist. Hier wäre ich gemäß § 2 Satz 1 Nr. 2 TierSchZustVO zuständige Behörde für die Durchführung von Rechtsverordnungen, die auf der Grundlage von § 2a Abs. 2 TierSchG erlassen sind, also für transportbezogene Tierschutzrechtsverordnungen. Da es sich bei der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinie 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 um einen unmittelbar geltenden Rechtsakt der europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Tierschutzes handelt, die – gewissermaßen lebenssachverhaltsparallel zu den nationalen Verordnungen nach § 2a Abs. 2 TierSchG – die die Beförderung von Tieren tierschutzrechtlich regelt, bin ich für deren Durchführung zuständige Behörde.

Soweit die §§ 1 und 2 TierSchZustVO keine spezielleren Regelungen treffen, sind nach § 3 TierSchZustVO die Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren, Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher sowie die Bürgermeisterinnen und

Bürgermeister der amtsfreien Gemein-den zuständige Behörden. Insgesamt ergibt sich damit, dass im Bereich der Nutztiere

- die Kreise transportbezogen für die Durchführung des TierSchG und des europäischen Tierschutzrechts zuständig sind,
- während die Zuständigkeit der Ämter und Gemeinden vorrangig tierhaltungsbezogen ist (vgl. OVG Schleswig, Urteil vom 28.01.2016 – 4 LB 46/14 – juris, Rn. 30).

An meiner Zuständigkeit ändert sich hier konkret auch nichts dadurch, dass meine Anordnung auch gegen Sie, sehr geehrter Herr X, als Landwirt und Halter der o. a. Rinder gerichtet ist. Denn meine Anordnungen betreffen keine tierschutzrechtlichen Pflichten, die Ihnen bei der Haltung der Rinder obliegen, sondern beschränken sich auf die Untersagung von mit dem Export zur Sammelstelle und dem geplanten Export nach Marokko zusammenhängenden Handlungen. Sie dienen also, obwohl Sie Ihnen als Halter der Tiere gegenüber ausgesprochen wurden, der Durchsetzung von transportbezogenem Tierschutzrecht.

Klarstellend regelt zudem § 2 Satz 2 TierSchZustVO, dass zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch der Erlass von hierfür notwendigen Anordnungen nach § 16a TierSchG gehört. Die deutschen Sonderordnungsbehörden sind somit beim Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht auf die in der Verordnung selbst enthaltenen und geregelten Verfahrensakte beschränkt, sondern ihnen steht für die Durchsetzung der materiellen Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch ihr sich aus deutschem nationalen Recht ergebendes sonderordnungsbehördliches Instrumentarium zur Verfügung.

2.

Es ist hinreichend konkret absehbar, dass es bei ungehindertem Transport der Rinder zur Sammelstelle und darüber hinaus nach Marokko zu erheblichen

Verstößen gegen das Tierschutzgesetz sowie gegen die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 kommen würde.

Falls die zuständige niedersächsische Behörde den Transport nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 genehmigen sollte und die Rinder von der Sammelstelle in L nach Marokko transportiert würden, ist konkret absehbar, dass es auf dem Transport (hierzu unter a.) und in Marokko (hierzu unter b.) zu Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften käme.

Falls die zuständige niedersächsische Behörde keine Transportgenehmigung erteilen sollte, müssten die Rinder von der Sammelstelle in L. wieder zurück nach Schleswig-Holstein gebracht werden. Auch dies verstieße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften (hierzu unter c.).

a.

Auf dem Transport von L. nach Marokko würde absehbar gegen Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 verstoßen werden.

Insbesondere bei den folgenden Vorschriften ist anzunehmen, dass sie nicht eingehalten werden:

Nach Art. 3 der Verordnung darf niemand eine Tierbeförderung durchführen oder veranlassen, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugeführt werden können. Hier ist davon auszugehen, dass den Tieren während des Transports unnötige Leiden zugeführt werden. Es ist absehbar, dass die Rinder während des langen Transportweges nach Marokko nicht mit ausreichend Wasser und Futter versorgt werden. Auch eine erforderliche Entmistung der Transportfahrzeuge ist nicht sichergestellt. Damit liegt gleichzeitig ein Verstoß gegen Art. 3 h) der Verordnung vor, wonach die Tiere in angemessenen Zeitabständen mit Wasser und Futter versorgt werden müssen, das qualitativ und quantitativ ihrer Art und Größe angemessen ist, und die Tiere ruhen können. Nach Art. 3 a) der Verordnung müssen vor der Beförderung alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die Beförderungsdauer so kurz wie möglich zu halten und den Bedürfnissen der Tiere während der Beförderung Rechnung zu tragen. Nach Art. 3 f) der Verordnung muss der Transport zum Bestimmungsort ohne Verzögerungen erfolgen, und das Wohlbefinden der Tiere muss regelmäßig kontrolliert und in angemessener Weise aufrechterhalten werden. Für den

bevorstehenden Transport ist zu erwarten, dass diese Anforderungen nicht erfüllt sind. Es ist zu erwarten, dass es – wie in der Vergangenheit – zu deutlichen Verzögerungen auf dem Transportweg kommt. Unerwartet auftretende Verzögerungen, wie sie auf einem derart langen Verkehrsweg von L. nach Marokko auf dem Land- und Seeweg mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eintreten werden, etwa infolge von Baustellen, Verkehrsunfällen Dritter oder ähnlichen Umständen, führen zur Vereitelung von vorgeschriebenen Zeitplänen. Mit den zeitlichen Unwägbarkeiten scheitert auch die für die Tiere auf dem Transport vorgesehene Einhaltung von Halte- und Entladeintervallen oder das planmäßige Erreichen Versorgungseinrichtungen.

Eine plausible Darstellung einer tierschutzgerechten Routenplanung liegt mir nicht vor. Es ist angesichts der eben geschilderten Umstände im Gegenteil zu meiner Überzeugung davon auszugehen, dass Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zu erwarten wären. Die oben unter I. beschriebenen transporttypischen Unwägbarkeiten auf überlangen Strecken führen auf dem Weg nach Marokko mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Unregelmäßigkeiten, die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Tierwohls und zu einer Verletzung der Vorschriften des Tierschutzgesetzes führen.

b.

Es ist weiterhin konkret absehbar, dass es im Zielland Marokko zu erheblichen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen und zur Verletzung elementarster Tierschutzstandards käme.

Die oben beschriebenen Schlachtmethoden – die auch im konkreten Fall für die im Tenor angegebenen Rinder zu befürchten wären – verstoßen eindeutig gegen die Bestimmungen des Tierschutzgesetzes. Nach § 4a Abs. 1 TierSchG darf ein warmblütiges Tier nur geschlachtet werden, wenn es vor Beginn des Blutentzugs zum Zwecke des Schlachtens betäubt worden ist. Dieses Betäubungsgebot wird bei der rituellen Schlachtung, bzw. bei dem „Schächten“ schon begriffsnotwendig missachtet (vgl. auch § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG).

Die engen Voraussetzungen unter denen nach § 4a Abs. 2 TierSchG ausnahmsweise eine Schlachtung ohne Betäubung zulässig ist, liegen bei den Schlachtmethoden in Marokko im Regelfall gerade nicht vor. Nach § 4a Abs. 2 Nr.

1 TierSchG darf bei einer Not-schlachtung vom Betäubungsgebot abgewichen werden. Gleiches gilt gemäß § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG, wonach die zuständige Behörde eine Ausnahmegenehmigung für ein Schlachten ohne Betäubung nur dann erteilen kann, wenn es erforderlich ist, den Bedürfnissen von Angehörigen einer bestimmten Religionsgemeinschaft zu genügen. Allerdings sind an eine solche Schächtung weitere Bedingungen geknüpft. So wird im Anschluss an ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 15.01.2002, BVerfGE 104, 337) u. a. verlangt, dass Fixiereinrichtungen vorhanden sind, die eine Ruhigstellung ohne unnötige Beunruhigung ermöglichen sowie eine sichere Schnittführung und schnelle Entblutung gewährleisten, Rinder nur in mechanischen Fixiereinrichtungen im Stehen geschächtet werden, Boden und Schlachteinrichtung nach dem Schächten vollständig vom Blut gereinigt sind, bevor das nächste Tier hereingeführt wird, geeignete und funktionsfähige Betäubungsgeräte einsatzbereit vorgehalten werden und nach dem Schächtschnitt jede weitere Manipulation am Tier bis zum völligen Abschluss des Ausblutens unterbleibt. Es bedarf zudem der permanenten Anwesenheit eines Tierarztes mit der Befugnis und der Verpflichtung zum sofortigen Einschreiten, wenn immer es nötig ist. Auch muss sichergestellt sein, dass das durch Schächten erzeugte Fleisch ausschließlich an solche Religionsangehörige gelangt, die das betäubungslose Schächten als für sich unbedingt verbindliches religiöses Gebot ansehen und nicht auch an solche, die es lediglich für die richtige Schlachtungsart oder für eine traditionelle Verpflichtung halten.

All diese restriktiven Voraussetzungen werden bei Schächtungen in Marokko nicht beachtet.

Darüber hinaus sind auch im vorliegenden Fall für Ihre Rinder in Marokko die oben beschriebenen Begleitumstände der Schlachtung zu befürchten. Dies betrifft insbesondere die Fesselung der Rinder an allen Beinen, das Niederwerfen der Tiere, Aufschneiden des Halses mit mehreren Schnitten, die Sichtbarkeit der bereits ausgebluteten Artgenossen oder Blutseen am Boden, sodass die Tiere hierauf ausrutschen. Damit ist hinreichend konkret absehbar, dass es zu Verstößen gegen § 1 Satz 2 TierSchG und § 2 Nr. 2 TierSchG kommen würde.

Nach § 1 Satz 2 TierSchG darf niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen. Nach § 2 Nr. 2 TierSchG darf die

Möglichkeit des Tieres zu artgemäßer Bewegung nicht so eingeschränkt werden, dass ihm Schmerzen oder vermeidbare Leiden oder Schäden zugefügt werden. Durch die Fesselung der Rinder an allen Beinen kommt es nämlich zu einer tierquälerischen, nicht artgemäßen Bewegungseinschränkung. Durch das Niederwerfen der Tiere und die Sichtbarkeit ihrer bereits geschächeteten Artgenossen werden den Rindern Leiden zugefügt, die keinen vernünftigen Grund haben und vermeidbar sind.

Es ist in diesem Zusammenhang unerheblich, dass sich die tierschutzwidrigen Handlungen für die Rinder erst in Marokko realisieren würden. Das deutsche Tierschutzgesetz findet zwar in Marokko selbst keine Anwendung. Die ausländische Geltung des deutschen Rechts wird hier jedoch auch nicht beansprucht. Im vorliegenden Fall wird § 16a TierSchG in Deutschland angewendet. Für das Vorliegen einer konkreten Gefahr ist es unerheblich, dass deren Umschlagen in einen Schaden erst im Ausland zu erwarten ist. Ausreichend ist ein Vorliegen der Gefahr in Deutschland (vgl. dazu auch Kluge in: Tierschutzgesetz – Kommentar, § 16a Rn. 14). Dies ist hier der Fall. Ist der Transport auf dem Weg ins Ausland, besteht kaum noch eine behördliche Handlungsmöglichkeit, den Eintritt des zu erwartenden Schadens zu verhindern. Überschreitet der Transport die Grenze nach Marokko besteht überhaupt keine Zugriffsmöglichkeit mehr. Den Staat trifft insofern eine Folgeverantwortung für den Tierschutz für den Schutz von inländischen Tieren vor auswärtigen Gefahren.

Hilfsweise weise ich darauf hin, dass – unterstellt es sei mangels Anwendbarkeit in Marokko kein Verstoß gegen Bestimmungen des Tierschutzgesetzes zu befürchten – durch die tierquälerischen Handlungen in Marokko eine Strafbarkeit wegen Beihilfe zur Tierquälerei nach § 17 TierSchG in Deutschland angenommen werden kann. Durch die Transportgenehmigung wird in objektiver Hinsicht der Tatbestand der Beihilfe zu einer unbetäubten Schlachtung von Rindern begangenen Tierquälerei erfüllt. Gemäß § 9 Abs. 2 Satz 2 StGB ist es unschädlich, dass die am Ort der Schlachtung begangene Haupttat – die Tierquälerei – möglicherweise nicht mit Strafe bedroht ist (vgl. Felde in: NVwZ 2019, 534, 537). Auch aus diesem Grund ergebe sich ein Verstoß gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen.

c.

Falls die zuständige niedersächsische Behörde keine Transportgenehmigung erteilt, wovon ich bei rechtmäßiger Prüfung der Voraussetzungen durch die dort zuständige Behörde ausgehe, wäre konkret absehbar, dass die Rinder von der Sammelstelle in L. wieder zurück nach Schleswig-Holstein gebracht würden. Auch dies verstieße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften.

Nach Art. 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 findet Art. 3 dieser Verordnung auch auf innerdeutsche Transporte Anwendung. Deshalb ist die Verordnung auch auf den Transport nach L. zur Sammelstelle und auf einer möglichen Rückfahrt nach Schleswig-Holstein anwendbar.

Nach Art. 3 a) der Verordnung müssen alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen werden, um die Beförderungsdauer so kurz wie möglich zu halten. Dies meint auch, dass vermeidbare und überflüssige Transporte überhaupt nicht stattfinden dürfen. Gleiches ergibt sich aus § 1 S. 2 TierSchG und § 2 Nr. 2 TierSchG. Tierleiden die vermeidbar und ohne sachlichen Zweck sind, sind unzulässig.

Hinzuweisen ist zudem auf den Erwägungsgrund Nr. 11 der Verordnung, wonach ein Transport nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden können.

Falls die Rinder aber von J zunächst nach L. und dann wieder zurück nach Schleswig-Holstein gebracht würden, stellten sich beide Fahrten als überflüssig und ohne sachlichen Zweck dar. Es ist hier auch davon auszugehen, dass die zuständige niedersächsische Behörde die Transportgenehmigung nach Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht erteilen wird, weil – wie beschrieben – die Voraussetzungen für einen den Bestimmungen der Verordnung entsprechenden Transport nicht vorliegen. Deshalb ist konkret zu erwarten, dass es zu zwei überflüssigen Transporten – von Schleswig-Holstein nach L. und zurück – kommen würde.

3.

Nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG steht es in meinem Ermessen, die zur Verhütung der oben beschriebenen künftigen Verstöße notwendigen Anordnungen zu treffen.

Hier habe ich mich nach Berücksichtigung aller oben beschriebenen Umstände, insbesondere der Gefahren für das Tierwohl und der Bedeutung der Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorschriften entschlossen, einzuschreiten.

Ein Ermessensspielraum steht mir auch hinsichtlich der Auswahl des Mittels zu. Das von mir gewählte Mittel, die – im Tenor genauer beschriebene – Untersagung des Transports ist unter Berücksichtigung Ihrer beruflichen und gewerblichen Interessen auf der einen und den Belangen des Tierschutzes auf der anderen Seite zweckmäßig und notwendig.

Nach § 1 Satz 1 TierSchG ist Zweck des Tierschutzgesetzes aus der Verantwortung des Menschen für das Tier als Mitgeschöpf dessen Leben und Wohlbefinden zu schützen. Dieser Tierschutzzweck hat Verfassungsrang. Nach Art. 20a GG schützt der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Als Teil der vollziehenden Gewalt habe ich diese Staatszielbestimmung bei der Ermessensausübung angemessen zu berücksichtigen (vgl. Huster/Rux in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 40. Ed., Stand: 15.02.2019, Art. 20a Rn 32).

Der Zweck des Tierschutzes hat damit eine herausgehobene Bedeutung von einigem Gewicht.

Die Anordnung ist auch notwendig. Notwendige Anordnungen sind diejenigen, die dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Die Anordnung muss also geeignet, erforderlich und angemessen sein (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz – Kommentar, 3. Auflage 2016, § 16a Rn. 4).

Die Untersagung des Transportes ist hier geeignet, die beschriebenen tierschutzrechtlichen Verstöße zu verhindern.

In zeitlicher Hinsicht habe ich die Anordnungen auf einen Zeitraum von vierzehn Tagen beschränkt. Diese Beschränkung knüpft an die Gültigkeitsdauer des Vorlaufattests von zehn Tagen und enthält darüber hinaus eine maßvolle zeitliche Reserve.

Sie ist auch erforderlich. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es keine mildere, weniger intensiv eingreifende Maßnahme gibt, die den Zweck gleichgütig fördert. Davon ist hier nicht auszugehen. Mildere Mittel, die Ihre beruflichen und

gewerblichen Interessen besser schonen aber trotzdem gleich effektiv sind, waren hier nicht erkennbar.

Die Anordnung ist auch angemessen. Zwar ist auch ihr gewerbliches Interesse am Export der Rinder nach Art. 12 GG ein wichtiger Belang. Im hier konkreten Fall tritt dieses Interesse jedoch hinter der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Regeln zurück. Die oben beschriebenen tierquälerischen Behandlungen auf dem Transport nach Marokko und im Zielland Marokko und alternativ der Verstoß gegen die tierschutzrechtlichen Vorschriften durch den Hin- und Rücktransport nach und von L. wiegen hier schwerer.

Nach dem oben beschriebenen Informationsstand sind tierschutzrechtliche Verstöße in einem gravierenden Ausmaß zu erwarten. Sie verfolgen hingegen bloß ein Gewinninteresse, durch die Veräußerung der Rinder, das Sie mit gewisser Wahrscheinlichkeit auch anderweitig bedienen können. Die Rinder können auch in einer Art und Weise veräußert oder verwendet werden, die nicht zu tierschutzwidrigen Behandlungen führt. Auch handelt es sich bei der Anordnung im konkreten Fall nur um eine Berufsausübungsregelung im Sinne der Drei-Stufen-Lehre des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 GG. Betroffen ist nur die Art und Weise der Berufsausübung. Ein solcher Eingriff mit geringer Eingriffsintensität ist bereits dann zulässig, wenn er auf Grund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig erscheint (vgl. Ruffert in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 40. Ed., Stand: 15.02.2019, Art. 12 Rn. 93).

Dies ist hier bei der auf dem Zweck des Tierschutzes fußenden Anordnung der Fall.

Dabei gehe ich nach meinem pflichtgemäßen Ermessen davon aus, dass beide zukünftig zu erwartenden Sachverhaltsalternativen (entweder Transport über L. nach Marokko oder Transport nach L. und – mangels in L. erteilter Transportgenehmigung – zurück zum Ausgangsort) jede für sich allein für die getroffene Anordnung ausreicht.

Lässt man die tierschutzwidrigen Umstände auf dem Transportweg außer Acht und nimmt an, dass die Tiere exportiert würden, wären für die getroffene Anordnung auch allein die gravierenden Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen ausreichend, die im Zielland Marokko zu erwarten sind. Unter

Abwägung Ihrer beruflichen und gewerblichen Interessen am Export der Tiere auf der einen und den Belangen des Tierschutzes auf der anderen Seite, sehe ich es allein schon wegen der Situation in Marokko als zweckmäßig an, diese Anordnung zu treffen.

Es war hier nach meinem pflichtgemäßen Ermessen unter Berücksichtigung des Gebotes der effektiven Gefahrenabwehr bzw. des Gebotes effektiver Verhütung künftiger Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen auch zweckmäßig, gerade gegen Sie vorzugehen.

Als Adressat kann im Grundsatz bei einer Anordnung nach § 16a TierSchG derjenige herangezogen werden, der mit seinem Verhalten die letzte Ursache für einen drohenden Verstoß setzt. Auch kommt derjenige als Adressat in Betracht, wer die tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Sache hat (vgl. Kluge, Tierschutzgesetz – Kommentar, § 16a Rn. 13).

Beides trifft auf Sie zu. Indem Sie die Tiere für den Transport freigeben, setzen Sie sie den beschriebenen Gefahren aus. Sie, Herr X, sind zudem Halter der Tiere. Andere Personen sind vorliegend nicht als Adressaten erkennbar. Auch deshalb bietet sich Ihre Inanspruchnahme im vorliegenden Fall an.

Ich habe mich nicht darauf beschränkt, die Anordnung nur an einen von Ihnen zu richten. Der Grund dafür besteht darin, dass mir nicht bekannt ist und es von Ihnen zudem jederzeit gestaltbar wäre, wer von Ihnen den Transport der Tiere von J. nach L. durchführt. In der Vergangenheit ist es vorgekommen, dass Züchter ihre Tiere eigenständig zu den Sammelstellen transportiert haben. Teilweise sind die Transporte auch durch die R-eG durchgeführt worden. Um zu gewährleisten, dass die Tiere im vorliegenden Falle durch keinen von Ihnen beiden transportiert werden können, habe ich mich entschlossen, die Anordnung an Sie beide gleichermaßen zu richten.

III.

Es besteht auch ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung der Anordnungen gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO.

Die zum Schutz der Rinder vor länger anhaltenden oder sich wiederholenden erheblichen Schmerzen und Leiden erlassenen Anordnungen können diesen Zweck nur unter gleichzeitiger Anordnung der sofortigen Vollziehung erfüllen.

Hierzu im Einzelnen:

1.

Soweit die Anordnungen darauf gerichtet sind, die Rinder vor länger anhaltenden oder sich wiederholenden erheblichen Schmerzen und Leiden auf dem Transportweg durch Deutschland und die Europäische Union nach Marokko zu schützen, würde dieser Zweck unwiderruflich vereitelt, wenn die Anordnungen ohne Anordnung der sofortigen Vollziehung erlassen würden.

Denn da der Vollzug der Anordnungen dann nach § 229 Abs. 1 Nr. 1 LVwG erst zulässig wäre, nachdem die Anordnungen unanfechtbar geworden wären, wäre mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass die betroffenen Rinder längst nach Marokko verbracht wären, bevor die Widerspruchsfrist verstrichen wäre. Ferner wäre mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ein Widerspruch und – nach dem Widerspruchsbescheid – eine Anfechtungsklage Ihrerseits gegen meine Anordnungen zu erwarten, so dass die Vollziehbarkeit noch länger hinausgeschoben wäre. Bis zum diesem Zeitpunkt wäre der Export der Rinder längst abgeschlossen und damit die ihnen auf dem Transportweg absehbarer Weise zugefügten Schmerzen und Leiden nicht mehr rückgängig zu machen.

Angeichts der Schwere der Schmerzen und Leiden, die die Transportbedingungen auf dem mehrtätigen Lkw-Transport durch die Europäische Union nach Marokko erwarten lassen, muss Ihr privates Interesse an einer – bis zur Klärung in der Hauptsache – Suspendierung meiner Anordnungen zurückstehen.

2.

All dies gilt entsprechend, soweit die Anordnungen darauf gerichtet sind, die Rinder vor länger anhaltenden oder sich wiederholenden erheblichen Schmerzen und Leiden im Zielland Marokko zu schützen. Unabhängig davon, ob Sie

Rechtsbehelfe gegen meine Anordnungen ergreifen, wäre zu erwarten, dass die Rinder bis zu Unanfechtbarkeit meiner Anordnungen sich längst in Marokko befinden würden. Das Ziel meiner Anordnungen, schwerste Tierschutzverstöße im Zielland Marokko zu verhindern, wäre dann endgültig nicht mehr erreichbar.

3.

Soweit meine Anordnungen darauf gerichtet sind, die Rinder davor zu schützen, dass sie – unterstellt, es kommt ab der Sammelstelle L nicht zum Transport nach Marokko – unnötig hin- und hertransportiert werden müssten, gilt im Ergebnis nichts anderes. Auch dieses Ziel würde unwiderruflich vereitelt, wenn die Rinder mangels Vollziehbarkeit meiner Anordnungen zunächst nach L. transportiert werden dürften.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen meine Anordnungen können Sie innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch beim Kreis Z, Der Landrat, Adresse, PLZ Ort, einlegen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Name“

2. Rechtliche Bewertung des zweiten Weges (Erteilung des Vorlaufattests und Nachschieben einer Verbotsverfügung)

Zu dem „zweiten Weg“ – die beantragten Vorlaufatteste werden erteilt; zeitlich oder unmittelbar danach erlässt die zuständige Veterinärbehörde am Ort der ursprünglichen Haltung der Rinder aber eine auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gestützte Anordnung, mit der dem Antragsteller der von diesem beabsichtigte Transport untersagt wird mit der Begründung, dass im Bestimmungsland die hochgradige Wahrscheinlichkeit einer tierquälerischen Schlachtung der transportierten Tiere bestehe – ist folgendes zu sagen:

- Der (zu erwartende) Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens kann dem so handelnden Veterinäramt nicht gemacht werden. In Ansehung des

Vorlaufattestes hält es sich genau an die Rechtsprechung des VG Schleswig, wonach im Rahmen der Erteilung des Vorlaufattestes ausschließlich nach Tierseuchenrecht zu entscheiden ist und tierschutzrechtliche Fragen keine Rolle spielen sollen. Folglich liegt in der Ausstellung des Vorlaufattestes auch nur die Aussage, dass die für einen Transport im Unionsgebiet erforderlichen tierseuchenrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Anordnung nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG beschäftigt sich demgegenüber mit ganz anderen Fragen, nämlich damit, was mit den Tieren auf dem bevorstehenden Transport und nach ihrer Ankunft am Bestimmungsort voraussichtlich geschehen wird. Folglich kann zwischen diesen beiden Verwaltungsakten kein Widerspruch gesehen werden.

- Die Anordnung nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG setzt auch nicht etwa voraus, dass es bereits zu einem Verstoß gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen gekommen sein muss. Vielmehr genügt nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes auch, dass lediglich in der Zukunft ein Verstoß droht.

Hierzu gibt es auch genügend Rechtsprechung:

VG Aachen, Beschl. v. 05.09.2008, 6 L 373/08, juris Rn. 32:

„Soweit der Antragsteller einwendet, § 16a Satz 1 TierSchG setze "festgestellte Verstöße" voraus, die hier nicht gegeben seien, verkennt er einerseits, dass § 16a Satz 1 TierSchG als Vorschrift mit ordnungsrechtlichem Charakter (vgl. insoweit Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 2003, § 16a Rn. 1) genauso zum Erlass von Anordnungen "zur Verhütung künftiger Verstöße" befugt, die im Falle des Antragstellers - wie noch auszuführen sein wird - zu befürchten sind (...)"

VG Saarlouis, Urt. v. 24.02.2010, 5 K 531/09, Leitsatz 1:

„§§ 16a Tierschutzgesetz verpflichtet die Veterinärbehörden zum Einschreiten gegen festgestellte oder zu besorgende Verstöße gegen die sich aus § 2

Tierschutzgesetz oder den aus der Tierschutz-NutztierhaltungsVO ergebenden Pflichten des Tierhalters. Ein Entschließungsermessen besteht insoweit nicht.“

- Letztlich ist die Veterinärbehörde am Ort der ursprünglichen Haltung der Rinder auch die für die Anordnung nach § 16a TierSchG zuständige Behörde. Denn die Rinder befinden sich in deren Zuständigkeitsbereich. Eine etwaige – andere bzw. entgegenstehende – Zuständigkeit der Veterinärbehörde an der Sammelstelle liegt nicht vor. Diese würde erst dann begründet, wenn die Rinder in deren Zuständigkeitsbereich transportiert würden. Es kann daher durch den Erlass der Anordnung nach § 16a TierSchG am Ort der ursprünglichen Haltung der Rinder keine andere Zuständigkeit entgegenstehen bzw. unterlaufen werden, da diese schlicht nicht besteht.

Denkbar ist trotzdem – und auch eingetreten, siehe dazu unten –, dass das VG Schleswig – an das sich der Tierhalter nach Erlass der § 16a-Anordnung mit einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz sicherlich wenden würde – sich „auf die Zehen getreten fühlt“, weil es der Meinung ist, man wolle mit dem jetzigen Vorgehen seinen Beschluss zur Erteilung des Vorlaufattestes unterlaufen, und diesem Antrag stattgibt. Es wird dann möglicherweise nicht tierschutzrechtlich sondern mit Zuständigkeits-Erwägungen argumentieren und sagen – wie schon in dem Beschluss vom 27.02.2019 – dass seiner Meinung nach zu einer solchen Entscheidung allein der Amtstierarzt der Sammelstelle zuständig sei.

3. Gerichtliche Eilentscheidungen zum zweiten Weg

Nur zwei Tage nach der durch den Landrat des Landkreises Rendsburg-Eckernförde verfügten Anordnung mit dem Inhalt des Verbots des Transports nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG wurde von dem betroffenen Tierhalter ein Eilantrag

– wiederum vor dem VG Schleswig – erhoben mit dem Ziel, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die Anordnung wiederherzustellen.⁵⁵

Wiederum nur einen Tag später wurde die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs vom VG Schleswig wiederhergestellt und dies auf eine Beschwerde des Landkreises Rendsburg-Eckernförde noch am selben Tag durch das OVG Schleswig bestätigt.

Nach dem VG Schleswig komme der Veterinärbehörde des Landkreises Rendsburg-Eckernförde als zuständige Veterinärbehörde am Ort der ursprünglichen Haltung der Rinder keine Verbandskompetenz dafür zu, einen Tiertransport zu einer Sammelstelle aufgrund § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG zu untersagen. Die Anordnung stelle vielmehr einen Versuch dar, die Zuständigkeit der eigentlich für die Prüfung der Voraussetzungen eines Rindertransports nach Marokko zuständigen Behörden am Ort der Sammelstelle zu umgehen.

Dies hat das OVG Schleswig nur wenige Stunden später bestätigt.⁵⁶ Weiter sagt das OVG, die Voraussetzungen des § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG lägen schon nicht vor. Es sei nämlich nicht konkret absehbar – und damit keine hinreichend konkrete Gefahr dafür vorhanden – dass das weitere Geschehen (der Tiertransport) zu einem Verstoß gegen das Tierschutzgesetz oder andere tierschutzrechtliche Vorschriften führen werde. Es läge – wenn überhaupt – lediglich ein „Besorgnispotenzial“ vor, dass den Tieren auf dem Transportweg Schmerzen oder Leid zugefügt werde.⁵⁷ Für das Einschreiten nach § 16a TierSchG brauche es aber eine konkrete Gefahr, also eine Situation, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden – hier: einem tierschutzrechtlichen Verstoß – führen wird.

Das OVG schreibt hierzu:

⁵⁵ VG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019, Az.: 1 B 33/19 (unveröffentlicht).

⁵⁶ OVG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019, Az.: 4 MB 24/19, juris.

⁵⁷ OVG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019, Az.: 4 MB 24/19, juris Rn. 7.

„Nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen u.a. zur Verhütung künftiger Verstöße gegen das Tierschutzrecht. Die Vorschrift dient der Gefahrenabwehr und damit der Vermeidung von Situationen, in denen als Folge von Zuwiderhandlungen gegen § 2 TierSchG Beeinträchtigungen hinreichend wahrscheinlich sind (OVG Münster, Urt. v. 13.09. 2017 - 20 A 1789/15 -, juris Rn. 74). Zur „Verhütung künftiger Verstöße“ i.S.d. § 16a Abs. 1 TierSchG handelt die zuständige Behörde in Anlehnung an das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht nur dann, wenn die konkrete Gefahr eines tierschutzwidrigen Verhaltens oder Sachverhalts besteht. Dies setzt, wie der Antragsgegner in der angegriffenen Verfügung selbst ausführt, voraus, dass zum Zeitpunkt der behördlichen Prognose - ex ante - bereits hinreichend konkret absehbar ist, dass eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit zu einem tierschutzrechtlichen Verstoß führen wird. Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen nach allgemeinen Grundsätzen der Gefahrenabwehr keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein "Besorgnispotenzial". [Unterstreichung durch Verf.] (...). Dass vorliegend ein Schadenseintritt bereits hinreichend konkret absehbar wäre, ist zunächst in Bezug auf die in Ziffer 2 und 3 getroffenen Verfügungen nicht ersichtlich. Denn dies würde die Prognose beinhalten, dass der für die niedersächsische Sammelstelle zuständige Kreisveterinär den Export trotz der vom Antragsgegner befürchteten Gefahren genehmigt. [Unterstreichung durch Verf.]__ (...) Bei einem notwendigen Dazwischentreten anderer, kompetenzrechtlich zuständiger Ordnungsbehörden kann jedoch nicht mehr von einem ungehinderten Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens ausgegangen werden. [Unterstreichung durch Verf.] Es liegt vielmehr nur ein "Besorgnispotenzial" vor, welches ein Einschreiten nach § 16a Abs. 1 TierSchG nicht rechtfertigt.“⁵⁸

⁵⁸ OVG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019 – 4 MB 24/19 – juris Rn. 7 f.

4. Stellungnahme zu den Beschlüssen des VG Schleswig sowie des OVG Schleswig, mit denen die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die § 16a-Anordnung wiederhergestellt wurde

Zu den gerade dargestellten Entscheidungen ist Folgendes zu sagen:

a. Prozessual

Zunächst muss es verwundern, dass beide Gerichte innerhalb von einem Tag über einen Eilantrag entschieden haben, der am selben Tag oder jedenfalls nur einen Tag vorher eingereicht werden konnte. Denn die angegriffene Anordnung stammt vom 28.03.2019, beide Entscheidungen – vom VG wie auch vom OVG Schleswig – vom 29.03.2019. Hier bleibt fraglich, wie es zeitlich möglich war, den Antragsgegner – den Landkreis Rendsburg-Eckernförde – in der Weise anzuhören, dass hier das Gebot des rechtlichen Gehörs nicht verletzt wurde.

b. Zur besonderen Eilbedürftigkeit des Vollzugs der Anordnung

Ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung kann nur dann erfolgreich sein, wenn das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts gegenüber dem privaten Interesse der Antragstellerin, die Vollziehung bis zur Entscheidung über ihren Rechtsbehelf hinauszuschieben, nicht überwiegt. Das ist dann der Fall, wenn der Verwaltungsakt – hier die angegriffene Verbotserfügung des Landkreises Rendsburg-Eckernförde vom 28.03.2019 – offensichtlich rechtswidrig ist. Denn an der Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kann kein vorrangiges öffentliches Interesse bestehen. Umgekehrt ist der Rechtsschutzantrag abzulehnen, wenn der angefochtene Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig und seine Vollziehung eilbedürftig ist. In allen anderen Fällen – in den sogenannten PATT-Situationen – entscheidet bei summarischer Prüfung des Sachverhalts eine Abwägung der beteiligten öffentlichen und privaten Interessen, die für oder gegen die Dringlichkeit der Vollziehung sprechen, über die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes.

Nach diesen Grundsätzen ist der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abzulehnen, da die angegriffene Verbotsverfügung sich als offensichtlich rechtmäßig erweist.

Zur besonderen Eilbedürftigkeit ist zunächst zu sagen, dass alles, was im vorliegenden Fall nicht sofort vollzogen wird, zu spät kommt. Bei einem Transport aus dem Zuständigkeitsbereich des Landkreises Rendsburg-Eckernförde heraus würde der mit der Verfügung verfolgte Zweck der Verhinderung von krassen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften unwiderruflich vereitelt und insoweit auch die Zuständigkeit des Landkreises Rendsburg-Eckernförde zur Verhinderung dieser Verstöße ausgehebelt. Dies gilt erstens für die Fallkonstellation, in der die Rinder auf der Sammelstelle abgefertigt und weiter nach Marokko transportiert werden, was die wahrscheinlichste Fallkonstellation ist, denn die Sammelstelle wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von der Antragstellerin danach ausgesucht sein, dass der Transport dort abgefertigt werden wird. Insoweit kann die konkrete Gefahr von Tierschutzverstößen auf dem Weitertransport von der Sammelstelle nach Marokko auch nicht mit dem Argument verneint werden, dass eine weitere Behörde – die Veterinärbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Sammelstelle liegt –, die tierschutzrechtliche Erwägungen für diesen Transportabschnitt korrekt prüft, „dazwischengeschaltet“ ist. Denn dass die in diesem Fall angefahrne Sammelstelle die Transporte in Drittländer weiterhin genehmigt, ist mittlerweile erwiesen und war auch schon zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung des VG Schleswig vom 29.03.2019 wahrscheinlich, da diese Sammelstelle von dem Transporteur angefahren werden sollte. Spätestens nach der ersten Entscheidung des VG Schleswig zu der Verweigerung eines Vorlaufattests vom 27.02.2019 sollte für die Tierhalter und Transporteure hinreichender Grund bestehen, nur die Sammelstellen anzufahren, die die Transporte weiterhin ohne Probleme außer Landes lassen.

Zweitens würde der mit der Verfügung verfolgte Zweck der Verhinderung von krassen Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften unwiderruflich vereitelt und insoweit auch die Zuständigkeit des Landkreises Rendsburg-Eckernförde ausgehebelt werden, wenn ein Transport nur bis zur Sammelstelle erfolgt und

dieser – wider Erwarten – nicht abgefertigt wird, weil die dortige Veterinärbehörde die Genehmigung nicht erteilt. Es würde auch in diesem Fall nicht nur dem Antragsgegner die Zuständigkeit entzogen und die Verbotsverfügung so völlig ausgehöhlt, sondern es würden den Rindern auch – und zwar durch den unnötigen Transport zur Sammelstelle, an der der Transport endet – vermeidbare Leiden zugefügt werden, denn Stress, der bei Überschreitung der Schwellen des schlichten Unbehagens und der lediglich unwesentlichen Zeitspanne hinausgeht,⁵⁹ unter das Merkmal „Leid“ zu subsumieren ist, geht mit jedem Tiertransport, der nicht nur eine unwesentliche Zeitspanne dauert, einher. Die avisierte Sammelstelle lag in dem hier vorliegenden Fall über 350 km weit vom Ort der ursprünglichen Tierhaltung entfernt. Mit dem PKW wird für diese Strecke unter der Rubrik „schnellste Route“ bei der „üblichen Verkehrslage“ eine Zeit von 3 Stunden und 40 Minuten in Google-Maps angezeigt. Bei einem Transport mit einem LKW, der per se langsamer wäre als die Fahrt mit einem PKW und ein im Zweifel stattfindender Rücktransport mit der gleichen Zeit kann nicht mehr von einer „nur unwesentlichen“ Zeitspanne gesprochen werden; es könnte sogar – bei Baustellen, Staus usw. – durchaus die Marke der „langen Beförderung im Sinne von Art. 2 lit. m) EU-TTVO erreicht werden. Das erkennt auch die EU und schreibt in dem Erwägungsgrund 18 zu EU-TTVO:

„Es ist davon auszugehen, dass sich lange Beförderungen auf das Befinden der beförderten Tiere nachteiliger auswirken als kurze. Es sollten daher Verfahren festgelegt werden, die eine bessere Durchsetzung der Tierschutznormen gewährleisten, insbesondere durch Verbesserung der Rückverfolgbarkeit.“

Daraus ergibt sich, dass sich auch bereits „kurze“ Beförderungen auf das Befinden von Tieren nachteilig auswirken. Bei langen Beförderungen sieht auch die EU noch nachteiligere Auswirkungen auf das Befinden der transportierten Tiere.

⁵⁹ Vgl. zu der Definition von „Leiden“ BGH, Urt. v. 18.02.1987, Az.: 2 StR 159/86, NJW 1987, S. 1833, S. 1834.

c. Zur Frage, ob §16a Abs. 1 S. 1 TierSchG als richtige Ermächtigungsgrundlage für die erlassene Anordnung in Frage kommt:

Zwar enthält die EU-TTVO in ihrem Art. 23 Abs. 1 ebenfalls eine Ermächtigung an die zuständige Behörde zum Erlass tierschutzrechtlicher Anordnungen. Diese Ermächtigung ist jedoch gem. Art. 23 Abs. 1 S. 1 EU-TTVO beschränkt auf Fälle, in denen die zuständige Behörde feststellt, „dass eine Vorschrift dieser Verordnung nicht eingehalten wird bzw. nicht eingehalten worden ist“.

Vorliegend wurde die Anordnung auch auf eine mit hochgradiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende tierquälerische Behandlung der transportierten Tiere nach ihrer Ankunft am Bestimmungsort gestützt. Hier liegt – angesichts der in dieser Stellungnahme vorgenannten Quellen, die seit 30 Jahren regelmäßig über die o. g. Zustände berichten – nicht bloß ein „Besorgnispotenzial“ vor, wie das OVG Schleswig in seinem Beschluss vom 29.03.2019 schreibt.

Die Frage „wie ist bei zu erwartender tierquälerischer Behandlung der transportierten Tiere nach Beendigung des Transports zu verfahren“ wird durch die EU-TTVO nicht geregelt, da sich ihr Anwendungsbereich auf den Zeitraum zwischen dem Beginn des Transports (d. h. dem Einladen des ersten Tieres am Versandort) und dem Ende des Transports (d. h. dem Ende des Ausladens des letzten Tieres am Bestimmungsort) beschränkt.

Die insoweit bestehende tierschutzrechtliche Lücke wird durch § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gefüllt. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG greift immer dann ein, wenn die Behörde von einem Vorgang, Zustand oder Geschehensablauf erfährt, der gegen eine Norm des Tierschutzrechts verstößt. Zu den Normen des Tierschutzrechts gehören: Sämtliche Bestimmungen des Tierschutzgesetzes, also neben § 2 und den speziellen Ge- und Verboten der §§ 3 ff. insbesondere auch § 1 S. 2,⁶⁰ ebenso alle aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassenen Rechtsverordnungen. In den

⁶⁰ Vgl. dazu OVG Schleswig, ATD 1999, 38, 40.

EU-Verordnungen, die bislang auf dem Gebiet des Tierschutzes ergangen sind, finden sich zwar spezielle Eingriffsgrundlagen (s. Art. 23 EU-TTVO); soweit dies aber – wie dargelegt – nicht ausreichen, kann zum Erlass einer tierschutzrechtlichen Anordnung auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG als Generalklausel zurückgegriffen werden.⁶¹

d. Zur Frage, ob ein Einschreiten nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG auch bereits zu einem Zeitpunkt, in dem noch keine Verstöße gegen Tierschutzrecht stattgefunden haben, solche jedoch in absehbarer Zukunft zu erwarten sind, möglich ist:

Der zuständigen Behörde obliegt nach dem unmissverständlichen Gesetzeswortlaut gleichermaßen, gegen bereits festgestellte Verstöße oder gegen lediglich in absehbarer Zukunft zu erwartende künftige Verstöße einzuschreiten.

Aus dem Wortlaut und dem ordnungsrechtlichen Charakter von § 16a TierSchG folgt also, dass die Behörde nicht abzuwarten braucht, bis ein Verstoß gegen das Tierschutzrecht stattgefunden hat. Bei entsprechender Gefahr wird sie auch präventiv tätig, d. h.: Ist ein tierschutzwidriger Vorgang in absehbarer Zeit mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten, so trifft sie diejenigen Anordnungen, die zur Abwendung dieser Gefahr nötig sind.

Dazu z. B. das VG Saarlouis, Urt. v. 24.02.2010, 5 K 531/09:

„Einschreiten gegen festgestellte oder zu besorgende Verstöße“⁶²

⁶¹ Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz Kommentar 3. Aufl. 2016, § 16a Rn. 1.

⁶² Vgl. auch VG Aachen, Beschl. v. 05.09.2008, Az.: 6 L 373/08, juris Rn. 32.

oder VG Cottbus, Beschl. v. 6.09.2017, 3 L 509/17, juris Rn. 53:

„Die umfassende Ermächtigung zur Beseitigung bereits erfolgter oder zur Verhütung zumindest bevorstehender Verstöße gegen Vorschriften über den Umgang mit Tieren entspricht auch dem Sinn und Zweck des Tierschutzgesetzes. Die Gewährleistung eines effektiven Tierschutzes, die dem aus Art. 20a GG ableitbaren Auftrag des Staates zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Tieren dient, verlangt umfassende und intensive Eingriffsbefugnisse der zuständigen Fachbehörden. Da nur die ‚notwendigen‘ Anordnungen getroffen werden dürfen, bildet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ein angemessenes Korrektiv.“

Besteht also – wie hier – die konkrete Gefahr eines tierschutzwidrigen Verhaltens oder Vorgangs, weil absehbar ist, dass eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens mit Wahrscheinlichkeit zu einem tierschutzrechtlichen Verstoß führen wird, so ist die Behörde zu den notwendigen Anordnungen ermächtigt.⁶³ Dabei gilt der elastische Gefahrbegriff des Polizei- und Ordnungsrechts, d. h.: an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und schwerer der möglicherweise eintretende Schaden wiegt;⁶⁴ Schaden in diesem Sinne ist die Verletzung tierschutzrechtlicher Normen.

Die Grenze der behördlichen Zuständigkeit ist erst erreicht, wenn es sich lediglich um eine tierschutzrechtliche Anordnung der Gefahrenvorsorge oder einer Gefahrerforschungsmaßnahme im Vorfeld konkreter tierschutzrechtlicher Gefahren handeln würde. Besteht noch keine Wahrscheinlichkeit, dass es zu einem tierschutzrechtlichen Verstoß kommen wird, sondern nur eine mehr oder minder entfernte Möglichkeit, so ist nach § 16 Abs. 2 und 3 TierSchG (i. V. m. §

⁶³ Vgl. auch VGH Mannheim, Beschl. v. 09.08.2012, Az.: 1 S 1281/12, juris Rn. 5.

⁶⁴ Vgl. BVerwG NJW 1974, S. 815.

16a Abs. 1 S. 1 TierSchG) vorzugehen, denn die dortigen Befugnisse setzen noch keine Gefahr im Sinne des Gefahrenabwehrrechts voraus.⁶⁵

Da die vorliegende Anordnung damit begründet wird, dass die hochgradige Wahrscheinlichkeit einer tierquälerischen Behandlung der transportierten Tiere nach ihrer Ankunft am Bestimmungsort besteht, kann sie auf § 16a Abs. 1 S. 1 zweite Alternative – „zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen“ – gestützt werden.

e. Zur Frage nach einem Verstoß der auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gestützten Anordnung gegen den Vorrang des Unionsrechts, weil dieses nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) und lit c) EU-TTVO vorsieht, dass das Fahrtenbuch mit einem Stempel versehen und der Transport damit genehmigt wird, wenn erwartet werden kann, dass die Beförderung den Vorschriften der EU-TTVO entspricht

Die Antragstellerin macht geltend, aufgrund von Art. 14 Abs. 1 EU-TTVO ein Recht auf die Genehmigung des Transports zu haben, wenn sich aus dem Fahrtenbuch ergibt, dass die Beförderung allen Vorschriften dieser Verordnung entspricht.

Diesem vermeintlichen Recht steht jedoch als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts das Verbot der missbräuchlichen Rechtsausübung entgegen.⁶⁶

Ein Recht wird immer dann missbräuchlich ausgeübt, wenn durch seine Ausübung ein Erfolg oder Zustand herbeigeführt werden soll, der dem Unionsrecht widerspricht.

⁶⁵ Vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 09.08.2012, Az.: 1 S 1281/12, juris Rn. 4; vgl. zum Ganzen *Hirt/Maisack/Moritz*, Tierschutzgesetz Kommentar 3. Aufl. 2016, § 16a Rn. 2.

⁶⁶ Vgl. dazu *Felde*, Vorlaufatteste für Tiertransporte zu einer Sammelstelle, NVwZ 2019, S. 534 ff.

Mit der Ausübung seines vermeintlichen Rechts aus Art. 14 Abs. 1 der EU-TTVO erstrebt die Antragstellerin, dass ihre Rinder nach Marokko transportiert werden sollen, wo sie – trotz ihrer Deklaration als Zuchttiere – früher oder später geschlachtet werden. Diese Schlachtung erfolgt mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit unter Anwendung von Praktiken, die den in Kapitel II und III der VO (EG) Nr. 1099/2009 (im Folgenden: EU-TierschlachtVO) niedergelegten Vorschriften widersprechen und durch die den Tieren erhebliche und länger andauernde Schmerzen und Leiden zugefügt werden. Dieser Zustand widerspricht dem Unionsrecht.

Das folgt zunächst aus Art. 13 AEUV. Danach tragen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Politik im Bereich Landwirtschaft „den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung“. Dazu gehört, dass – wenn Tiere zur Gewinnung von Nahrungsmitteln für den Menschen geschlachtet werden – alles getan werden muss, um Schmerzen, Leiden und Ängste der Tiere bei der Vorbereitung und Durchführung der Schlachtung so weit als möglich auszuschließen oder, soweit dies nicht möglich ist, zu verringern.

Der Verstoß folgt weiter aus Art. 12 EU-TierschlachtVO, wonach Fleisch, das aus einem Drittland in das Gebiet der Union eingeführt werden soll, von einer Bescheinigung begleitet sein muss, die belegt, dass bei der Schlachtung Vorschriften eingehalten worden sind, die denen der Kapitel II und III der EU-TierschlachtVO zumindest gleichwertig sind. Der Unionsgesetzgeber will mit dieser Vorschrift erreichen, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten an unter tierquälerischen Bedingungen in Drittstaaten vorgenommenen Schlachtungen nicht mitwirken – nicht einmal mittelbar dadurch, dass sie das durch eine solche Schlachtung erzeugte Fleisch danach in die Union einführen. Im Wege des Schlusses „a maiore ad minus“ kann daraus abgeleitet werden, dass er erst recht vermeiden will, dass Tiere, die im Gebiet der Union gezüchtet, aufgezogen und gehalten worden sind, infolge von Amtshandlungen der Union oder ihrer Mitgliedstaaten in Drittstaaten ausgeführt werden, wenn ihnen dort mit

hochgradiger Wahrscheinlichkeit eine Schlachtung unter tierquälerischen Bedingungen droht.

Jedenfalls in der Zusammenschau ergeben diese beiden Vorschriften, dass es dem Willen des Unionsgesetzgebers widerspricht, wenn Organe der Union oder der Mitgliedstaaten an Schlachtungen in Drittstaaten, die unter Anwendung tierquälerischer Praktiken durchgeführt werden, mitwirken (hier: durch eine Genehmigung des der tierquälerischen Schlachtung vorausgehenden Tiertransports nach Art. 14 EU-TTVO).

Wird also ein Tiertransport nach Art. 14 der EU-TTVO genehmigt, obwohl mit ihm die Voraussetzung dafür geschaffen werden soll, dass die Tiere nach ihrer Ankunft im Bestimmungsland Marokko früher oder später unter Anwendung tierquälerischer Praktiken geschlachtet werden, dann führt die Ausübung des vermeintlichen Anspruchs auf die Transportgenehmigung zu einem Zustand, der dem Unionsrecht widerspricht. Damit ist die Ausübung des entsprechenden Rechts durch den Antragsteller rechtsmissbräuchlich, d. h. das geltend gemachte Recht steht ihm nicht zu.

Dieses Verbot der missbräuchlichen Rechtsausübung stellt einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts dar. Es gilt insbesondere (aber nicht nur), wenn – wie hier – jemand Rechte geltend macht, die sich unmittelbar aus dem Unionsrecht ergeben.⁶⁷

Eine spezielle unionsrechtliche Rechtsgrundlage, um die Ausübung eines missbräuchlich ausgeübten Rechts zu untersagen, ist nicht erforderlich; das Rechtsmissbrauchsverbot ist Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts.⁶⁸ Es ist also unschädlich, wenn man seine Anwendung nicht auf einen in Art. 14 EU-TTVO enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriff oder eine in der Verordnung befindliche Generalklausel stützen kann. Unschädlich ist auch,

⁶⁷ Vgl. EuGH, Urt. v. 22.11.2017, Rs. C-251/16, ECLI:EU:C:2017:881, BeckRS 2017, 132356, Rn. 30, 31.

⁶⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 22.11.2017, Rs. C-251/16, ECLI:EU:C:2017:881, BeckRS 2017, 132356, Rn. 31.

dass sich die Ziele des Unionsgesetzgebers, die hier den Rechtsmissbrauch ergeben, aus anderen Normenkomplexen – nämlich aus Art. 13 AEUV und aus Art. 12 der EU-Tierschlachtverordnung – ergeben. Für die Frage, ob die Ausübung des vermeintlichen Anspruchs aus Art. 14 EU-TTVO rechtsmissbräuchlich ist, kommt es allein darauf an, ob der beabsichtigte Rindertransport mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führt, dass die Rinder im Bestimmungsland unter tierquälerischen Bedingungen geschlachtet werden.

Wenn Tiere als Zuchttiere in Länder des Nahen Ostens oder des Maghreb exportiert werden, werden sie alle – ohne Ausnahme – im Zielland früher oder später geschlachtet/geschächtet. Die Tatsache, dass trotz seit vielen Jahren stattfindender Zuchttierexporte in solche Länder dort keine nennenswerten Zuchtviehbestände entstanden sind, lässt es als naheliegend erscheinen, dass es sich bei der Deklaration als Zuchttiere um einen Etikettenschwindel handelt. Das hängt auch damit zusammen, dass das Klima und die Vegetation in diesen Ländern für die Haltung deutscher Hochleistungsrinder gänzlich ungeeignet sind, was dazu führt, dass sie selbst dann, wenn ihnen trotz der prekären Ernährungslage in einzelnen Ländern Kraftfutter zugeführt wird, relativ wenig Milch geben. Aber selbst wenn ein exportiertes Tier zunächst zur Zucht verwendet wird, wird es gleichwohl früher oder später – in aller Regel bereits nach einer Kalbung und nach Ablauf der anschließenden Laktation – geschlachtet.

Die Schlachtung erfolgt in Ländern, in denen das rituelle Töten die Regelform darstellt, ohne Betäubung und ist schon allein deswegen für das Tier mit erheblichen und länger anhaltenden Schmerzen und Leiden verbunden. Zumindest bei Rindern ist das ganz sicher, denn auch nach dem Schächtschnitt bleibt die Blutversorgung des Gehirns durch Arterien, die in der Wirbelsäule, also an der Rückseite des Halses verlaufen und deshalb nicht durchschnitten werden (sog. Vertebralarterien), noch eine Zeitlang aufrechterhalten. Aus diesem Grund bleibt das Rind auch nach dem an der Vorderseite des Halses geführten Schächtschnitt in jedem Fall noch einige Zeit bei Bewusstsein, was man u. a. an Aufstehversuchen nicht fixierter Rinder erkennen kann. Allein dadurch sind erhebliche Schmerzen, Leiden und Todesangst während des Schnittes und des

anschließenden Ausblutens für eine Zeitspanne von nicht unerheblicher Dauer mit Sicherheit anzunehmen (und nicht etwa nur möglich, wie teilweise eingewendet wird).

Zur Wahrscheinlichkeit tierquälerischer Schlachtungen sagt das Europäische Parlament in seiner Entschließung v. 14.02.2019 (Rn. 81):

„Das Europäische Parlament äußert seine Besorgnis darüber, dass immer wieder von Problemen hinsichtlich Tiertransporten und Tierschutz in bestimmten Drittländern berichtet wird; weist darauf hin, dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern, in die Tiere von der EU aus transportiert werden, mit extremem und langandauerndem Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen; fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, soweit möglich den Übergang hin zu Transporten von Fleisch oder Schlachtkörpern anstelle von lebenden Tieren sowie von Spermata und Embryonen anstelle von Zuchttieren in Drittländer zu fördern, auch wenn aus den Drittländern häufig lebende Tiere nachgefragt werden.“

Daraus folgt, dass die Schlachtung in Drittländern, in denen rituell geschlachtet wird, nicht nur vereinzelt sondern regelmäßig „mit extremem und langandauerndem Leiden“ verbunden ist, und, dass Zuchttiere gleichermaßen betroffen sind wie Tiere, die als Schlachttiere deklariert sind.

Zwar sind für betäubungslose rituelle Schlachtungen in mitteleuropäischen Ländern – wenn sie ausnahmsweise erlaubt werden (vgl. § 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG) – bestimmte Kautelen vorgegeben worden, deren Einhaltung die Schmerzen und Leiden der Tiere vermindern sollen. So wird in Deutschland im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht⁶⁹ u. a. verlangt, dass Fixiereinrichtungen vorhanden sein müssen, die eine Ruhigstellung ohne unnötige Beunruhigung ermöglichen sowie eine sichere Schnittführung und schnelle

⁶⁹ BVerfGE 104, 337, NJW 2002, 663.

Entblutung gewährleisten, dass Rinder nur in mechanischen Fixiereinrichtungen im Stehen geschächtet werden dürfen, dass Boden und Schlachteinrichtung nach dem Schächten vollständig vom Blut gereinigt sein müssen, bevor das nächste Tier hereingeführt wird; dass geeignete und funktionsfähige Betäubungsgeräte einsatzbereit vorgehalten werden müssen, dass nach dem Schächtschnitt jede weitere Manipulation am Tier bis zum völligen Abschluss des Ausblutens unterbleiben muss, dass es der permanenten Anwesenheit eines Tierarztes mit der Befugnis und der Verpflichtung zum sofortigen Einschreiten bedarf. Es kann jedoch keine Rede davon sein, dass diese Beschränkungen in ihrer Gesamtheit auch in denjenigen Ländern eingehalten würden, in denen das betäubungslose Schlachten die Regelform des Schlachtens darstellt. Außerdem kann das Fortbestehen der Blutversorgung des Gehirns durch die bei Rindern an der Rückseite des Halses verlaufenden und trotz des Schächtschnitts zunächst intakt bleibenden Vertebralarterien und das dadurch bedingte Fortbestehen des Bewusstseins der Tiere für eine Zeitlang nach dem Schächtschnitt auch durch eine Einhaltung aller dieser Kautelen – außer wenn sofort nach dem Schnitt betäubt würde, was aber in den genannten Ländern keinesfalls anzunehmen ist – nicht verhindert werden.

Auf weitere, zu zusätzlichen erheblichen Schmerzen und Leiden bei den Tieren führende Schlachtpraktiken sollte es vor dem Hintergrund, dass bereits das betäubungslose Schlachten – jedenfalls bei Rindern – den Tatbestand der Tierquälerei erfüllt, eigentlich nicht mehr ankommen. Dennoch sind auch solche Praktiken aufgrund übereinstimmender Medienberichte aus Ländern mit betäubungsloser Schlachtung als Regelform nicht nur möglich, sondern ebenfalls in höchstem Maße wahrscheinlich.⁷⁰ Das liegt bei Rindern u. a. auch daran, dass diese Tiere allein schon durch ihre Körpergröße, ihr Gewicht und ihre Klauen sehr wehrhafte Tiere sind, die nur durch Maßnahmen, die sich als schwere Gewalteinwirkung darstellen und den Tatbestand der Tierquälerei erfüllen, ohne Betäubung zum Ort der Schlachtung gebracht und unbetäubt geschlachtet werden

⁷⁰ Europäisches Parlament, Entschließung v. 14.02.2019, Rn. 81.

können. Zu diesen Maßnahmen gehören u. a. das Verdrehen des Schwanzes, das Zusammenbinden der vorderen und hinteren Extremitäten, das Niederwerfen und zu-Boden-Bringen der Tiere, das Hochziehen an den Hintergliedmaßen, ggf. auch das Durchschneiden der Sehnen oder das Greifen in sowie das Ausstechen der Augen. Auch die Verwendung bestimmter Zwangsstände sind für die Tiere mit erheblichen Leiden für die Tiere und mit Todesangst verbunden.

Zu all diesen Praktiken gibt es mittlerweile so viele detaillierte Berichte und Bilddokumente, dass man es nur als grob fahrlässig bewerten kann, wenn von politischer Seite – beispielsweise vom BMEL – eingewendet wird, dass es sich lediglich um Einzelfälle handele. Nicht ohne Grund spricht das Europäische Parlament mit Bezug auf die genannten Länder von

*„regelmäßigen Verstößen gegen internationale Normen“.*⁷¹

Alle diese Informationen über die in Marokko üblicherweise herrschenden Schlachtbedingungen sind für das Gericht mit zumutbarem Aufwand überprüfbar und müssen folglich im vorliegenden Verfahren verwertet werden. Z. B. sind in dem Aufsatz von *Maisack/Rabitsch* in der Zeitschrift „Amtstierärztlicher Dienst“ Heft 4/2018 S. 209 ff. („Zur Plausibilitätsprüfung nach Artikel 14 (1) a) ii) anlässlich der Genehmigung grenzüberschreitender Transporte in Drittländer“) zahlreiche über das Internet aufrufbare Informationsquellen benannt, die ohne großen Aufwand geöffnet werden können. Die Entschließung des Europäischen Parlaments sowie Bilddokumentationen von Tierschutzorganisationen wie z. B. „Animals Angels e. V.“⁷² und Tierärzten, die die frei zugänglichen Schlachthöfe in diesen Ländern regelmäßig besuchen und die die Vorgehensweisen dort bezeugen können.

⁷¹ Europäisches Parlament, Entschließung v. 14.02.2019, Rn. 81.

⁷² <https://www.animals-angels.de/>.

f. Keine Umgehung der Entscheidung des VG Schleswig

Der Erlass der Verbotsverfügung vom 28.03.2019 des Landkreises Rendsburg-Eckernförde aufgrund § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG, die zum Gegenstand hat, den Transport der Rinder mit den in der Verfügung benannten Ohrmarken zu einer Sammelstelle nach Niedersachsen zu verbieten, ist auch keine Umgehung der Entscheidung des VG Schleswig vom 27.02.2019 – 1 B 16/19, wie VG Schleswig und auch OVG Schleswig in ihren o. g. Entscheidungen meinen.

Ein Vorwurf widersprüchlichen Verhaltens oder der Umgehung der o. g. Entscheidung kann dem Antragsgegner nicht gemacht werden. In Ansehung des Vorlaufattestes hält dieser sich nämlich genau an die Rechtsprechung des VG Schleswig, wonach für das Vorlaufattest ausschließlich nach Tierseuchenrecht zu entscheiden ist und tierschutzrechtliche Fragen keine Rolle spielen sollen. Folglich liegt in der Ausstellung des – erteilten – Vorlaufattestes auch nur die Aussage, dass die für einen Transport im Unionsgebiet erforderlichen tierseuchenrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Wenn man der Entscheidung des VG Schleswig folgt und einen Anspruch der Antragstellerin auf Erteilung des Vorlaufattests annimmt, so ist deren Anspruch also erfüllt worden.

Die Antragstellerin hat jedoch keinen Anspruch darauf, von einer rechtmäßigen Verbotsverfügung nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG verschont zu bleiben.

Die Anordnung nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG beschäftigt sich mit anderen Fragen als das Vorlaufattest, nämlich damit, was mit den Tieren auf dem Transport über mehr als 2.500 km über Land und z. T. den Seeweg sowie nach ihrer Ankunft am Bestimmungsort in Marokko mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit geschehen wird. Folglich kann zwischen diesen beiden Verwaltungsakten kein Widerspruch oder ein Umgehen der Entscheidung vom 27.02.2019 gesehen werden. Die beiden Verwaltungsakte sind somit – wie es auch das VG Schleswig für das Vorlaufattest und die an der Sammelstelle zu erteilende Transportgenehmigung angenommen hat – unabhängig voneinander zu betrachten.

5. Folgen der Gerichtsentscheidungen zum zweiten Weg in Schleswig-Holstein

In dem Beschluss des VG Schleswig vom 27.02.2019 (Az. 1 B 16/19) – Antragsgegner in diesem Verfahren war der Kreis Steinburg, ein Nachbarkreis des Kreises Rendsburg-Eckernförde – wurde in einem gerichtlichen Eilverfahren durch das für ganz Schleswig-Holstein zuständige Verwaltungsgericht zunächst entschieden, dass Vorlaufatteste ohne Ansehung von Tierschutzaspekten zu erteilen sind, wenn die tierseuchenrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. In der Folgezeit hatte das Veterinäramt des Kreises Rendsburg-Eckernförde mit der o. g. Ordnungsverfügung versucht, den Transport von Rindern zu einer Sammelstelle nach Niedersachsen zu untersagen. Gegen diese Ordnungsverfügung wehrte sich der regionale Rinderzuchtverband mit Erfolg, und zwar wiederum vor dem VG Schleswig.⁷³ Der Beschluss des VG Schleswig wurde anschließend (am selben Tag) durch das OVG Schleswig⁷⁴ bestätigt.⁷⁵

In einer Pressemitteilung schreibt dazu der Landrat des Landkreises Rendsburg-Eckernförde Dr. Rolf-Oliver Schwemer:

„Die Klärung dieser Punkte ist im Interesse aller Beteiligten zu begrüßen. Für den Kreis Rendsburg-Eckernförde sind die aktuellen juristischen Auseinandersetzungen um Vorlaufatteste für Tiertransporte und in diesem Zusammenhang stehende Ordnungsverfügungen damit beendet. Die ergangene Ordnungsverfügung wird in Kürze aufgehoben werden. Die Auseinandersetzungen der vergangenen Wochen sowie die von mehreren Kreisen angestrebten juristischen Auseinandersetzungen haben zu Tage gebracht, dass die unteren Veterinärbehörden die zu

⁷³ VG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019; Az.: 1 B 33/19 (unveröffentlicht).

⁷⁴ OVG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019; Az.: 4 MB 24/19, juris.

⁷⁵ Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Landrates des Landkreises Rendsburg-Eckernförde vom 01.04.2019, abrufbar unter <https://www.kreis-rendsbu- eckernfoerde.de/service/aktuelles/aktuelles/news/mit-den-beschluessen-des-vg-schleswig- sowie-des-ovg-schleswig-sind-die-aktuellen-juristischen-auseina/>.

befürchtenden tierschutzrechtlichen Probleme während der Transporte und in den Zielländern mit den Instrumenten des Tierschutz- und des Tierseuchenrechts jedenfalls dann nicht wirksam in den Griff bekommen können, wenn auf Sammelstellen in anderen Bundesländern ausgewichen wird.

Das Unterliegen in den juristischen Auseinandersetzungen ändert nichts daran, dass es in Schleswig-Holstein unter der Federführung des Umweltministeriums bislang nicht gelungen ist, auch nur eine einzige anforderungsgerechte Transportroute mit der notwendigen Infrastruktur wie Ablade- und Futterstellen für diese Drittländer zu identifizieren. Es ändert auch nichts daran, dass nach Abschluss des Transports in den Zielländern mit erheblichen Beeinträchtigungen tierschützender Belange zu rechnen ist. Wenn die Auseinandersetzungen der letzten Wochen einen Nutzen hatten, dann den, die tierschutzrechtlichen Probleme dieser Tierexporte herauszuarbeiten. Und deutlich zu machen, dass es dafür dringend einer politischen Lösung bedarf. Sei es auf bundespolitischer Ebene, sei es durch die Europäische Union. Hier sind die Verantwortlichen nunmehr gefordert, durch eine Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens, durch wirksame Veterinärabkommen mit den Drittländern, durch die Entwicklung eines effektiven Kontroll- und Zertifizierungssystems für die Transporte sowie durch weitere geeignete Maßnahmen zu wirksamen Verbesserungen beizutragen.

Ich danke dem Kreistag sowie den Kreistagsfraktionen dafür, dass sie den Kreisveterinärinnen und Kreisveterinären und mir während der letzten Wochen stets den Rücken gestärkt haben.“⁷⁶

6. Pressemitteilung der DJGT vom 02.04.2019

⁷⁶ vgl. Schwemer, Dr. Rolf-Oliver, abrufbar unter <https://www.kreis-rendsburg-eckernfoerde.de/service/aktuelles/aktuelles/news/mit-den-beschluessen-des-vg-schleswig-sowie-des-ovg-schleswig-sind-die-aktuellen-juristischen-auseina/>.

Auch die Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V. als Verfasserin dieser Stellungnahme hat eine Pressemitteilung zu den aktuellen juristischen Ereignissen – speziell zum Vorgehen des Landkreises Rendsburg-Eckernförde – mit folgendem Wortlaut verfasst:

„Nach Ansicht der Deutschen Juristischen Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V. kann bereits die Erteilung eines Vorlaufattests für einen Rindertransport zu einer Sammelstelle rechtmäßig verweigert werden.

Aufgrund der seit Jahrzehnten dokumentierten Zustände, die auf langen Tiertransporten und in bestimmten Ländern herrschen, besteht eine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit, dass der Transport wie auch die Abladung und die Schlachtung unter tierquälerischen Zuständen stattfinden. Transportgenehmigungen in die Länder Marokko, Algerien, Ägypten, Aserbaidshan, Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan, Armenien, Irak, Iran, Kirgistan, Libanon, Libyen, Syrien und die Türkei ignorieren die Anforderungen des Art. 14 EU-TiertransportVO und sind rechtswidrig.

Hintergrund:

Nachdem sich einige Landräte und Amtstierärzte aus Gründen des Tierschutzes geweigert haben, sogenannte Vorlaufatteste für Rindertransporte zu deutschen Sammelstellen auszustellen, sind diese durch mehrere deutsche Gerichte in Eilrechtsschutzverfahren dazu verpflichtet worden. Einer der Vorreiter war der Landkreis Rendsburg-Eckernförde in Schleswig-Holstein.

Nicht berücksichtigt haben die Gerichte in diesen Verfahren, dass die Vorlaufatteste Teil eines einheitlich zu betrachtenden Vorgangs sind, nämlich des Transportvorgangs, der am Ort der bisherigen Haltung der Rinder beginnt und am Bestimmungsort, z. B. in Algerien, Marokko oder in der Türkei endet. Weiter wurden weder das Staatsziel Tierschutz der deutschen Verfassung, das Unionsziel Tierschutz im EU-Vertrag noch das Verbot rechtsmissbräuchlichen Handelns berücksichtigt.

Ein wiederholter Vorstoß für einen wirksamen Tierschutz erfolgte wiederum im Landkreis Rendsburg-Eckernförde von dem dortigen Landrat Dr. Rolf-Oliver Schwemer. Nachdem das Vorlaufattest für einen Rindertransport zu einer Sammelstelle gemäß der gerichtlichen Verpflichtung erteilt worden war, wurde eine auf das Tierschutzgesetz gestützte Verbotsverfügung erlassen. Diese sollte verhindern, dass die Rinder den Transport in einen tierschutzrechtlichen Hochrisikostaat und die dort stattfindende Schlachtung erleiden müssen.

Auch diese Verfügung wurde nur einen Tag später vom VG Schleswig aufgehoben, was das OVG Schleswig nur Stunden später bestätigte. Als Begründung wurde seitens der Gerichte angeführt, dem Landkreis Rendsburg-Eckernförde fehle die Zuständigkeit für die Verfügung; zuständig sei die Veterinärbehörde der niedersächsischen Sammelstelle. Auch liege keine konkrete Gefahr hinsichtlich Tierqualen auf dem Transport und bei der Schlachtung vor, sondern allenfalls „Besorgnispotenzial“.

Diese Ausführungen sind angesichts der Tatsache, dass eine Zuständigkeit der niedersächsischen Veterinärbehörde, die hätte unterlaufen werden können, zum Zeitpunkt des Erlasses der Verbotsverfügung gar nicht bestand, äußerst fraglich. Weiterhin ist anzunehmen, dass der Rindertransport zu einer Sammelstelle geleitet werden sollte, deren Veterinärbehörde die Transporte in Drittländer weiterhin genehmigt, obwohl bereits ein konkreter, in Niedersachsen abgefertigter Transport von der Organisation Animals Angels e. V. begleitet und schwere Verstöße gegen das Tierschutzrecht dokumentiert wurden.⁷⁷

Ländererlasse, die die Erteilung von Transportgenehmigungen an der Sammelstelle untersagen, werden aktuell unterlaufen, indem

Rindertransporte von den Transportunternehmern über diejenigen Sammelstellen geleitet werden, die auch weiterhin (nach Ansicht der DJGT rechtswidrige) Transportgenehmigungen ausstellen.

Eine Transportgenehmigung ist bislang noch nicht aus den Gründen der tierquälerischen Bedingungen auf dem Transport und bei der Schlachtung verweigert worden. Jedenfalls gibt es bislang keinerlei Rechtsprechung, die die Verpflichtung eines Veterinäramts an einer Sammelstelle zur Ausstellung einer Transportgenehmigung zum Gegenstand hat.“

V. Aktuelle Erlasslage in den Ländern

1. Neuer – unbefristeter – Erlass in Schleswig-Holstein

Seit dem 22.03.2019 gilt in Schleswig-Holstein ein neuer Erlass. Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Medieninformation Schleswig-Holstein sagt hierzu:

„Der Erlass besagt, dass auf den Transportrouten nach Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Irak, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan und Usbekistan erhebliche Verstöße gegen den Tierschutz zu befürchten sind und Transporte insbesondere in diese Staaten nur dann genehmigt werden dürfen, wenn zur Überzeugung der Behörde vor allem die folgenden Anforderungen erfüllt sind:

- Die Führung eines Fahrtenbuchs bis zum Bestimmungsort unabhängig vom Zielland,*
- eine sichergestellte Kontrollmöglichkeit während der Beförderung,*
- eine konsequente Überprüfung der Fahrtenbücher nach dem Transport,*
- die umfassende Gewährung des Zugangs zu elektronischen Daten,*
- eine Kontrolle der Temperaturen, Notfallplänen sowie die Verifizierung von Versorgungsstationen in Drittländern.*

Zudem wird die Überprüfung und umgehende Meldung von Hinweisen auf mögliche Verstöße beim Transport oder bei einer Umlade- oder Entladestation über tierschutzwidrige Bedingungen an eine zentrale Meldestelle angeordnet,

*um die zügige Information der Veterinärinnen und Veterinäre sicher zu stellen und die Kriterien laufend anpassen zu können.*⁷⁸

Der Erlass ist auf der Website des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Medieninformation Schleswig-Holstein⁷⁹ abrufbar. Er sieht strenge Voraussetzungen an den Erlass von Transportgenehmigungen vor.

„Deshalb erfordert die Erteilung einer Genehmigung für Transporte insbesondere in diese Staaten, dass zur Überzeugung der Behörde alle Voraussetzungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vorliegen. Nur wenn diese Überzeugung besteht, ist die Genehmigung zu erteilen [Unterstreichung durch Verf. dieser Stellungnahme]. Anträge auf Genehmigung eines Tiertransportes müssen im Einzelfall bearbeitet und entschieden werden.“⁸⁰

Nachfolgend werden die Anforderungen der EU-TTVO aufgeschlüsselt. Aufgrund der Entscheidung des VG Schleswig vom 27.02.2019 bestimmt der Erlass Folgendes:

„Nach dem Beschluss des VG Schleswig vom 27.02.2019 - 1 B 16/19 ist die Ausstellung von tierseuchenrechtlichen Vorzeugnissen unabhängig von der tierschutzrechtlichen Situation beim Transport in bestimmte Drittländer zu sehen und kann nicht aufgrund tier-schutzrechtlicher

⁷⁸ Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Medieninformation Schleswig-Holstein vom 22.03.2019 zum Herunterladen, Landwirtschaftsministerium veröffentlicht neuen Erlass zu Tiertransporten und stellt Forderungen an den Bund.

⁷⁹ https://www.schleswig-holstein.de/SiteGlobals/Forms/Suche/DE/Servicesuche_Formular.html?input_=1267554>s=1272062_list%253DdateOfIssue_dt%252Bdesc&resourceId=1271904&submit.x=0&submit.y=0&templateQueryString=Tiertransport+Erlass&pageLocale=de.

⁸⁰ Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Medieninformation Schleswig-Holstein, abrufbar unter https://www.schleswig-holstein.de/SiteGlobals/Forms/Suche/DE/Servicesuche_Formular.html?input_=1267554>s=1272062_list%253DdateOfIssue_dt%252Bdesc&resourceId=1271904&submit.x=0&submit.y=0&templateQueryString=Tiertransport+Erlass&pageLocale=de.

*Bedenken verweigert werden, wenn die tierseuchenrechtlichen Garantien des Zeugnisses uneingeschränkt bestätigt werden können.*⁸¹

2. Hessischer Erlass

In Hessen gibt es seit April 2019 einen Erlass. Danach sind Transporte von landwirtschaftlichen Nutztieren in die nachfolgend genannten Drittländer grundsätzlich nicht genehmigungsfähig, „da weiterhin auf den Transportrouten in diese Drittländer erhebliche Verstöße gegen die tierschutzrechtlichen Vorschriften zu befürchten sind: Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Irak, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan und Usbekistan.

Auf der Website des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), ist dazu zu lesen:

„Solange uns keine Unterlagen vorliegen mit denen geprüft werden kann, ob die gesetzlichen Mindestanforderungen bei Tiertransporten eingehalten werden, sind wir gezwungen selbst zu handeln“, bekräftigte Ministerin Hinz. „Mit dem Anchlusserrlass haben wir einen sicheren Kriterienkatalog zur Überprüfung der Genehmigungsfähigkeit von langen Tiertransporten festgelegt. Die Kriterien richten sich nach bereits bestehenden Vorgaben der Europäischen Union (EU) zum Tierschutz. Demnach müssen die Mitgliedstaaten unter anderem in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr den Erfordernissen des Tierwohls in vollem Umfang Rechnung tragen.“

Der Erlass betrifft Transportrouten nach Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Irak, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan und

⁸¹ Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung, Medieninformation Schleswig-Holstein, abrufbar unter https://www.schleswig-holstein.de/SiteGlobals/Forms/Suche/DE/Servicesuche_Formular.html?input=1267554>s=1272062_list%253DdateOfIssue_dt%252Bdesc&resourceId=1271904&submit.x=0&submit.y=0&templateQueryString=Tiertransport+Erlass&pageLocale=de.

*Usbekistan. Er wird angepasst, sobald weitere, belastbare Informationen zu den Routen vorliegen. Sofern die gesetzlichen Bedingungen an den Tierschutz belegbar eingehalten werden, schließt der Erlass Transporte im Einzelfall nicht aus.*⁸²

3. Bayern

Laut einer Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministers für Umwelt und Verbraucherschutz vom 13.03.2019 sollen aus Bayern künftig Tiere nur noch unter bestimmten, engen Voraussetzungen in Drittstaaten befördert werden. Die Pressemitteilung lautet:

„Tiertransporte nur noch gemeinsam mit Tierschutz: Aus Bayern sollen in Zukunft Tiere in bestimmte Drittstaaten nur noch transportiert werden, wenn nachgewiesen wird, dass auf der gesamten Transportroute die Anforderungen der EU-Tiertransportverordnung eingehalten werden. Das Umweltministerium hat eine Liste von 17 Staaten erarbeitet, bei denen erhebliche Zweifel bestehen, dass die deutschen Tierschutzstandards durchgehend beim Transport bis zum Zielort der Tiere eingehalten werden. Bayerns Umweltminister Thorsten Glauber betonte dazu: "Tierschutz endet nicht an der Landesgrenze. Tiertransporte müssen tierschutzgerecht sein. Unsere Amtstierärzte brauchen handfeste Kriterien, ob Transportrouten in Transit- und Zielländern außerhalb der EU diese Bedingung erfüllen. Transportrouten ohne durchgehend belegbare Versorgungsmöglichkeiten sind künftig tabu. Transportplanungen, Adressen und Navigationsdaten müssen plausibel und nachprüfbar sein. Nur dann können Tier-Exporte genehmigt werden. Wir schaffen eine neue zentrale Stelle für ganz Bayern, die Informationen zu Transportrouten bündelt und den Veterinärämtern einheitliche Empfehlungen gibt. Daneben werden wir auch die Haltungs-

⁸² Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUKLV), Tiertransporte in Drittländer weiterhin gestoppt – Hessen verlängert Erlass, Pressemitteilung vom 17.04.2019, abrufbar unter <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/tiertransporte-drittlaender-weiterhin-gestoppt-hessen-verlaengert-erlass-0>.

und Schlachtbedingungen in diejenigen Drittstaaten aufmerksam beobachten, die mit Tierschutzverstößen in Zusammenhang gebracht werden. Ich hoffe, dass sich nun möglichst viele Bundesländer zum Schutz der Tiere diesem bayerischen Vorgehen anschließen."

*Die Liste umfasst derzeit Transporte in folgende Staaten: **Ägypten, Algerien, Armenien, Aserbaidschan, Irak, Iran, Kasachstan, Kirgistan, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tadschikistan, Türkei, Tunesien, Turkmenistan, Usbekistan.** [Hervorhebung d. Verf.]*

Bayern dringt darüber hinaus auf eine bundeseinheitliche Lösung. "Zusammen mit dem Bund werden wir klären, ob in diese Drittstaaten überhaupt noch Tiertransporte stattfinden sollen. Der Bund hat das Thema jetzt auf die Agenda gesetzt. Das ist zu begrüßen und führt hoffentlich schnellstmöglich zu einheitlichen Regelungen im Sinne des Tierschutzes", so Glauber. Da nach einem aktuellen Beschluss des Verwaltungsgerichts Schleswig die Ausstellung von tierseuchenrechtlichen Vorzeugnissen unabhängig von der tierschutzrechtlichen Situation beim Transport in bestimmte Drittländer zu sehen ist und nicht aufgrund tierschutzrechtlicher Bedenken verweigert werden kann, ist eine bundeseinheitliche Lösung an dieser Stelle umso wichtiger. Deshalb soll es zum Tierschutz im Zusammenhang mit Tiertransporten einen Antrag Bayerns bei der anstehenden Agrarministerkonferenz geben.

Künftig sollen in Bayern alle von Exporteuren angegebenen Abladeorte in Drittstaaten konsequent überprüft und mit Fahrtenbüchern und Navigationsdaten abgeglichen werden. Insbesondere für die Transportstrecke in die zentralasiatischen Staaten sind nach den dem Umweltministerium vorliegenden Erkenntnissen in Russland östlich von Moskau ausreichende Versorgungsmöglichkeiten der Tiere bisher nicht belegt.

Die bei der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen angesiedelte Dachstelle "Export" soll für alle bayerischen Veterinärämter eine zentrale Datenbank aufbauen, um die Transportprüfungen durch die Behörden vor Ort zu erleichtern und zu vereinheitlichen. Gesammelt

werden sollen etwa gesicherte und nachvollziehbare Angaben über Entlade- und Versorgungsbedingungen in kritischen Drittstaaten.

Die Neuregelungen bei der Abfertigung von Tiertransporten betreffen derzeit 17 Drittstaaten mit aus Tierschutzsicht kritischen Transportbedingungen in diese Staaten. Sie beruhen auf Auswertungen anlässlich eines Runden Tisches im Umweltministerium, an dem neben Vertretern aus den Bereichen des Tierschutzes, der Amtstierärzte und der kommunalen Spitzenverbände auch Vertreter des Bauernverbandes, der Landwirtschaft und des Viehhandels teilgenommen haben.

Die Genehmigung von Tiertransporten ist stets eine Einzelfallentscheidung der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde. Das Umweltministerium hat für die Behörden vor Ort entsprechende Vollzugshinweise erarbeitet. Grundsätzlich sind die Transportunternehmen verpflichtet, auf der gesamten Route tierschutzkonforme Transportbedingungen sicherzustellen.⁸³

VI. Faktisches Problem der Ländererlasse

Trotz dieser Erlasslage werden auch Rinder aus Hessen, Bayern und Schleswig-Holstein weiterhin in die genannten Drittländer transportiert.

1. Gründe für die weiterhin stattfindenden Transporte in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten

Gründe für die recht ungehinderte Fortsetzung der Transportpraxis in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaten sind folgende:

- Nach Art. 14 EU-TTVO müssen lange, grenzüberschreitende Beförderungen von Nutztieren vor Transportbeginn behördlich genehmigt werden. Zuständig dafür ist die „Behörde am Versandort“ (Art. 14 Abs. 1 Satz 1).

⁸³ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Glauber: Tiertransporte in Drittstaaten – Umweltministerium legt Liste vor, Neue Zentralstelle wird eingerichtet; Pressemitteilung Nr. 30/19, abrufbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/aktuell/presse/pressemitteilung.htm?PMNr=30/19>.

- „Versandort“ ist nach Art. 2 lit. r) der EU-TTVO der Ort, an dem das Tier erstmals auf das Transportmittel verladen wird – also normalerweise der Bauernhof bzw. der Betrieb, in dem es bisher gehalten wurde.

- Aber: Nach Art. 2 lit. r) Satz 2 EU-TTVO kann auch eine sog. Sammelstelle als Versandort gelten, einmal dann, wenn die Tiere vom Bauernhof bis zur Sammelstelle weniger als 100 km transportiert worden sind, aber auch dann, wenn der Transportweg zwar länger war, die Tiere aber auf der Sammelstelle mindestens sechs Stunden lang auf Einstreu und ohne Anbindung und mit Frischwasser ruhen konnten. Weitere Voraussetzung dafür, dass die Sammelstelle als Versandort gelten kann, ist, dass dort die zu transportierende Tiergruppe neu zusammengestellt wird.

- Damit haben die Viehtransportunternehmer die Möglichkeit, sich die Behörde, die für die Genehmigung ihres Transports nach Art. 14 EU-TTVO zuständig ist, selbst auszusuchen: Sie sammeln die Tiere auf verschiedenen Höfen ein, transportieren sie dann an eine von ihnen vorher ausgewählte Sammelstelle und lassen sich ihren Ferntransport dann von dem für diese Sammelstelle zuständigen Veterinäramt genehmigen.

- Folge: Tierhalter und Transportunternehmen in Hessen oder Schleswig-Holstein können die dort geltenden Erlasse dadurch umgehen, dass sie die Tiere zu einer außerhalb dieser Länder gelegenen Sammelstelle transportieren und sich von dem für diese Sammelstelle zuständigen Veterinäramt dann ihren Transport – z. B. in die Türkei, nach Marokko oder Usbekistan – genehmigen lassen.

- Dass sich der Rechtsunterworfenen auf diese Weise die für ihn zuständige Behörde selbst aussuchen kann, sollte es im Verwaltungsrecht normalerweise eigentlich nicht geben – aber im Recht der Tiertransporte ist es so.

- Das führt dann dazu, dass die Transportunternehmen in Deutschland sechs oder sieben Sammelstellen bevorzugt anfahren, weil sie wissen, dass die für diese Sammelstellen zuständigen Veterinäramter Tiertransporte, auch wenn

sie in tierschutzrechtlich problematische Bestimmungsländer führen oder auf tierschutzrechtlich fragwürdigen Transportrouten verlaufen, in der Regel reibungslos genehmigen. Dafür bekannt sind u. a. die Sammelstellen in Aurich und Emsland (beide Niedersachsen) und die Sammelstelle in Teltow-Fläming (Brandenburg).

- Das Problem der Tiere besteht also darin: Es gibt in Deutschland eine Anzahl von Sammelstellen, an denen Amtsveterinäre tätig sind, die für Tierschutzanliegen allem Anschein nach weniger sensibel sind als andere (z. B. in Aurich, in Emsland oder in Teltow-Fläming). Es ist auffällig, dass Tiere, die aus den Erlass-Ländern (Hessen, Schleswig-Holstein, auch Bayern) stammen, an diese Sammelstellen transportiert werden, bevor sie dann z. B. nach Marokko, Usbekistan oder in die Türkei weiterbefördert werden. Die Veterinärämter dieser Sammelstellen erteilen die nach Art. 14 der EU-TTVO erforderliche Genehmigung, obwohl ihnen aller Wahrscheinlichkeit nach keine belastbaren Nachweise für die Existenz und die ordnungsgemäße Ausstattung von Abladestationen vorgelegt werden, an denen die Tiere nach Anhang I Kap. V der EU-TTVO nach Ablauf bestimmter Fahrzeiten zwingend ausgeladen, gefüttert und getränkt werden sowie eine mindestens 24-stündige Ruhezeit erhalten müssen.

2. Kriterien, die eigentlich – schon nach EU-TTVO – (und insbesondere nach den Erlassen aus Hessen und Schleswig-Holstein) eingehend geprüft werden müssten, aber von einigen Veterinärbehörden allem Anschein nach weniger eingehend geprüft werden

a. Aufenthaltsorte (andere Bezeichnungen: Abladestationen; Kontrollstellen; engl.: staging points).

Nach Anhang I Kap. V der EU-TTVO müssen z. B. Rinder, wenn sie 14 Stunden lang transportiert worden sind, eine Pause von mindestens einer Stunde erhalten

und in dieser Zeit getränkt und wenn nötig auch gefüttert werden. Danach kann der Transport weitere 14 Stunden lang fortgesetzt werden. Nach Ablauf dieser Zeit – also nach (14 + 1 + 14 =) 29 Stunden – muss dann eine Abladestation erreicht worden sein, die nach ihrer Ausstattung bestimmte Anforderungen erfüllen muss (diese Anforderungen sind geregelt in der Verordnung EG Nr. 1255/97). An dieser müssen die Tiere noch vor Ablauf dieser 29 Stunden ausgeladen sowie gefüttert und getränkt werden und mindestens 24 Stunden lang ruhen können.

Um einen grenzüberschreitenden langen Nutztiertransport genehmigt zu bekommen, muss der Transportunternehmer der Genehmigungsbehörde einen Transportplan vorlegen, der plausibel und wirklichkeitsnah sein muss und aus dem sich u. a. ergibt, dass nach jeweils spätestens 29 Transportstunden eine solche Abladestation erreicht sein wird.

Der hessische Erlass verlangt – damit davon ausgegangen werden kann, dass das rechtzeitige Erreichen einer verfügbaren Abladestation plausibel und wirklichkeitsnah dargelegt ist – Folgendes:

- Die Angabe der geografischen Daten und genauen Adresse der Abladestation,
- eine in englischer Sprache ausgestellte Bescheinigung der für die Abladestation zuständigen Behörde, dass dort ein Abladen und eine (den Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1255/97 im Wesentlichen entsprechende) angemessene Versorgung der transportierten Tiere zulässig und möglich ist und
- einen Reservierungsnachweis (also eine Erklärung des Inhabers der Abladestation, dass die Station zu dem in der Transportplanung vorgesehenen Ankunftszeitpunkt für die vorgesehene Tierzahl reserviert ist).

b. Temperaturen im Innern des Transportfahrzeugs.

Nach Anhang I Kap. VI Nr. 3.1 der EU-TTVO dürfen die Temperaturen in einem Tiertransportfahrzeug nicht unter 5°C sinken und nicht über 30°C ansteigen (mit einer Toleranz von +- 5°C, die aber nicht dazu berechtigt, die Tiere bei weniger als 5° oder mehr als 30° zu transportieren, sondern die allein wegen möglicher Messungenauigkeiten eingeführt worden ist).

Für den Zeitraum Juli/August 2018 wurden bei 38 Rindertransporten, die aus Deutschland über den Grenzübergang Kapitan Andreewo/Kapikule in die Türkei stattgefunden haben, für 37 dieser Transporte festgestellt, dass die Temperaturobergrenze von 30°C überschritten wurde, in den meisten Fällen über diverse Stunden hinweg. Obwohl die Temperaturen in dieser Region bekannt sind und mittels Wetterprognosen auch prospektiv mit Blick auf den einzelnen zu genehmigenden Transport ermittelt werden können, werden weiterhin auch in den Sommermonaten Rindertransporte in die Türkei genehmigt.

Die Agrarministerkonferenz der Länder hat am 28.09.2018 an die zuständigen Behörden die „Bitte“ gerichtet,

„bei der Entscheidung über die Genehmigung und Abfertigung von Ferntransporten in den Sommermonaten Juli, August und September zu berücksichtigen, dass die Temperaturvorgaben der EU-Verordnung 1/2005 nicht eingehalten werden können“.⁸⁴

Vorher – nämlich in den Sommermonaten 2018 – sind in Deutschland 58 Tiertransporte in die Türkei abgefertigt worden, davon 16 an den Sammelstellen Teltow-Fläming und Oberspreewald-Lausitz in Brandenburg.

⁸⁴ Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 28.09.2018 in Bad Sassendorf, TOP 43, S. 67, abrufbar unter <https://www.agrarministerkonferenz.de/Dokumente-Beschluesse.html>.

Mit einer „Bitte“ an die Behörden der Sammelstellen wird man hier wahrscheinlich nicht weiterkommen. Notwendig wäre vielmehr, dass die CDU-Landwirtschaftsministerin in Niedersachsen und der der LINKEN angehörende Landwirtschaftsminister von Brandenburg ihre Rechts- und Fachaufsicht ausüben und ihren Veterinärämtern Tiertransporte in die Türkei wenigstens während dieser Sommermonate untersagen müssten.

c. Transporte mit einer Schiffspassage. Welche Voraussetzungen müssen vorliegen, damit ein solcher Transport genehmigt werden kann?

- Das Schiff muss in einem Mitgliedstaat für den Transport von Tieren zugelassen sein;
- Für den Transportabschnitt auf See muss eine verantwortliche Person benannt werden, die während des Schiffstransports anwesend und handlungsfähig ist;
- Die Häfen von Rasa (Kroatien) und Koper (Slowenien) sind so lange nicht genehmigungsfähig, wie nicht nachgewiesen ist, dass die von der FVO (= Food and Veterinary Office der EU-Kommission) in ihren AUDIT-Berichten von 2018 festgestellten schwerwiegenden Mängel behoben sind;
- Schiffstransporte von Algeciras (Spanien) sind ebenfalls nicht genehmigungsfähig, weil es belastbare Hinweise gibt, dass wegen einer mangelhaften Infrastruktur ein tierschutzgerechtes Verladen auf Schiffe dort nicht möglich ist;
- Nach dem Urteil des EuGH vom 19.10.2017⁸⁵ muss auf Transportabschnitten außerhalb der EU stets eine Kopie des

⁸⁵ EuGH, Urt. v. 19.10.2017, Rs. C-383/16.

Fahrtenbuchs mitgeführt und fristgerecht und ordnungsgemäß ausgefüllt werden. Dies geschieht meines Wissens gegenwärtig auf den meisten Schiffstransporten nicht. Vor einer Transportgenehmigung, die eine Schiffspassage einschließt, muss folglich sichergestellt werden, dass die verantwortliche Person (s. o.) das Fahrtenbuch in Kopie nicht nur mitführt, sondern vollständig und auch fristgerecht ausfüllt.

Die relativ höchsten Tierschutzstandards bei der Zulassung von Tiertransportschiffen in der EU hat z. Zt. Irland, wohingegen die Zulassungspraxis anderer EU-Mitgliedstaaten oft mangelhaft ist.⁸⁶ Deswegen spricht Vieles dafür, dass die Transportgenehmigung nur erteilt werden darf, wenn nachgewiesen ist, dass es sich um ein von Irland zugelassenes Tiertransportschiff (derzeit gibt es davon fünf) handelt.

d. Innenhöhe der Transportfahrzeuge

Bei Rindern sollte der Abstand zwischen dem Kopf des größten, in bequemer Haltung stehenden Rindes zur Innendecke mindestens 20 cm betragen.⁸⁷ Transporte, die diesen Mindestabstand nicht gewährleisten können, dürfen nicht genehmigt werden.

e. Einhaltung der Sozialvorschriften für die Fahrer

Nach der Verordnung (EG) 561/2006 („Lenk- und Ruhezeitenverordnung“) darf ein mit zwei Fahrern durchgeführter Transport maximal 20 Stunden lang fahren.

⁸⁶ Berichte EU-Kommission, DG Santé 2018-6447 und 2018-6449.

⁸⁷ EU-Kommission, Wissenschaftlicher Veterinärausschuss, Bericht v. 11.03.2002, Empfehlung Nr. 12.3.30.

Danach muss entweder eine Abladestation erreicht sein (mit 24stündigem Ruhen der ausgeladenen Tiere und einer ausreichenden Ruhezeit der Fahrer), oder es muss ein dritter Fahrer (der aber aus einer Ruhezeit kommen muss) zusteigen und kann den Transport für maximal 9 weitere Stunden fortsetzen.

Je nach Dauer des Transports, der nach Ablauf der 24-Stunden-Entladung der Tiere weitergeführt wird, kann auch noch ein vierter Fahrer erforderlich sein.

Von der Frage, ob die Einhaltung dieser Vorschriften erwartet werden kann, muss die Genehmigung nach Art. 14 EU-TTVO abhängig gemacht werden.⁸⁸

f. Passwort oder Zugangs-Code zu den Aufzeichnungen des Navigationssystems

Die genehmigende Behörde muss während des genehmigten Transportes prüfen können, ob die ihr vorgelegte Transportplanung auch tatsächlich eingehalten wird (insbes. ob zu dem im Transportplan vorgesehenen Zeitpunkt eine Abladestation erreicht worden ist und die Tiere dort ausgeladen werden und 24 Stunden lang ruhen können; ob die Temperaturunter- und -obergrenzen eingehalten werden, auch während möglicher Standzeiten, z. B. an Grenzübergängen).

Das kann sie nur, wenn sie jederzeit auf die Aufzeichnungen zugreifen kann, die durch das nach Art. 6 Abs. 9 der EU-TTVO bei allen langen Beförderungen von Nutztieren obligatorische Navigationssystem erstellt.

Voraussetzung für die Erteilung einer Genehmigung nach Art. 14 EU-TTVO ist folglich, dass ihr der Transportunternehmer das Passwort oder den Zugangs-Code mitteilt, mit dem sie auf die Aufzeichnungen, die das Navigationssystem in Abständen von höchstens 15 Minuten an einen Server übermittelt, zugreifen kann.

⁸⁸ Vgl. dazu Handbuch Tiertransporte 2018, Anlage zu Kapitel D 2).

VII. Fazit

Das faktische Problem nach den oben behandelten gerichtlichen Entscheidungen, die sämtliche Versuche von Behörden, krasse Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften zu unterbinden, verhindert haben, ist, dass Tiere nun noch mehr leiden:

Denn Transporteure werden sich nun nur noch an solche Sammelstellen wenden, die ihre Transporte in Drittländer weiterhin problemlos und ohne konkrete Überprüfung, die aber nach Art. 14 EU-TTVO vorgeschrieben ist – also in rechtswidriger Weise – abfertigen. Dies führt zu noch mehr Leid und Stress bei den betroffenen Tieren. Denn so kann es durchaus sein, dass Rinder aus südlich in Deutschland gelegenen Betrieben zunächst zu einer nördlich oder weit östlich in Deutschland gelegenen Sammelstelle verbracht werden, weil die „heimatnähere“ Sammelstelle sich rechtmäßig verhält und einen Transport in ein tierschutzrechtliches Hochrisikoland nicht genehmigt, um sodann von dieser Sammelstelle wieder gen Süden und weiter an französische Häfen transportiert werden, um sie dort nach Marokko und ähnliche Länder zu verschiffen.

Die oft geäußerte Meinung, dass sich der rechtliche Streit um die Tiertransporte in tierschutzrechtliche Hochrisikostaat nicht beim Erlass des Vorlaufattests entscheiden werde, sondern bei der Genehmigung des Transports an der Sammelstelle, ist somit nicht zutreffend. Denn es gibt weiterhin Sammelstellen, die ohne Probleme jeden Transport genehmigen. Auch hat nicht jedes Bundesland eine Erlasslage wie z. B. Hessen, nach der in aktuell keine Transportgenehmigungen mehr erteilt werden dürfen. Die Transporteure fahren also zu den Sammelstellen in den Bundesländern, in denen kein einschränkender Erlass gilt und die wie sonst die Genehmigungen ausstellen, bis sich „die Lage wieder beruhigt hat“. Mangels Verweigerungen von Transportgenehmigungen an genau diesen Sammelstellen werden die Transporte auch die nächsten dreißig Jahre weiterhin in tierschutzrechtliche Hochrisikostaat stattfinden, und dies, obwohl der Tierschutz seit nunmehr fast 20 Jahren eine Staatszielbestimmung ist und der Staat es in der Hand hat, die mit an Sicherheit grenzender

Wahrscheinlichkeit auftretenden Verstöße gegen das Tierschutzrecht – und krasseste Tierquälereien – abzuschalten.

VIII. Lösungsmöglichkeiten

Es gäbe verschiedene Möglichkeiten, vereinzelt oder flächendeckend, Tiertransporte in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaaten zu verhindern. Diese sind rechtlich durchaus möglich, wohl aber politisch nicht gewollt, so dass sie eher dem Genre „Science Fiction“ zugeordnet werden müssen.

1. Vorgehen gegen rechtswidrige Genehmigungspraxis einiger Veterinärbehörden

Zunächst wird eine Möglichkeit dargestellt, gegen die allem Anschein nach rechtswidrige Genehmigungspraxis einiger Veterinärämter vorzugehen.

Der hierfür notwendig zu beschreitende Weg wäre, dass das für die Rechts- und Fachaufsicht über diese Veterinärbehörden zuständige Landesministerium (also im Fall der betroffenen Veterinärbehörden in Niedersachsen die CDU-Landwirtschaftsministerin in Niedersachsen; im Fall des Veterinäramts in Teltow-Fläming der der LINKEN angehörende Landwirtschaftsminister von Brandenburg) die Behörden z. B. anweisen würde, Tiertransportgenehmigungen in Drittländer nur noch zu erteilen, wenn für jede nach der Transportplanung notwendige Abladestation der erforderliche Nachweis – also die genaue Angabe von Lage und Adresse, die englischsprachige Bescheinigung der örtlich zuständigen Behörde, dass die Station existiert und dass sie für Tiere dieser Art und Gattung geeignet ist und dass sie über die für ihre angemessene Versorgung und Unterbringung notwendigen Einrichtungen verfügt, sowie die Reservationsbestätigung – geführt ist).

Ob und wie man in diesem Sinne auf die zuständige Ministerin in Niedersachsen/den zuständigen Minister in Brandenburg einwirken kann und will, ist eine politisch zu entscheidende Frage.

2. Angreifbarkeit von Transportgenehmigungen durch Verbandsklagen

Eine Angreifbarkeit von Transportgenehmigungen durch eine Verbandsklage ist aktuell in keinem Bundesland möglich, da die Genehmigungen, die überhaupt von anerkannten Tierschutzverbänden angreifbar sind (oft dann auch nur durch Feststellungs- nicht aber durch Anfechtungsklage), sehr genau ausgesucht und spärlich sowie abschließend in den verschiedenen Verbandsklagegesetzen aufgeführt sind. Die Genehmigung nach Art. 14 EU-TTVO ist nicht darunter.

Hier würde Sinn machen, die Verbandsklagemöglichkeiten um die wirksame (!) Anfechtbarkeit genau diese Genehmigungen nach Art. 14 EU-TTVO zu erweitern. Bestmögliches Mittel wäre eine Anfechtungsklage, die auch aufschiebende Wirkung entfaltet, gegen die Transportgenehmigung nach Art. 14 EU-TTVO.

3. Bundesweite Erlasslage

Nur durch eine bundesweite Erlasslage, zu treffen vom BMEL, nach der die Genehmigungen von Transporten in bestimmte Länder nicht mehr erteilt werden dürfen, würde eine echte Lösung herbeigeführt werden, denn ein „Sammelstellenhopping“ der Transporteure zu den Sammelstellen, die weiterhin problemlos jeden Transport genehmigen, wäre dann nicht mehr möglich. Politisch ist eine solche Lösung unter der aktuellen Bundesregierung nicht erwartbar.

4. Gesetzliches Verbot des Lebendtierexports in tierschutzrechtliche Hochrisikostaaen

Letztendlich wäre ein gesetzlich verankertes Verbot des Exports lebender Tiere von Deutschland aus der EU hinaus ein Mittel, mit dem – wohl nur zunächst, da Umgehungsmöglichkeiten bestünden, die hier nicht dargestellt werden sollen – krasse Tierquälereien verhindert werden könnten. Dies wäre Aufgabe des Bundesgesetzgebers, von dem erwartet werden könnte, dass er das Staatsziel Tierschutz ernst nimmt und daraus entsprechende Konsequenzen (= gesetzliche Verbote) ableitet und Verbote auf den Weg bringt. Einem gesetzlichen Verbot steht auch nicht die EU-TTVO entgegen, wie gerne argumentiert wird. Denn diese regelt lediglich das „Wie“ von Tiertransporten, nicht aber das „Ob“; der bundesdeutsche Gesetzgeber ist also nicht durch eine etwaige Zuständigkeit der EU an der

Schaffung eines solchen Verbots gehindert. Das zu erlassende Gesetz müsste – da keine Verordnungsermächtigung ersichtlich ist – als formelles Gesetz erlassen werden mit dem Ziel, Tierquälerei durch tierquälerische Schlachtmethoden im Zielland zu verhindern. Aufgrund des Staatsziels Tierschutz in Art. 20a GG ist der bundesdeutsche Gesetzgeber u. E. verpflichtet, aufgrund seiner aus diesem Staatsziel resultierenden Schutzpflicht mit einem gesetzlichen Verbot des Exports lebender Tiere zu reagieren. Weiter steht auch das Primärrecht dem nicht entgegen. Das Verbot wäre zwar als Ausfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 35 AEUV zu qualifizieren, was grundsätzlich verboten ist; Ausnahmen im Sinne von Art. 36 AEUV sind jedoch u. a. aus Gründen der Tiergesundheit möglich.

5. Verweigerung von Vorlaufattesten

Obgleich es bereits gerichtliche (Eil)entscheidungen zu den bislang erfolgten Verweigerungen der Vorlaufatteste gibt, ist festzuhalten, dass sich wohl kein Verwaltungsgericht damit über eine summarische Prüfung hinaus – wie es im Rahmen der Eilentscheidungen üblich ist – beschäftigt hat. Alle Eilentscheidungen sind innerhalb einiger Stunden ergangen. Hauptsacheverfahren gibt es wegen der Erledigung der Hauptsache durch den sofortigen Transport nach Ausstellung des Vorlaufattests nicht. Daher besteht durchaus die Möglichkeit, dass andere Verwaltungsgerichte die bisher ergangenen Eilentscheidungen nicht einfach übernehmen, sondern nach einer – nicht nur summarischen, sondern genauen – rechtlichen Prüfung zu einem anderen Ergebnis kommen und entsprechende Eilanträge der Tiertransporteure ablehnen.

Ausweislich eines Artikels in der Norddeutschen Rundschau vom 22.03.2019⁸⁹ verweigert der Landkreis Steinburg, gegen den die erste Eilentscheidung des VG Schleswig vom 27.02.2019 ergangen ist, auch weiterhin die Ausstellung von Vorlaufattesten. Der Artikel zitiert den dortigen Landrat Thorsten Wendt, wonach die damalige Antragstellerin, die Rinderzucht Schleswig-Holstein, im Rahmen eines Runden Tisches versprochen habe, die Transportrouten mit allen

⁸⁹ <https://www.shz.de/23093437>.

notwendigen Einzelheiten wie Getränkestopps für die Tiere nachprüfbar mitzuteilen. Dies sei bis heute nicht geschehen.⁹⁰

6. Verweigerung von Transportgenehmigungen

Auch könnten verweigte Transportgenehmigungen (durch die amtlichen Tierärzte an der Sammelstelle) dazu führen, dass ein Tiertransport in einen tierschutzrechtlichen Hochrisikostaat nicht durchgeführt wird. Dies wäre – wie oben ausgeführt – bei einem geplanten Transport in einen der 17 o. g. Staaten – eine rechtmäßige Verweigerung eines Tiertransports und unseres Erachtens die einzig mögliche rechtmäßige Entscheidung. Praktisch besteht hier jedoch das Problem, dass es wohl immer noch Sammelstellen gibt, deren amtliche Tierärzte Transporte – unseres Erachtens rechtswidriger Weise – weiterhin abfertigen und dass diese gezielt von den Tiertransporteuren angefahren werden und es mithin zu keinen verweigten Genehmigungen kommt. Hier wäre die (wirksame) Überprüfbarkeit solcher Genehmigungen – z. B. durch Verbände mittels Anfechtungsklage, die aufschiebende Wirkung entfaltet – ein wichtiges Mittel, rechtswidrige Transportgenehmigungen für die Zukunft zu unterbinden. Ein solches Instrument ist aber politisch wohl nicht gewollt; es wird den Tiernutzern in die Hand gegeben, nicht aber denjenigen, die krasse Tierschutzverstöße verhindern wollen.

7. Der zweite Weg – Verbotsverfügungen ohne Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 16a TierSchG

Rechtlich ist der sehr zu begrüßende Versuch des Landkreises Rendsburg-Eckernförde, einem in seinem Zuständigkeitsbereich ansässigen Tierhalter den Tiertransport zu einer Sammelstelle in Niedersachsen nach Erteilung des Vorlaufattests gem. § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG zu untersagen, weil deutliche Anhaltspunkte dafür bestanden, dass der von dieser Sammelstelle aus weitergehende Tiertransport von der dafür zuständigen Veterinärbehörde

⁹⁰ <https://www.shz.de/23093437>.

entgegen Art. 14 der EU-TTVO genehmigt worden wäre, in den Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes vor dem VG und dem OVG Schleswig vorerst gescheitert.

Es könnte, nachdem hierzu bis jetzt lediglich Eilentscheidungen, die zudem bereits nach wenigen Stunden zu treffen waren, ergangen sind, überlegt werden, mit einer solchen auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gestützten Anordnung ins Hauptsacheverfahren zu gehen.

Möglich wäre dies, indem allen Transportunternehmern mit Sitz im Zuständigkeitsbereich der handelnden Veterinärbehörde Rindertransporte zu den Sammelstellen, die Transporte bislang ohne Weiteres abfertigen (diese müssten konkret benannt werden), generell verboten werden, wenn die Absicht besteht, die Rinder von dieser Sammelstelle aus in eines der 17 genannten Hochrisiko-Länder weiter zu transportieren.

Diese Anordnung dürfte nicht für sofort vollziehbar erklärt werden.

Der Transportunternehmer müsste dann, wenn er nicht will, dass die Anordnung bestandskräftig wird, – je nach Landesrecht zuerst Widerspruch – bzw. Anfechtungsklage dagegen erheben.

Einer frühzeitigen Erledigung des dadurch eingeleiteten Hauptsacheverfahrens durch den Abtransport einer Charge bereits konkret ausgesuchter Tiere stünde entgegen, dass die Anordnung auch künftige, noch nicht bereits konkret geplante Transporte umfasst.

Über diese Klage müsste also im Hauptsacheverfahren entschieden werden, bis hin – möglicherweise – zum Bundesverwaltungsgericht.

Die für ein Revisionsverfahren notwendige grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache ergibt sich hier daraus, dass im allgemeinen Interesse geklärt werden muss, ob es möglich ist, dass einige wenige, allem Anschein nach rechtswidrig handelnde Amtsveterinäre die in den o. g. Erlassen zum Ausdruck kommenden Bestrebungen von Landesregierungen anderer Länder, solche Rechtsverstöße zu verhindern, unterlaufen können.

Was die Erfolgsaussichten angeht, so erscheint von Bedeutung, dass das OVG Schleswig in seinem Beschluss vom 29.03.2019 die – zu einem Einschreiten nach § 16a TierSchG berechtigende – konkrete Gefahr tierschutzrechtlicher Verstöße mit dem Dazwischentreten anderer kompetenzrechtlicher Ordnungsbehörden (in dem vom OVG entschiedenen Fall der für die Sammelstelle L. zuständigen Veterinärbehörde) abgelehnt hat; es läge hier keine Gefahr, sondern ein bloßes „Besorgnispotential“ vor, welches ein Einschreiten nach § 16a Abs. 1 TierSchG noch nicht rechtfertige.

Wenn demgegenüber im Hauptsacheverfahren der Nachweis geführt würde, dass die für die Sammelstellen (im Fall des OVG war das eine Sammelstelle in Niedersachsen) zuständigen Veterinärämter generell oder jedenfalls in größerer Zahl Tiertransportgenehmigungen entgegen den Vorgaben des Art. 14 der EU-TTVO ausstellen – z. B. ohne sich in Ansehung der in der Transportplanung angegebenen Abladestationen deren Existenz und ordnungsgemäße Ausstattung in der oben geschilderten Weise nachweisen zu lassen – dann wäre damit die vom OVG im Eilverfahren noch vermisste Gefahr nachgewiesen.

Nicht zuletzt könnte es auch unabhängig vom Ausgang eines solchen Gerichtsverfahrens sinnvoll sein, die rechtswidrige Genehmigungspraxis dieser Behörden zum Gegenstand eines öffentlichen Gerichtsverfahrens zu machen.

Die Argumentation des VG Schleswig in dessen Beschluss vom 29.03.2019, es gehe um den Schutz der vorrangigen Verbandskompetenz des Landes Niedersachsen (und wohl auch der Organkompetenz des zur Erteilung der Genehmigung nach Art. 14 EU-TTVO zuständigen Veterinäramts an der niedersächsischen Sammelstelle) erscheint schon deswegen angreifbar, weil diese Kompetenz im Zeitpunkt der § 16a-Anordnung des Landkreises Rendsburg-Eckernförde und auch der verwaltungsgerichtlichen Eilentscheidungen noch gar nicht bestanden hat – sie konnte ja frühestens entstehen, wenn die Tiere auf die in Niedersachsen gelegene Sammelstelle verbracht und dort auch tatsächlich angekommen waren. Demgegenüber bestand die Kompetenz des Landkreises Rendsburg-Eckernförde, zum Schutz der Tiere tätig zu werden unzweifelhaft, da sich diese zu den genannten Zeitpunkten in seinem Bezirk befanden. Eine

Entscheidung zum Schutz einer erst in der Zukunft entstehenden und im Entscheidungszeitpunkt durchaus noch ungewissen Behördenkompetenz erscheint fragwürdig – so fragwürdig, dass sich das OVG veranlasst gesehen hat, die Aufrechterhaltung der erstinstanzlichen Entscheidung im Beschwerdeverfahren zusätzlich mit dem Gegensatz „konkrete Gefahr vs. bloßes Besorgnispotential“ zu begründen. Der Nachweis einer konkreten Gefahr könnte aber geführt werden, wenn es gelingt, die rechtswidrige Genehmigungspraxis der genannten Veterinärämter anhand ausreichender Beispiele zu belegen.

Diese Stellungnahme wird aktualisiert.

Aktueller Stand: 07.05.2019