

Rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit des Erlasses des MSGIV vom 07.08.2020 zur Frage der Prüfung und Forderung von Nachweisen durch die Kreisveterinärbehörden bei der Freistempelung von Fahrtenbüchern zu Tiertransporten in Drittstaaten unter Berücksichtigung des Beschlusses des VG Potsdam vom 24.08.2020 (Az. VG 3 L 765/20)

Erstattet durch:

Professor Dr. Alexander Schink
Rechtsanwalt und Staatssekretär a. D.

Julian Ley
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Bonn, im Januar 2021

Berlin Leipziger Platz 3 · 10117 Berlin · berlin@redeker.de

Bonn Willy-Brandt-Allee 11 · 53113 Bonn · bonn@redeker.de

Brüssel 172, Av. de Cortenberg · 1000 Brüssel · bruessel@redeker.de

Leipzig Mozartstraße 10 · 04107 Leipzig · leipzig@redeker.de

London 4 More London Riverside · London, SE1 2AU · london@redeker.de

München Maffeistraße 4 · 80333 München · muenchen@redeker.de

www.redeker.de

INHALTSVERZEICHNIS

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag	4
I. Sachverhalt	4
1. Erlass des MSGIV vom 13.03.2020.....	4
2. Erlass des MSGIV vom 07.08.2020.....	6
3. Entscheidung des Landratsamtes Teltow-Fläming	10
4. Beschluss des VG Potsdam vom 24.08.2020.....	10
5. Schreiben des MSGIV vom 04.09.2020 an die Veterinärbehörden.....	12
II. Gutachtauftrag	13
B. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	15
C. Rechtsgutachten.....	17
I. Gang der Untersuchung	17
II. Rechtsgrundlagen	18
III. Rechtsprechung zu langen Tiertransporten aus dem Unionsgebiet in Drittstaaten ...	21
1. Die Entscheidung des EuGH vom 23.04.2015, Rs. C-424/13	21
2. Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Bewertung ...	25
a) VG Münster, Beschluss vom 05.06.2020, 9 L 446/20.....	25
b) VG Osnabrück, Beschluss vom 09.06.2020, 6 B 44/20.....	26
c) VG Dresden, Beschluss vom 28.10.2019, 6 L 844/19.....	27
d) VG Augsburg, Beschluss vom 28.11.2011, Au 2 E 11.1679.....	27
e) VG Potsdam, Beschluss vom 24.08.2020, VG 3 L 765/20.....	27
3. Bewertung der Entscheidungen	30
IV. Nachweisführung nach allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht	34
1. Grundsatz der Amtsermittlung, § 24 VwVfG.....	34
2. Beweislastregelungen des Verwaltungsverfahrenrechts	38
3. Mitwirkungspflichten des Antragstellers	38
4. Anforderungen an „wirklichkeitsnahe“ Angaben	39
5. Zwischenergebnis zu IV.....	41
V. Konkretisierung	41
1. Erlass als Handlungsform	42
2. Konkretisierung durch den Erlass des MSGIV vom 07.08.2020.....	43

a)	Begrenzung der Pflicht zur Beibringung von Nachweisen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	44
b)	Überlegungen zur Modifikation des Erlasses vom 07.08.2020	45
3.	Angaben zur Versorgungsstelle	48
4.	Bescheinigung der Veterinärbehörden	49
5.	Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die oberste Veterinärbehörde.....	51
a)	Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die Oberste Veterinärbehörde des Drittlandes	51
b)	Bestätigung der Echtheit der behördlichen Bescheinigungen durch die oberste Veterinärbehörde des Drittlandes	52
c)	Verifizierung durch das BMEL	53
6.	Prüfung der Bescheinigungen der ausländischen Veterinärbehörden durch das BMEL.....	58
7.	Auswertung der Erkenntnisse aus früheren Transporten	58
8.	Reservierungsnachweis	59
9.	Nachweispflicht durch Antragsteller	59
10.	Auswertung weiterer Erkenntnisse	60
11.	Berichtspflicht	60
a)	Unterrichtungspflichten	64
b)	Allgemeine Weisungen	67
12.	Gesamtbewertung.....	67

A.
Sachverhalt und Gutachtenauftrag

I. Sachverhalt

1. Erlass des MSGIV vom 13.03.2020

Durch Erlass vom 13.03.2020 hat das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MSGIV) für die Kreisveterinärbehörden Vorgaben für die Plausibilitätsprüfung im Zusammenhang mit der Abfertigung von langen, grenzüberschreitenden Beförderungen von Tieren erlassen und die Kreisveterinärbehörden gebeten, in Ergänzung des Handbuchs Tiertransporte Folgendes zu beachten.

Der Erlass hat unter Ziffer 1 folgenden Wortlaut:

„Plausibilitätsprüfung der Transportplanung

Zur Überprüfung der Plausibilität der Planung von Langzeittransporten in Drittländer ist der Organisator spätestens bei Anmeldung des Transports zwingend darauf hinzuweisen, dass er das Vorhandensein, die Eignung und Betriebsbereitschaft der für die Versorgung der Tiere angegebenen Ruheorte (Versorgungsstellen) im Drittland nachvollziehbar zu belegen hat. Zur Überprüfung der Plausibilität der Planung von Langzeittransporten in Drittländer sind bei Anmeldung des Transports insbesondere folgende aktuelle Angaben zwingend erforderlich:

- Genaue Adresse und geografische Daten des Ruheorts,*
- Aufnahmekapazität, Öffnungszeiten, personelle Besetzung,*
- Geeignetheit für eine Unterbringung und angemessene Versorgung der Tiere*
- Nachweis der Reservierung.*

Nur soweit anhand der vorgelegten Belege a. a. O. die notwendige Infrastruktur besteht, um Tiere abzuladen und bedarfsgerecht versorgen zu können, ist davon auszugehen, dass das Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und auf die Einhaltung der Rechtsvorgaben schließen lässt. Ein Ruheort ist insbesondere dann als geeignet anzusehen, wenn er die tierschutzrechtlichen Anforderungen erfüllt, die in der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 für Kontrollstellen festgelegt sind.

Es muss zudem nachgewiesen werden, dass für den geplanten Zeitraum ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen (Tierart- und Tierkategorie bezogene Kapazitäten hinsichtlich Unterbringung, Fütterung, Tränken, Melken, etc.). Für im Transportplan angegebene Ruheorte müssen die genauen Adressen und Bescheinigungen der örtlichen Behörden vorgelegt werden, dass dort ein Abladen und eine angemessene Versorgung der transportierten Tiere zulässig und möglich ist.

Vorgenannte Anforderungen sind durch amtliche Zertifikate oder amtliche Dokumente nachzuweisen. Ausländische amtliche Zertifikate oder amtliche Dokumente müssen durch zertifizierte Übersetzungsdienste übersetzt worden sein. Bereits erteilte Bestätigungen der Echtheit ausländischer amtlicher Zertifikate oder Dokumente durch das BMEL oder andere deutsche Behörden werden anerkannt. Darüber hinaus sind Auszüge aus Google Maps oder ähnlichen Diensten i. V. m. Fotos oder Videos zur Prüfung der Plausibilität heranzuziehen. Die Qualität der Aufnahmen muss hierbei eine zweifelsfreie Bewertung ermöglichen.

Liegen im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte vor, dass ein Transport der Tiere auf bestimmten Routen nicht rechtskonform durchführbar ist, ist die Genehmigung immer dann zu versagen, wenn der Organisator keine glaubhaften und überprüfbaren Nachweise erbringen kann, dass die Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 trotzdem eingehalten werden können. Solche Anhaltspunkte können z.B. Feststellungen in Audit-Berichten der EU-KOM, Fachpublikationen und amtliche Hinweise oder verlässliche Tatsachenberichte von nicht staatlichen Organisationen (NGOs) über gravierende Tierschutzverstöße oder nicht mehr intakte Infrastrukturen sein. Fahrtenbücher und GPS-Daten früherer Transporte sind in die Plausibilitätsprüfung einzubeziehen. Hierzu ist immer auch ein Ausdruck der GPS-Daten bzw. die Zuleitung des Original-Datensatzes aus dem GPS-System durch die abfertigende Behörde anzufordern, auch wenn zusätzlich ein geschützter Onlinezugang zu den elektronischen Daten während des Transports besteht.

Die mit Hilfe des Fahrtenbuchs und des Navigationssystems bei langen Beförderungen erstellten Aufzeichnungen sind von der abfertigenden Behörde im Nachgang stets mit den Angaben im Transportplan abzugleichen. Ergeben sich dabei Hinweise auf falsche Angaben im Transportplan, so muss dies in die Plausibilitätsprüfung der folgenden Transporte auf dieser Route einfließen. Transporte auf Routen, bei denen Zweifel an der Plausibilität bestehen, sind nicht abzufertigen.“

2. Erlass des MSGIV vom 07.08.2020

Im Erlass des MSGIV vom 07.08.2020 wird eingangs festgehalten, dass es vor dem Hintergrund aktueller Medienberichte zweifelhaft erscheine, dass die bisher bei Kontrollen vorlegten Angaben der Organisatoren die Durchführung der Transporte hinreichend wirklichkeitsnah abbilden und damit lange Beförderungen, die außerhalb des Unionsgebiets fortgeführt werden, den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen (Verordnung (EG) Nr. 1/2005) entsprechen.

Vor diesem Hintergrund hat das MSGIV Ziffer 1 des Erlasses vom 13.03.2020 durch Erlass vom 07.08.2020 mit folgendem Wortlaut ersetzt:

„Plausibilitätsprüfung der Transportplanung bei langen Beförderungen

Dieser Erlass gilt für lange Beförderungen, die innerhalb des Unionsgebiets beginnen und außerhalb desselben fortgeführt werden. Dabei gelten die Schweiz sowie die EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein nicht als Drittstaaten außerhalb des Unionsgebiets.

Gemäß Artikel 14 Abs. 1a Verordnung (EG) 1/2005 überprüft die zuständige Behörde durch geeignete Kontrollen, ob

- die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt werden, und gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügen;*
- das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht.*

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 23. April 2015, Rs. C-424/13, ist Artikel 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) 1/2005 dahingehend auszulegen, dass die Genehmigung eines Transports voraussetzt, dass der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden. Ist dies nicht der Fall, darf die Behörde verlangen, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist (Urteil des EuGH vom 23. April 2015, Rs. C-424/13,

Rn. 56). Dabei stellte der EuGH insbesondere fest, dass die praktischen Erfahrungen der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) Nr. 817/2010 der Kommission vom 16. September 2010 nicht ergaben, dass Tiertransporte aus der Union in Drittländer systemischen Problemen hinsichtlich der Einhaltung dieser Anforderungen in Drittländern begegnen. Insbesondere in Bezug auf die russische Föderation habe die Kommission keine Kenntnis von einer Regelung dieses Drittlands oder einer Verwaltungspraxis seiner zuständigen Behörden, die eine Entladung der Tiere an den Ruhe- und Umlade-Orten (nach europarechtlichen Standards) in diesem Gebiet verbieten würde (Urteil des EuGH vom 23. April 2015, Rs. C-424/13, Rn. 53).

Das Verwaltungsgericht Osnabrück führt in seinem Beschluss vom 09. Juni 2020 (6 B 44/20) aus, dass im Rahmen der Plausibilitätsprüfung auf die Einhaltung speziell der Anforderungen der Verordnung (EG) 1/2005 zu achten ist. Nationale veterinärrechtliche Anforderungen von Drittländern ersetzen diese nicht.

Von den Organisatoren langer Beförderungen sind daher vorzulegen bzw. nachzuweisen:

- Genaue Adresse, geographische Daten und Kontaktdaten der angefahrenen Versorgungsstellen,
- eine aktuelle, in die deutsche Sprache amtlich übersetzte Bescheinigung der für die jeweilige Versorgungsstelle zuständigen Behörde, dass dort ein Abladen und eine angemessene Versorgung der transportierten Tiere zulässig und möglich ist, anlog der nach Artikel 3 Abs. 1 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97 in der zuletzt durch Verordnung (EG) 1/2005 geänderten Fassung (Verordnung (EG) Nr. 1255/97) vorgesehenen behördlichen Zulassung.
 - Diese behördliche Bescheinigung muss eine detaillierte Beschreibung der Vorkehrungen der Versorgungsstelle zur Einhaltung der gemeinschaftlichen Kriterien für Kontrollstellen im Sinne des Anhangs zur Verordnung (EG) 1255/97 hinsichtlich Gesundheit und Hygiene, Bau und Anlagen und Betrieb umfassen.

- *Diese behördliche Bescheinigung muss eine Darstellung umfassen, inwiefern diese Versorgungsstelle der Kontrolle eines behördlichen Tierarztes unterstellt ist und regelmäßig kontrolliert wird (Art. 3 Absätze 1 und 3 Verordnung (EG) 1255/97).*
 - *Diese behördliche Bescheinigung muss eine Darstellung umfassen, inwieweit in der Versorgungsstelle Personal eingesetzt wird, das über die Eignung, beruflichen Fähigkeiten und erforderlichen Kenntnisse verfügt, die für eine angemessene Versorgung der beförderten Tiere erforderlich ist, analog Artikel 5 Buchst. f Verordnung (EG) 1255/97.*
 - *Diese behördliche Bescheinigung muss darstellen, wie vor der Weiterfahrt der Tiere geprüft und bescheinigt wird, dass die Tiere für die weitere Beförderung transportfähig sind, vgl. Artikel 6 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1255/97.*
- *Die Zulassung der Versorgungsstelle und die Echtheit der behördlichen Bescheinigung sowie der Unterschriften und Siegel oder Stempel der zuständigen Behörde ist durch die oberste Veterinärbehörde des Drittlands analog (analog der Listung nach Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) 1255/97) zu bestätigen.*
 - *Ein Reservierungsnachweis des Inhabers der Versorgungsstelle, aus dem hervorgeht, dass die Stationen zu dem in der Transportplanung vorgesehenen Ankunftszeitpunkt für die vorgesehene Tierzahl und Tierart reserviert und betriebsbereit ist und für den geplanten Zeitraum ausreichende Kapazitäten zur Verfügung stehen (Tierart- und Tierkategorie bezogene Kapazitäten hinsichtlich Unterbringung, Fütterung, Tränken, Melken etc.).*

Die zuständigen Behörden prüfen die Plausibilität der vom Organisator gemachten Angaben und der Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) 1/2005 anhand der im Amt verfügbaren Daten, unter besonderer Berücksichtigung der Daten über die Durchführung früherer Transporte. Dazu sind Organisatoren bei der Abfertigung zu verpflichten, eine Kopie des ausgefüllten Fahrtenbuchs bzw. des entsprechenden Kontrollbogens oder -ausdrucks des Fahrtenschreibers (Anhang II Nr. 8 Verordnung (EG) 1/2005) zusammen mit den Ausdrucken der in Artikel 6 Abs. 9 Verordnung (EG) 1/2005 genannten Systeme innerhalb eines Monats nach Abschluss der

Beförderung an die abfertigende Behörde zurückzusenden. Für die Zurücksendung kann sich der Organisator des Transportunternehmens bedienen. Organisatoren sind darauf hinzuweisen, dass neue Transporte auf der gleichen Route nur abgefertigt werden, wenn die genannten Unterlagen rechtzeitig für eine Prüfung vorliegen.

Sie beachten auch Feststellungen in Audit-Berichten der Europäischen Kommission und amtliche Hinweise (Datenbank Tiertransporte). Fachpublikationen, verlässliche Tatsachenberichte von anerkannten nicht staatlichen Organisationen (NGOs) über gravierende Tierschutzverstöße oder nicht mehr intakte Infrastrukturen sind zu berücksichtigen.

Zur Überprüfung der Echtheit ausländischer behördlicher Dokumente, insbesondere der o.g. behördlichen Bescheinigung und der Bestätigung durch die oberste Veterinärbehörde des Drittlands sind diese über den Dienstweg dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zuzuleiten.

Zweifel an der Richtigkeit der Bescheinigung des Drittlands bzw. dass in der Versorgungsstelle im Drittland die Anforderungen der Verordnung (EG) 1255/97 eingehalten werden, gehen zu Lasten des Organisators des Transports und verhindern, solange sie nicht restlos behoben werden, dass der Transport abgefertigt wird.

Die mit Hilfe des Fahrtenbuchs und des Navigationssystems bei langen Beförderungen erstellten Aufzeichnungen sind von der abfertigenden Behörde im Nachgang stets mit den Angaben im Transportplan abzugleichen. Ergaben sich dabei Nachweise auf falsche Angaben im Transportplan, so muss dies in die Plausibilitätsprüfung der folgenden Transporte auf dieser Route einfließen. Transporte auf Routen, bei denen Zweifel an der Plausibilität bestehen, sind nicht abzufertigen.

Die zuständige Behörde informiert den Organisator bzw. das Transportunternehmen über die zur Genehmigung einer langen Beförderung erforderlichen Nachweise bereits bei Ankündigung des beabsichtigten Transports vor der Quarantänisierung oder Einstellung in die Sammelstelle.“

3. Entscheidung des Landratsamtes Teltow-Fläming

Das Landratsamt Teltow-Fläming hat auf der Grundlage des vorgenannten Erlasses einen Tiertransport nach Russland nicht abgefertigt. Dabei hat das Landratsamt insbesondere beanstandet, dass nicht alle Anforderungen an den Ruheort in Russland, die nach der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 festgelegt sind, erfüllt waren. Gegenstand war der beantragte Transport von 330 trächtigen Rindern in die Russische Föderation.

4. Beschluss des VG Potsdam vom 24.08.2020

Auf Antrag des Organisators sowie des Spediteurs hat das VG Potsdam durch Beschluss vom 24.08.2020 (VG 3 L 765/20) den Landkreis Teltow-Fläming durch einstweilige Anordnung gem. § 123 VwGO verpflichtet, das Fahrtenbuch des geplanten Transports für 330 trächtige Rinder in die Russische Föderation abzustempeln. Der Beschluss ist rechtskräftig.

Zur Begründung hat das VG Potsdam ausgeführt, dass ein Anspruch auf Freistempelung des Fahrtenbuches bestehe. Erforderlich sei lediglich eine Plausibilitätsprüfung. Diese Plausibilitätsprüfung ergebe, dass die Anforderungen gem. Art. 14 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erfüllt seien. Zusätzliche Anforderungen für die Stempelung des Fahrtenbuches bestünden nicht. Das gelte insbesondere für die Vorlage einer aktuellen in die deutsche Sprache amtlich übersetzten Bescheinigung, analog Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97 der behördlichen Zulassung der für die Versorgungsstelle zuständigen Behörde, dass dort ein Abladen und eine angemessene Versorgung der transportierten Tiere zulässig und möglich ist, sowie die Bestätigung und Beglaubigung der Zulassung der Versorgungsstelle und der Echtheit der behördlichen Bescheinigung, der Unterschriften, der Siegel oder Stempel der zuständigen Behörde durch die oberste Veterinärbehörde der Russischen Föderation. Nach Art. 14 Abs. 1 Buchst. a, c Verordnung (EG) Nr. 1/2005 habe die zuständige Behörde durch „geeignete Kontrollen“ lediglich zu prüfen, ob die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmen über die erforderlichen Zulassungen, Zulassungsnachweise und Befähigungsnachweise verfügten sowie, ob das vorgelegte Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben“ enthält und „darauf schließen lässt“, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht. Die Behörde sei nach dieser Regelung nur berufen, zu überprüfen, ob wirklichkeitsnahe Angaben gemacht wurden, die einen Rückschluss auf die Einhaltung der Vorschriften der Verordnung zulassen. Sie sei hingegen nicht befugt, Bescheinigungen der Behörden eines Drittlandes zu verlangen, anhand derer sie überprüfen kann, ob die Angaben der Wahrheit entsprechen. Durch die Forderung, den Prüfungsmaßstab von einer

Prüfung der bloßen Wirklichkeitsnähe von Angaben und deren Tauglichkeit, Rückschlüsse auf die Einhaltung der Verordnung zu ziehen, auf eine Wahrheitsprüfung würden die Anforderungen der Prüfung in einer Weise verschärft, die nach dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Buchst. a, c Verordnung (EG) Nr. 1/2005 so nicht vorgesehen seien.

Etwas anderes lasse sich auch nicht aus dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015 – C-424/13 – entnehmen. Der EuGH habe in dieser Entscheidung ausgeführt, dass Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dahin auszulegen sei, „dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Unionsgebiet beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung der in Rede stehenden Tiere verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden, und dass die Behörde, wenn dies nicht der Fall ist, verlangen darf, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmung für die gesamte Beförderung gewährleistet ist“. Daraus lasse sich nicht schlussfolgern, dass die zuständige Behörde Bescheinigungen oder Bestätigungen russischer Behörden verlangen dürfe, um den Wahrheitsgehalt der Angaben zu überprüfen. Die Kontrollen beträfen auch nach dem Urteil des EuGH ausdrücklich nur die Frage, ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben“ enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht.

Dem Urteil des EuGH sei darüber hinaus auch nicht zu entnehmen, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 generell auch in Drittländern, wie der Russischen Föderation, erfüllt werden müssten. Vielmehr solle und dürfe eine dahingehende Kontrolle erst erfolgen, wenn Regelungen eines Drittlandes oder die Verwaltungspraxis seiner zuständigen Behörden systemische Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 aufweisen. Die bisher durchgeführte ex post Kontrolle hätte solche systemischen Probleme in Drittländern und insbesondere in der Russischen Föderation nicht ergeben, die eine Entladung der Tiere an den Ruhe- und Umladeorten in diesem Gebiet verbieten würden. Die zuständigen Behörden dürften deshalb die Erteilung des Stempels im Fahrtenbuch nicht von der Vorlage der geforderten Bescheinigungen und Bestätigungen abhängig machen.

5. Schreiben des MSGIV vom 04.09.2020 an die Veterinärbehörden

In der Folge dieser Entscheidung teilte das MSGIV den Veterinärbehörden des Landes Brandenburg durch Schreiben vom 04.09.2020 mit, dass die im Eilrechtsschutz ergangene Entscheidung des VG Potsdam Bindungswirkung nur für die konkreten Parteien im konkreten Fall und deshalb keine Wirkung auf die aktuelle Erlasslage habe. Der Erlass vom 07.08.2020 gelte somit vollumfänglich weiter.

Zur Auffassung des VG Potsdam, dass die Anforderungen an die Nachweise überzogen seien, wird Folgendes ausgeführt:

„Aus Sicht des MSGIV sind behördliche Dokumente aufgrund der bisherigen Nachweispraxis notwendig geworden. Die Unklarheiten, die durch sich widersprechende Schreiben der Zentral- und Regionalbehörden bzw. privatwirtschaftlichen Dokumenten in der Vergangenheit entstanden, erfordern klare, behördlich bestätigte Aussagen. Zum einen hat die Besichtigungsreise verschiedener Versorgungsstellen in Russland durch eine deutsche Veterinärdelegation vom 07. bis 14. August 2019, (vgl. ‚Besichtigung von Entlade- und Versorgungsstellen in der russischen Föderation, die in Transportplänen nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zu Langstreckentransporten angegeben werden‘ amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle 27. Jahrgang – 1/2020) erhebliche Widersprüche zwischen privatwirtschaftlichen Angaben und der Situation vor Ort aufgezeigt.

Nach Einschätzung der Autoren seien ‚die Ausführungen des Betreibers zum Stall, zur Innenausstattung (Anzahl der Boxen und Aufbau der Boxen) zu den Kapazitäten und zum Management der Belegung mit Blick auf die von ihm selbst gemachten Fotos und Videos am Tag der versuchten Inaugenscheinnahme, die gesehenen/sichtbaren Fakten (z.B. Anzahl der abgeladenen LKWs auf dem Parkplatz) und auf die nachgesandten Dokumente nicht plausibel.‘ Zum anderen widersprachen sich in der Vergangenheit auch die Schreiben verschiedener russischer Behörden.

Auch wenn Art. 14 Abs. 1 a) und c) der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nur ‚wirklichkeitsnahe‘ Angaben fordert, die auf die Einhaltung der Anforderungen ‚schließen lassen‘, haben die widersprüchlichen Schreiben auch von Seiten der russischen Behörden erhebliche Zweifel an der Aussagekraft der Dokumente geweckt. Da u.a. die russische Zentralbehörde bestätigt hat, dass verbindliche Aussagen nur von ihr getroffen werden, hält das Ministerium an seiner Erlassforderung fest“.

Weiter wird im Schreiben vom 04.09.2020 bekräftigt, dass bei Tiertransporten aus dem Unionsgebiet in Drittländer dieselben Anforderungen wie innerhalb der europäischen Union gelten.

II. Gutachtauftrag

Das MSGIV hat uns zunächst beauftragt, zur Vorbereitung von gerichtlichen Verfahren des MSGIV und/oder der für den Vollzug der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zuständigen Behörden, die im Zusammenhang mit dem Vollzug des Erlasses des MSGIV vom 07.08.2020 stehen, durch

- rechtsgutachterliche Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit des Erlasses des MSGIV vom 07.08.2020 zur Frage der Prüfung und Forderung von Nachweisen durch die Kreisveterinärbehörden bei der Freistempelung von Fahrtenbüchern zu Tiertransporten in Drittstaaten unter Berücksichtigung des Beschlusses des VG Potsdam vom 24.08.2020 (Az. VG 3 L 765/20) rechtsgutachterlich Stellung zu nehmen.

Nach Vorlage des Entwurfs des Gutachtens am 30.09.2020 wurde der Prüfauftrag wie folgt modifiziert:

- In Bezug auf die Regelungen, an deren Rechtmäßigkeit in der rechtsgutachterlichen Stellungnahme (Entwurf vom 30.09.2020) Zweifel geäußert wurden, sollen Vorschläge für eine rechtssichere Formulierung aufgenommen werden. Dies betrifft die Frage der Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die beizubringenden Unterlagen (S. 42 f. der rechtsgutachterlichen Stellungnahme vom 30.09.2020) sowie die Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die oberste Veterinärbehörde des Drittstaates (S. 46 f. der rechtsgutachterlichen Stellungnahme).

- In Bezug auf die Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die oberste Veterinärbehörde des Drittstaates ist zu prüfen, ob alternativ eine Bestätigung auf dem Dienstweg über das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erfolgen und wie dieses Vorgehen in den Erlass integriert werden kann.
- Ferner soll zu der geplanten Einführung von Berichts- und Hinweispflichten rechtsgutachterlich Stellung genommen und bei der rechtssicheren Gestaltung, insbesondere durch die Erstellung von Formulierungsvorschlägen, unterstützt werden.

B.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Nach dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015 gelten die Anforderungen des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht nur für den Transport von Rindern innerhalb der Grenzen der Europäischen Union, sondern auch in Drittländern. Das gilt insbesondere für die Ruhezeiten und die Ausstattung der hierfür benötigten Versorgungsstellen. Ausdrücklich stellt der EuGH fest, dass das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben“ enthalten und „darauf schließen“ lassen muss, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht. Die zuständige Behörde verfüge deshalb „im Rahmen ihrer Ex-ante-Kontrolle über ein gewisses Ermessen, das es ihr ermöglicht, Unwägbarkeiten, die eine zum Teil in Drittländern stattfindende lange Beförderung mit sich bringt, angemessen Rechnung zu tragen. Folge davon ist, dass ein Transport nicht durchgeführt – und als Voraussetzung für die Durchführung auch nicht abgefertigt – werden darf, solange aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass bei seiner Durchführung eine der Vorschriften der Verordnung nicht eingehalten werden könnte. Besteht diese Möglichkeit (weil es z. B. Zweifel an der Benutzbarkeit oder ordnungsgemäßen Ausstattung einer Versorgungsstelle gibt), so kann es nicht genügen, dass der Transport-Organisator lediglich behauptet, dass die Vorschriften eingehalten würden und dass dies plausibel dargestellt wird, sondern es muss darüber hinaus ihre Einhaltung sichergestellt, also nachgewiesen sein.
2. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland hat aus der Entscheidung des EuGH vom 23.04.2015 ganz überwiegend abgeleitet, dass die Kontrolle der deutschen Behörden des Ausgangsortes sich auch auf die Frage beziehen muss, ob die Ruhezeiten bei Transporten auch in Drittländern eingehalten werden und ob die dafür notwendigen Versorgungsstellen den Anforderungen des Anhang I Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entsprechen.
3. Welche Anforderungen an die Ermessensbetätigung bei der Kontrolle bestehen, hat der EuGH nicht näher ausgeführt. Allerdings lässt sich immerhin feststellen, dass den Unwägbarkeiten langer Transportwege in Drittländern hierdurch angemessen Rechnung getragen werden soll.
4. Allgemein lassen sich hierzu folgende Feststellungen treffen:
 - Die Behörde muss den Sachverhalt vor Abstempelung des Fahrtenbuches von Amts wegen ermitteln. Dabei muss sie sich Gewissheit darüber verschaffen, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in vollem Umfang bei langen Transporten auch in Drittländern eingehalten werden.

- Die Nachweispflicht dafür trifft den Organisator bzw. Transporteur. Lässt sich der Nachweis nicht erbringen, geht dies zu seinem Nachteil; das Fahrtenbuch darf von der Behörde nicht freigestempelt werden. Die Behörde kann ggf. einen anderen Transportweg verlangen.
 - Den antragstellenden Organisator bzw. Transporteur trifft eine Mitwirkungspflicht. Nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 muss er in seinem Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben dazu machen, dass die Anforderungen auch im Drittland eingehalten sind. Bringt er diese Angaben nicht bei, geht dies zu seinen Lasten.
 - „Wirklichkeitsnahe Angaben“ liegen nur dann vor, wenn sich die Behörde hierdurch Gewissheit verschaffen kann, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auf dem gesamten Transport in vollem Umfang eingehalten werden. Bestehen hieran aufgrund von Tatsachen Zweifel, liegt es im durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzten Ermessen der Behörde, welche weiteren Nachweise sie fordert. Dazu kann insbesondere die Vorlage von Urkunden oder anderen Belegen insbesondere zum Zustand der Versorgungsstelle gehören.
5. Im Erlass, der als Handlungsform zulässig ist, ist vorgesehen, dass die im Erlass geforderten Nachweis und Unterlagen in jedem Fall beigebracht werden müssen. Erforderlich ist vor Freistempelung des Fahrtenbuches stets eine Einzelfallprüfung. Steht zur Überzeugung der Behörde aufgrund von bei ihr vorliegenden Unterlagen oder anderer Erkenntnisse fest, dass die im Fahrtenbuch gemachten „wirklichkeitsnahen Angaben“ zutreffend sind, wäre es unverhältnismäßig, müssten Organisator oder Transporteur diese Nachweise oder Unterlagen erneut beibringen. Das gilt auch, wenn nur Teile der Anforderungen für einen tierschutzgerechten Transport im Drittland im Sinne der einschlägigen EU-rechtlichen Bestimmungen zur Überzeugung der Behörde feststehen. Dies sollte klar gestellt werden. Die vorgesehene Ergänzung des Erlasses um eine Regelung, dass auf die erneute Beibringung von Unterlagen und Nachweisen für einen Transportweg und Versorgungsstationen für die Dauer eines Jahres verzichtet werden kann, wenn die Umstände sich nicht verändert haben, trägt den Bedenken im Grundsatz Rechnung, sollte allerdings als Soll-Vorschrift ausgestaltet werden. Die Gültigkeitsdauer von einem Jahre sollte nach einer zweijährigen praktischen Anwendung unter Berücksichtigung der dann vorliegenden Erfahrungen insbesondere auch aus dem Monitoring daraufhin überprüft werden, ob nicht eine längere Gültigkeitsdauer angemessen ist.

6. Die im Einzelnen im Erlass vom 07.08.2020 geforderten Angaben, Nachweise und Bescheinigungen sind im Übrigen rechtmäßig. Lediglich die Forderung nach einer Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die oberste Veterinärbehörde des Drittstaates ist unzulässig. Grundsätzlich zulässig ist es hingegen, anstelle dieser Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle eine Verifizierung der Einhaltung maßgeblicher dem Tierwohl dienender Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 durch das BMEL bei Anfrage des MSGIV vorzusehen. Hierdurch können zwar zeitliche Verzögerungen eintreten. Diese stellen die Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelung jedoch zum einen deshalb nicht in Frage, weil die Organisatoren und Transporteure darauf hinzuweisen sind, dass es wegen der Verpflichtung zur Einholung der Bestätigung durch das BMEL zu Verzögerungen kommen kann und zum anderen die Bestätigung für einzelne Transportwege und Versorgungsstationen voraussichtlich nur einmal eingeholt werden muss. Die im Erlass vorgesehene Kommunikation stellt sicher, dass sie allen Veterinärbehörden in Brandenburg zugänglich ist und diese darauf zurückgreifen können.
7. Die beabsichtigte Ergänzung des Erlasses vom 07.08.2020 um Berichts- und Hinweispflichten der zuständigen Landkreise bzw. kreisfreien Städte ist rechtmäßig und mit Blick auf die verfolgte Zielsetzung der Sicherstellung des Tierwohls bei langen Beförderungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sinnvoll. Allerdings sollte auf die Unterschrift des Landrates unter das Formular der Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Abfertigung verzichtet werden.

C.

Rechtsgutachten

I. Gang der Untersuchung

Nachfolgend sollen zunächst die einschlägigen Rechtsgrundlagen dargestellt werden, die im vorliegenden Zusammenhang relevant sind (II.). Danach wird eine Analyse der einschlägigen Rechtsprechung einschließlich des Urteils des EuGH vom 24.02.2015 sowie des Beschlusses des VG Potsdam vom 28.08.2020 vorgenommen (III.). Sodann werden allgemeine Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung und die Nachweisführung bei der Zulassung langer Tiertransporte erarbeitet (IV.). Den Abschluss bildet die konkrete Prüfung, ob der Erlass des MSGIV vom 07.08.2020 den herausgearbeiteten Anforderungen an die Nachweisführung zur Genehmigung langer Tiertransporte entspricht. In dem Zusammenhang sollen auch mögliche Anpassungen des Erlasses behandelt werden (V.).

II. Rechtsgrundlagen

Die maßgebenden, im vorliegenden Sachverhalt relevanten Rechtsgrundlagen finden sich in der Tiertransportverordnung der EU, Verordnung (EG) Nr. 1/2005.¹ Von Bedeutung sind die folgenden, im Wortlaut wiedergegebenen Vorschriften und Erwägungsgründe:

Erwägungsgründe, Nr. 11

(11) Zur Gewährleistung einer gemeinschaftsweit einheitlichen und wirksamen Anwendung dieser Verordnung entsprechend ihrem Grundsatz, wonach ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten, empfiehlt es sich, detaillierte Vorschriften im Hinblick auf die besonderen Erfordernisse festzulegen, die sich im Zusammenhang mit den verschiedenen Transportarten ergeben. Diese detaillierten Vorschriften sind gemäß dem vorstehenden Grundsatz auszulegen und anzuwenden und müssen rechtzeitig aktualisiert werden, wenn sie – insbesondere im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse – in Bezug auf bestimmte Tierarten oder Transportweisen die Einhaltung dieses Grundsatzes nicht mehr zu gewährleisten scheinen.

Artikel 3

Allgemeine Bedingungen für den Transport von Tieren

Niemand darf eine Tierbeförderung durchführen oder veranlassen, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Darüber hinaus müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

f) Der Transport zum Bestimmungsort erfolgt ohne Verzögerungen, und das Wohlbefinden der Tiere wird regelmäßig kontrolliert und in angemessener Weise aufrechterhalten.

g) Die Tiere verfügen entsprechend ihrer Größe und der geplanten Beförderung über ausreichend Bodenfläche und Standhöhe.

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, ABl L v. 05.01.2005 S. 3/1.

h) Die Tiere werden in angemessenen Zeitabständen mit Wasser und Futter, das qualitativ und quantitativ ihrer Art und Größe angemessen ist, versorgt und können ruhen.

Artikel 14

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

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

- a) Sie überprüft durch geeignete Kontrollen, ob
 - i) die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt werden, und gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügen;
 - ii) das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht.
- b) Sie verpflichtet den Organisator, wenn das Ergebnis der Kontrollen gemäß Buchstabe
 - a) nicht zufrieden stellend ist, die Planung der vorgesehenen langen Beförderung so zu ändern, dass die Vorschriften dieser Verordnung eingehalten werden.
- c) Sie versieht das Fahrtenbuch mit einem Stempel, wenn das Ergebnis der Kontrollen gemäß Buchstabe a) zufrieden stellend ist.

Artikel 23

Dringlichkeitsmaßnahmen bei Verstoß von Transportunternehmern gegen die Vorschriften dieser Verordnung

(1) Stellt eine zuständige Behörde fest, dass eine Vorschrift dieser Verordnung nicht eingehalten wird bzw. nicht eingehalten worden ist, so trifft sie alle erforderlichen Maßnahmen, um das Wohlbefinden der Tiere sicherzustellen, oder veranlasst die für die Tiere verantwortliche Person, dies zu tun.

Anhang I

KAPITEL V ZEITABSTÄNDE FÜR DAS FÜTTERN UND TRÄNKEN SOWIE BEFÖRDERUNGSDAUER UND RUHEZEITEN

1. Hausequiden, Hausrinder, Hausschafe, Hausziegen und Hausschweine

1.1. Die Anforderungen dieses Abschnitts gelten für die Verbringung von Hausequiden, außer registrierten Equiden, Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen mit Ausnahme des Lufttransports.

1.2. Für Tiere der unter Nummer 1.1 genannten Arten darf die Beförderungsdauer nicht mehr als acht Stunden betragen.

1.3. Die unter Nummer 1.2 genannte maximale Beförderungsdauer kann verlängert werden, sofern die zusätzlichen Anforderungen des Kapitels VI erfüllt sind.

1.4. Die Zeitabstände für das Tränken und Füttern sowie Beförderungsdauer und Ruhezeiten sind bei Verwendung eines unter Nummer 1.3 genannten Fahrzeugs die Folgenden:

a) Kälber, Lämmer, Zickel und Fohlen, die noch nicht abgesetzt sind und mit Milch ernährt werden, sowie noch nicht abgesetzte Ferkel müssen nach einer Beförderungsdauer von 9 Stunden eine ausreichende, mindestens einstündige Ruhepause erhalten, insbesondere damit sie getränkt und nötigenfalls gefüttert werden können. Nach dieser Ruhepause kann die Beförderung für weitere 9 Stunden fortgesetzt werden.

b) Schweine können für eine maximale Dauer von 24 Stunden befördert werden. Während der Beförderung muss die ständige Versorgung der Tiere mit Wasser gewährleistet sein.

c) Hausequiden können für eine maximale Dauer von 24 Stunden befördert werden. Dabei müssen die Tiere alle 8 Stunden getränkt und nötigenfalls gefüttert werden.

d) Alle anderen unter Nummer 1.1 genannten Tiere müssen nach einer Beförderungsdauer von 14 Stunden eine ausreichende, mindestens einstündige Ruhepause erhalten, insbesondere damit sie getränkt und nötigenfalls gefüttert werden können. Nach dieser Ruhepause kann die Beförderung für weitere 14 Stunden fortgesetzt werden.

1.5. Nach der festgesetzten Beförderungsdauer müssen die Tiere entladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten.

III. Rechtsprechung zu langen Tiertransporten aus dem Unionsgebiet in Drittstaaten

1. Die Entscheidung des EuGH vom 23.04.2015, Rs. C-424/13

Zentrale Bedeutung im vorliegenden Zusammenhang kommt der Entscheidung des EuGH vom 23.04.2015² zu langen Tiertransporten aus dem Unionsgebiet in Drittstaaten zu. Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Geplant war von einem Spediteur ein Transport mehrerer Rinder von Deutschland über Polen, Weißrussland, Russland und Kasachstan ins östliche Usbekistan. Eine Entladung der Tiere mit anschließender 24-stündiger Ruhepause war lediglich in Brest (Weißrussland) und Karaganda (Kasachstan) vorgesehen; die Beförderungsdauer zwischen diesen beiden Orten beträgt etwa 146 Stunden. Ein mit dieser Route versehenes Fahrtenbuch legte der Spediteur der zuständigen Behörde des Versandortes vor. Diese versagte ihm jedoch die begehrte Stempelung, da die vorgesehenen Pausenintervalle im Widerspruch zu den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 standen. Unterschiedlich beurteilt wurde im Verfahren, ob diese Verordnung bei einer Beförderung, die innerhalb der EU beginnt, aber außerhalb der EU endet, auf dem Beförderungsabschnitt im Gebiet eines oder mehrerer Drittstaaten überhaupt Geltung beanspruchen kann und die Behörde das Fahrtenbuch hinsichtlich dieses Streckenabschnitts überprüfen darf. Mit Beschluss vom 02.07.2013 setzte der *VGH München* das bei ihm in zweiter Instanz anhängige Verfahren³ aus und legte die Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vor.

² EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963 m. Anm. Guretzki = DÖV 2015, 576 (nur LS) = juris.

³ VGH München, Beschl. v. 02.07.2013 - 9 BV 12.2309, BeckRS 2013, 54585.

Der Tenor der Entscheidung des EuGH lautet wie folgt:

„Art. 14 Absatz I der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22.12.2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 ist dahin auszulegen, dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Gebiet der Europäischen Union beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung von Hausequiden, ausgenommen registrierte Equiden, sowie von Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden, und dass die Behörde, wenn dies nicht der Fall ist, verlangen darf, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.“

Zur Begründung führt der EuGH zunächst aus, dass Zweck der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sei, detaillierte Vorschriften zu schaffen,

„die auf dem Grundsatz beruhen, dass ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten, wobei er dabei davon ausging, dass das Wohlergehen der Tiere es erfordert, lange Beförderungen auf ein Mindestmaß zu begrenzen.“⁴

Weiter stelle die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht nur Verpflichtungen für ausschließlich im Unionsgebiet stattfindende Transporte lebender Wirbeltiere auf, sondern auch für

⁴ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 36.

Transporte, die im Unionsgebiet beginnen und in Drittländer führen. Das ergebe sich neben Art. 14 der Verordnung auch aus Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Buchst. i, Art. 5 Abs. 4, Art. 8 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2 und Art. 21.⁵ So bezögen sich die Verpflichtungen, die den Organisatoren, Transportunternehmern und Tierhaltern nach Art. 5 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 2 der Verordnung obliegen, ausdrücklich auf lange Beförderungen nicht nur zwischen Mitgliedstaaten, sondern auch in Drittländer.⁶ Das gelte auch für die von der zuständigen Behörde nach Art. 14 Abs. 1, Art. 15 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vorzunehmenden Kontrollen. Insbesondere Art. 14 über „Kontrollen in Bezug auf Fahrtenbücher und andere Maßnahmen, die von der zuständigen Behörde vor langen Beförderungen durchzuführen sind“, sei schon nach dem Wortlaut seines Abs. 1 auf „lange Beförderungen [...] zwischen Mitgliedstaaten und von und nach Drittländern“ anwendbar.⁷ Im Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii und Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, der sich ausdrücklich auf Tiertransporte aus dem Unionsgebiet in Drittländer erstreckt, sei von der Einhaltung der Vorschriften der Verordnung die Rede. Insoweit werde nicht zwischen Transporten innerhalb der Union und Transporten in Drittländer unterschieden.⁸ Auch die Bestimmungen über die wesentlichen bei einer langen Beförderung zu erfüllenden Pflichten in Art. 5 Abs. 4, Art. 6 Abs. 3 und 4 und Art. 8 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 unterschieden nicht danach, ob es sich um einen Tiertransport innerhalb der Union oder um einen Transport in ein Drittland handelt. Nach Art. 5 Abs. 4 der Verordnung unterlägen nämlich die Organisatoren und Transportunternehmer bei „langen Beförderungen ... zwischen Mitgliedstaaten sowie von und nach Drittländern“ den Pflichten in Bezug auf das Fahrtenbuch. Gleiches gelte für die Kontroll- und Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit dem Fahrtenbuch, die Art. 8 Abs. 2 der Verordnung Tierhaltern bei langen Beförderungen auferlegt.⁹ Schließlich unterscheide die Verpflichtung der Transportunternehmer aus Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, die Tiere nach Maßgabe der in Anhang I der Verordnung genannten technischen Vorschriften zu befördern und den Umgang mit den Tieren Personen anzuvertrauen, die zu den einschlägigen Regelungen der Anhänge I und II der Verordnung geschult wurden, nicht nach dem Bestimmungsort, sondern würden ganz allgemein für Tiertransporte gelten.¹⁰

⁵ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 37.

⁶ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 39.

⁷ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 40.

⁸ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 44.

⁹ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 45.

¹⁰ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 46.

Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 enthalte in Art. 14 für Tiertransporte aus dem Unionsgebiet in Drittländer keiner besonderen Genehmigungsregelung, die sich von der Regelung für Transporte innerhalb der Union unterscheiden.¹¹

Das der zuständigen Behörde des Versandorts vorgelegte Fahrtenbuch für den Abschnitt der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden langen Beförderung, der in Drittländern stattfinden soll, müsse alle in Anhang II der Verordnung vorgesehenen Angaben, insbesondere diejenigen zu den Beförderungs- und Ruhezeiten, enthalten. Die Angaben in Abschnitt 1 Nr. 6 zu den voraussichtlichen Ruhe-, Umlade- oder Ausgangsorten müssten, wie sich aus der Legaldefinition des Begriffs „Beförderung“ in Art. 2 Buchst. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ergebe, den gesamten vorgesehenen Transportvorgang vom Versand- zum Bestimmungsort umfassen. Daher müsse das Fahrtenbuch bei einer langen Beförderung in Drittländer solche Angaben sowohl für den Beförderungsabschnitt enthalten, der im Unionsgebiet stattfindet, als auch für den Abschnitt in Drittländern.¹²

Art 14 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sei zu entnehmen, dass die zuständige Behörde des Versandorts zu überprüfen hat, ob davon auszugehen ist, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht. Deshalb müsse die sich aus dem Fahrtenbuch ergebende Beförderungsplanung hinsichtlich der voraussichtlichen Beförderungs- und Ruhezeiten erkennen lassen, dass der vorgesehene Transport u. a. die in Anhang I Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 genannten technischen Vorschriften über die Zeitabstände für das Tränken und Füttern sowie Beförderungs- und Ruhezeiten einhalten wird; zu deren Befolgung sei der Transportunternehmer nach Art. 6 Abs. 3 der Verordnung verpflichtet.¹³

Das Fahrtenbuch unterliege nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. Buchst. a Ziff. ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 insoweit „geeigneten Kontrollen“ durch die zuständige Behörde des Versandorts. Diese Kontrollen fänden vor der Durchführung der langen Beförderung aus dem Unionsgebiet in ein Drittland statt und beträfen daher nur die Frage, ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben“ enthält und „darauf schließen lässt“, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht. Die zuständige Behörde verfüge deshalb

„im Rahmen ihrer Ex-ante-Kontrolle über ein gewisses Ermessen, das es ihr ermöglicht, Unwägbarkeiten, die eine

¹¹ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 47.

¹² EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 50.

¹³ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 51.

zum Teil in Drittländern stattfindende lange Beförderung mit sich bringt, angemessen Rechnung zu tragen.“¹⁴

Sollten das Recht oder die Verwaltungspraxis eines zu durchquerenden Drittlands in nachprüfbarer und definitiver Weise der vollständigen Einhaltung bestimmter technischer Vorschriften dieser Verordnung entgegenstehen, dürfe die zuständige Behörde des Versandorts im Rahmen ihres Ermessens auch eine wirklichkeitsnahe Transportplanung akzeptieren, die insbesondere unter Berücksichtigung der Ausstattung der Transportmittel und der vorgesehenen Planung der Beförderung darauf schließen lässt, dass der vorgesehene Transport das Wohlergehen der Tiere in gleichem Maß gewährleisten wird wie die fraglichen technischen Vorschriften.¹⁵ Die Behörde sei jedenfalls nach Art. 14 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 berechtigt, u. a. eine Änderung der Planung des betreffenden Transports zu verlangen, die gewährleistet, dass er eine ausreichende Zahl von Ruhe- und Umladeorten passieren wird, so dass angenommen werden kann, dass dieser Transport die Anforderungen an die Zeitabstände für das Tränken und Füttern sowie an die Beförderungs- und Ruhezeiten erfüllen wird.¹⁶

Insgesamt sei festzustellen, dass Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dahin auszulegen ist, dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Unionsgebiet beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung der in Rede stehenden Tiere verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden, und dass die Behörde, wenn dies nicht der Fall ist, verlangen darf, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.

2. Entscheidungen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und Bewertung

a) VG Münster, Beschluss vom 05.06.2020, 9 L 446/20

Durch Beschluss vom 05.06.2020 hat es das VG Münster abgelehnt, das zuständige Veterinäramt im Wege einer einstweiligen Anordnung zur Abfertigung eines Transports von 150 trächtigen Rindern nach Usbekistan zu verpflichten, da nach den vorliegenden Informationen sowohl die Möglichkeit bestand, dass eine von dem Organisator im Abschnitt

¹⁴ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 52.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 54.

¹⁶ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 55.

„Planung“ des Fahrtenbuchs angegebene Versorgungsstelle benutzungsbereit zur Verfügung stand, als auch, dass dies nicht der Fall war. In diesem Fall sei die Einhaltung von Anhang I Kapitel V Nr. 1.4 Buchst. d und Nr. 1.5 der EU-Tiertransportverordnung nicht gewährleistet. Aus den vom Organisator des Transports vorgelegten Beweismitteln ergebe sich nicht zwingend, dass die eingeplante Versorgungsstelle tatsächlich mangelfrei und unter Einhaltung der maßgeblichen materiell-rechtlichen Vorschriften benutzungsbereit zur Verfügung stehe.

Nach dieser Entscheidung müssen die von dem Organisator vorgelegten Beweismittel, um von „gewährleisten“ i. S. von Anhang II Abschnitt 1 Nr. 7 der EU-Tiertransportverordnung sprechen zu können, „zwingend“, d. h. zur Überzeugung der zuständigen Behörde, ergeben, dass alle Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 während der gesamten Beförderung eingehalten werden.¹⁷

b) VG Osnabrück, Beschluss vom 09.06.2020, 6 B 44/20

Das VG Osnabrück hat es durch Beschluss vom 09.06.2020 (Az. 6 B 44/20) abgelehnt, die zuständige Behörde zur Abfertigung eines Transports von 29 Rindern nach Usbekistan zu verpflichten, da

„nicht mit der erforderlichen Gewissheit festgestellt werden (könne), dass in der Russischen Föderation ausreichend Kontrollstellen (= Versorgungsstellen) mit der nach der Verordnung EG Nr. 1255/97 erforderlichen Zulassung für die von der Antragstellerin geplante lange Beförderung vorhanden sind.“

Die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 müssten auch in der Russischen Föderation erfüllt werden. Das gelte insbesondere auch für die Versorgungsstellen, die zur Einhaltung der Ruhezeiten erforderlich sind. Aus den Auskünften der russischen Behörden gehe nicht hervor,

„dass die von dem Antragsteller benannte Versorgungsstelle die nach der Verordnung EG Nr. 1255/97 erforderlichen Kriterien erfüllt und über eine staatliche Zulassung verfügt.“

¹⁷ So die Bewertung bei: Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20, S. 9, abrufbar im Internet unter https://www.djgt.de/news/20200903193616_200903_DJGT_StN_VG_Potsdam_24_8_20.pdf.

c) VG Dresden, Beschluss vom 28.10.2019, 6 L 844/19

Ebenfalls in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren hat es das VG Dresden durch Beschluss vom 28.10.2019, 6 L 844/19, abgelehnt, ein Veterinäramt zur Abfertigung eines Transports von 133 tragenden Rindern nach Kasachstan zu verpflichten.

Das VG Dresden hat dabei die Heranziehung von externen Quellen zur Begründung der Ablehnung ausreichen lassen: Nach den Feststellungen einer aus mehreren deutschen Tierärztinnen bestehenden Delegation in der Zeit vom 09.08.2019-14.08.2019 seien bisherige Tiertransporte u. a. nach Kasachstan unter Angabe von nach der Tiertransport-Verordnung auf Grund der langen Transportdauer zwingend notwendigen Entlade- und Versorgungsstellen erfolgt, die den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht entsprochen haben bzw. nicht vorhanden waren.¹⁸ Da der Antragsteller diesen Feststellungen nicht substantiiert entgegengetreten sei und diese nicht widerlegt habe, habe der Antragsgegner annehmen dürfen, dass die Durchführung eines normgerechten Transports auch im zu entscheidenden Fall nicht sichergestellt sei. Die Delegation der deutschen Tierärzte habe im Gespräch mit den zuständigen russischen Behörden – u. a. dem zuständigen Ministerium der Region S. – ermittelt, dass es in der Region S. zum Zeitpunkt des Gespräches am 13.08.2019 keine einzige registrierte Versorgungsstation gegeben habe.

d) VG Augsburg, Beschluss vom 28.11.2011, Au 2 E 11.1679

Im Ergebnis hat auch das VG Augsburg durch Beschluss vom 28.11.2011 (Az. Au 2 E 11.1679) bereits ähnlich entschieden: Das Veterinäramt habe die Abfertigung des Transports und die Abstempelung des Fahrtenbuchs zu Recht abgelehnt, da der Organisator nicht in der Lage gewesen sei, „nachvollziehbar nachzuweisen“, dass die Benutzbarkeit und ordnungsgemäße sachliche und personelle Ausstattung aller in der Transportplanung vorgesehenen Versorgungsstellen während der gesamten Beförderung eingehalten würden.

e) VG Potsdam, Beschluss vom 24.08.2020, VG 3 L 765/20

Das VG Potsdam hat hingegen auf Antrag des Organisators und des Spediteurs den Landkreis als Veterinärbehörde im Wege einer einstweiligen Anordnung verpflichtet, das Fahrtenbuch des für einen bestimmten Zeitpunkt geplanten Transports von 330 Rindern in die Russische Föderation abzustempeln. Hierauf hätten die Antragsteller einen Rechtsanspruch. Die Behörde sei nach ihrer Plausibilitätsprüfung nach Art. 14 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zu einem „zufriedenstellenden Ergebnis“ im Sinne von

¹⁸ Bericht im Internet unter: <https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/Bericht%20Russland.pdf>.

Buchst. c dieser Vorschrift gelangt. Weitergehende Anforderungen dürfe die Behörde nicht stellen. Die Behörde sei hiernach nur berufen, zu prüfen, ob wirklichkeitsnahe Angaben gemacht wurden. Sie sei indessen nicht befugt, Bescheinigungen von Drittstaaten zu verlangen, anhand derer sie überprüfen kann, ob die Angaben der Wahrheit entsprechen. Dadurch werde der Prüfungsmaßstab unzulässig von einer Prüfung der „Wirklichkeitsnähe“ in eine „Wahrheitsprüfung“ verändert. Das sei unzulässig und so in Art. 14 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht vorgesehen.

Dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015 (Rs C-424/13) sei im Übrigen auch nicht zu entnehmen, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 generell in Drittländern wie der Russischen Föderation erfüllt sein müssten. Nach der Entscheidung des EuGH solle und dürfe eine dahingehende Kontrolle erst erfolgen, wenn die Regelungen eines Drittlands oder die Verwaltungspraxis seiner zuständigen Behörden systemische Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 aufweisen. Die bisher durchgeführte Ex-post-Kontrolle der aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 resultierenden Anforderungen an die Zeitabstände für das Tränken und Füttern sowie die Beförderungs- und Ruhezeiten habe derartige systemische Probleme in Drittländern nicht ergeben. Insbesondere in Bezug auf die Lage in der Russischen Föderation habe die Kommission keine Kenntnis von einer Regelung dieses Drittlands oder einer Verwaltungspraxis seiner zuständigen Behörden, die eine Entladung der Tiere an den Ruhe- und Umladeorten in diesem Gebiet verbieten würde. [...] Deshalb dürfe die Erteilung des Stempels hier nicht von der Vorlage der geforderten Bescheinigungen und Bestätigungen abhängig gemacht werden.

Die zuletzt angeführte Passage des Beschlusses des VG Potsdam vom 24.08.2020 gibt die Entscheidung des EuGH unrichtig wieder und zieht daraus deshalb die unrichtige Schlussfolgerung, dass weitere Nachweise in Form von Bescheinigungen oder Bestätigungen neben der „wirklichkeitsnahen Angabe“ im Fahrtenbuch nicht verlangt werden dürften.¹⁹ Die vom VG Potsdam zitierte Bewertung des EuGH, dass in Drittländern nicht generell die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 eingehalten werden müssten, bezieht sich auf die Fälle, in denen nach dem Recht des Drittlandes systemische Probleme bestehen, weil dort Rechtsvorschriften der vollständigen Einhaltung entgegenstehen. Dann, so der EuGH,

„darf die zuständige Behörde des Versandorts jedoch im Rahmen ihres Ermessens auch eine wirklichkeitsnahe

¹⁹ Ebenso zu Recht auch die Bewertung bei: Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20, S. 18 f., abrufbar im Internet unter https://www.djgt.de/news/20200903193616_200903_DJGT_StN_VG_Potsdam_24_8_20.pdf.

Transportplanung akzeptieren, die [...] darauf schließen lässt, dass der vorgesehene Transport das Wohlergehen der Tiere in gleichem Maß gewährleisten wird wie die fraglichen technischen Vorschriften.“²⁰

Abgesehen davon gilt nach dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015 jedoch, dass

„Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1/2005 dahin auszulegen ist, dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Unionsgebiet beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung der in Rede stehenden Tiere verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden, und dass die Behörde, wenn dies nicht der Fall ist, verlangen darf, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.“²¹

Deshalb lässt sich die Auffassung des VG Potsdam, dass die Behörde neben der „wirklichkeitsnahen Angabe“ im Fahrtenbuch keine weiteren Bescheinigungen oder Belege fordern dürfe, nicht darauf stützen, dass der EuGH zugelassen habe, dass auch geringere Anforderungen als nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in Drittstaaten gelten dürften. **Das Gegenteil ist richtig. Nur für den Fall von systemischen Problemen ist dies zulässig, dann indessen auch nur, wenn auf anderem Wege ein gleichwertiger Tierschutz gewährleistet werden kann.**

Das VG Potsdam hat seine Entscheidung allerdings nicht allein auf die unzutreffende Prämisse gestützt, dass in Drittstaaten die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht eingehalten werden müssten. Es hat vielmehr weiter auf den Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1/2005 verwiesen, wo „wirklichkeitsnahe Angaben“ verlangt werden. Weiter stellt es darauf ab, dass diese Angaben nach Buchst. c des Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zu prüfen sind. Daraus folgert das VG Potsdam, dass die Anforderungen an die Prüfungsintensität nicht einem Wahr-

²⁰ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 54.

²¹ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Ls. und Rn. 56.

heitsbeweis entsprechen dürften, sondern dass es mit einer Plausibilitätsprüfung sein Bewenden hat. Dafür mag sprechen, dass nur die Prüfung der „wirklichkeitsnahen Angaben“ verlangt wird. Allerdings müssen diese geprüft werden. Wie im Einzelnen die Behörde prüft, welchen Gewissheitsgrad sie als Ergebnis ihrer Prüfung erlangen muss und welche Belege und Bescheinigungen zur Erreichung der Entscheidungsreife ggf. noch verlangt werden dürfen, dazu findet sich in Art. 14 Abs. 1 Buchst. a oder c Verordnung (EG) Nr. 1/2005 kein Hinweis. Die Begründung einer bloßen Plausibilitätsprüfung aus dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Buchst. a und c Verordnung (EG) Nr. 1/2005 greift deshalb zu kurz. Sie berücksichtigt insbesondere nicht den Zweck der Prüfung, der dahin geht, dass festgestellt werden soll, ob die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 im Drittstaat bei langen Transporten eingehalten werden. Das indessen fordert der EuGH in seinem Urteil vom 23.04.2015. Der Tierschutz und das Tierwohl müssten auf dem gesamten Transportweg gewährleistet sein. Um dies festzustellen, reicht eine Plausibilitätskontrolle nicht aus. Denn die „wirklichkeitsnahe Darstellung“ kann auch unzutreffend sein. An der Richtigkeit der Angaben können nach anderen der Behörde zugänglichen Informationen auch Zweifel bestehen. Sollen diese unbeachtlich sein, weil die „wirklichkeitsnahen Angaben“ plausibel sind? Dann müsste die Behörde sehenden Auges das Fahrtenbuch stempern und den Transport freigeben, obwohl sie weiß oder zumindest nach den ihr vorliegenden Informationen ernstliche Zweifel daran hat, dass im Drittland die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 eingehalten werden. Mit der Entscheidung des EuGH, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 bei langen Tiertransporten auch in Drittstaaten in vollem Umfang eingehalten werden müssen, verträgt sich dies in keiner Weise. Es spricht deshalb alles dagegen, dass die Schlussfolgerungen, die das VG Potsdam aus dem Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 Buchst. a und c der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zieht, zutreffend sind und dass nur eine bloße Plausibilitätskontrolle zulässig ist.

3. Bewertung der Entscheidungen

Aus den genannten Entscheidungen lässt sich folgendes ableiten:

Nach dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015 gelten die Anforderungen des Anhangs I der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht nur für den Transport von Rindern innerhalb der Grenzen der Europäischen Union, sondern auch in Drittländern. Das gilt insbesondere für die Ruhezeiten und die Ausstattung der hierfür benötigten Versorgungsstellen. Ausdrücklich stellt der EuGH fest, dass vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben“ enthalten und „darauf schließen“ lassen muss, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht. Die zuständige Behörde verfüge deshalb

„im Rahmen ihrer Ex-ante-Kontrolle über ein gewisses Ermessen, das es ihr ermöglicht, Unwägbarkeiten, die eine zum Teil in Drittländern stattfindende lange Beförderung mit sich bringt, angemessen Rechnung zu tragen.“²²

Es ist hervorzuheben, dass der EuGH somit anerkennt, dass der zuständigen Behörde bei der Kontrolle des im Fahrtenbuch angegebenen Transportweges über ein „gewisses Ermessen“ verfügt, durch das Unwägbarkeiten der langen Transportwege in Drittländern „angemessen“ Rechnung getragen werden kann. Welche Anforderungen an die Ermessensbetätigung bei der Kontrolle bestehen, hat der EuGH nicht näher ausgeführt. Allerdings lässt sich immerhin feststellen, dass den Unwägbarkeiten langer Transportwege in Drittländern hierdurch angemessen Rechnung getragen werden soll. Dabei geht es um Unwägbarkeiten, die für die Tiergesundheit und das Tierwohl gerade wegen der langen Transportwege bestehen und denen durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entgegenzuwirken soll. Die kontrollierende Behörde am Ausgangsort des Transports hat demzufolge ihr Ermessen bei der Kontrolle so zu betätigen, dass sie darauf hinwirkt, Unwägbarkeiten für das Tierwohl bei einem langen Transport auch in Drittländern entgegenzuwirken. Der EuGH räumt der zuständigen Veterinärbehörde in diesem Zusammenhang auch die rechtliche Befugnis ein, eine Änderung der Planung des betreffenden Transports zu verlangen, damit gewährleistet ist, dass eine ausreichende Zahl von Ruhe- und Umladeorten zur Verfügung steht. Die Kontrolle durch die zuständige Behörde soll hiernach darauf ausgerichtet sein, Unwägbarkeiten hinsichtlich der Gewährleistung des Tierwohls zu erkennen und diese – ggf. auch durch Anordnung der Änderung des Transportweges – im Interesse des Tierwohls und der Tiergesundheit abzustellen.

Ableiten lässt sich dies auch aus Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sowie dem Erwägungsgrund Nr. 11. Danach darf ein Tiertransport nicht durchgeführt werden, „wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten“. Diese Regelung gibt den Zweck der Tiertransportverordnung an. Sie ist deshalb Richtschnur für die Auslegung der nachfolgenden Vorschriften und damit auch des Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 1/2005.²³ Das ergibt sich auch deutlich aus dem Erwägungsgrund 11, wo es heißt; „Diese detaillierten Vorschriften sind gemäß dem vorstehenden Grundsatz auszulegen und anzuwenden“. Eine bloße Plausibilitätsprüfung, wie sie das VG Potsdam für allein rechtmäßig hält, wird dieser Auslegungsvorgabe gerade nicht gerecht. Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dient insgesamt letztlich dem Ziel, unnötige Leiden der Tiere auf langen Transporten zu vermeiden. Folge davon ist, dass ein Transport nicht durchgeführt

²² EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 52.

²³ Ebenso die Bewertung bei Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20, S. 7, abrufbar im Internet unter https://www.djgt.de/news/20200903193616_200903_DJGT_StN_VG_Potsdam_24_8_20.pdf.

– und als Voraussetzung für die Durchführung auch nicht abgefertigt – werden darf, solange aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass bei seiner Durchführung eine der Vorschriften der Verordnung nicht eingehalten werden könnte. Besteht diese Möglichkeit (weil es z. B. Zweifel an der Benutzbarkeit oder ordnungsgemäßen Ausstattung einer Versorgungsstelle gibt), so kann es nicht genügen, dass der Transport-Organisator lediglich behauptet, dass die Vorschriften eingehalten würden und dass dies plausibel dargestellt wird, sondern es muss darüber hinaus ihre Einhaltung sichergestellt, also nachgewiesen sein.²⁴

Weiter ist hinzuweisen auf Anhang II Abschnitt 1 Nr. 7 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005. Danach erklärt der Organisator eines Tiertransports durch seine Unterschrift im Fahrtenbuch, „geeignete Vorkehrungen getroffen zu haben, um das Wohlbefinden der Tiere nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 während der gesamten Beförderungsdauer zu gewährleisten.“ Er erklärt nach allgemeinem Sprachgebrauch durch die Vorlage des Fahrtenbuchs, dass die Einhaltung des Wohlbefindens der Tiere auf der gesamten Fahrtroute sichergestellt ist. Diese Gewährleistung soll durch die „wirklichkeitsnahen Angaben“ belegt werden. Reichen diese als Beleg nicht aus, weil es Zweifel daran gibt, dass sie zutreffen, kann auch von einer Gewährleistung der Einhaltung des Tierwohls auf dem gesamten Transport nicht ausgegangen werden. Dann liegt es nahe, dass zum Nachweis der Gewährleistung auch weitere Unterlagen gefordert und vorgelegt werden müssen.²⁵

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland hat aus der Entscheidung des EuGH vom 23.04.2015 ganz überwiegend abgeleitet, dass die Kontrolle der deutschen Behörden des Ausgangsortes sich auch auf die Frage beziehen muss, ob die Ruhezeiten bei Transporten auch in Drittländern eingehalten werden und ob die dafür notwendigen Versorgungsstellen den Anforderungen des Anhang I Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entsprechen. Dies müsse sichergestellt sein. Der Transporteur trage hierfür die Darlegungs- und Beweislast.²⁶ Die Behörde dürfe bei ihrer Prüfung auch externe Berichte berücksichtigen. Ergeben sich daraus Unsicherheiten hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen aus Anhang I Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dürfe die Behörde die Freigabe des Transports durch Abstempelung des Fahrtenbuches ablehnen. Einzig das VG Potsdam, auf welches sich

²⁴ Wie hier: Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20, S. 7., abrufbar im Internet unter https://www.djgt.de/news/20200903193616_200903_DJGT_StN_VG_Potsdam_24_8_20.pdf.

²⁵ Wie hier: Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20, S. 6 f., abrufbar im Internet unter https://www.djgt.de/news/20200903193616_200903_DJGT_StN_VG_Potsdam_24_8_20.pdf.

²⁶ Ebenso die Bewertung bei Deutsche juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e.V., Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20, S.9 ff., abrufbar im Internet unter https://www.djgt.de/news/20200903193616_200903_DJGT_StN_VG_Potsdam_24_8_20.pdf.

das VG Cottbus in einer späteren Entscheidung bezieht,²⁷ verlangt lediglich eine Plausibilitätsprüfung. Wie dargelegt, ist die Herleitung dieser Begrenzung indessen weder mit dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015 noch mit Sinn und Zweck der Prüfungspflicht der Behörde nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vereinbar. Im Gegenteil: Die Verpflichtung, den Tierschutz und das Tierwohl auf dem gesamten Transport zu gewährleisten, spricht dafür, dass die Behörde eine Wahrheitsprüfung durchführen, dass sie sich insoweit Gewissheit verschaffen muss und dass eine bloße Plausibilitätsprüfung jedenfalls dann nicht ausreicht, wenn Zweifel daran bestehen, dass die vom Transporteur, vom Organisator oder Dritten gemachten Angaben auch zutreffend sind.

Weder der EuGH noch die Verwaltungsgerichte äußern sich allerdings dazu, welche Unterlagen der Organisator oder der Transporteur vorlegen muss, um die Übereinstimmung seines Transports mit den Anforderungen der Tiertransportrichtlinie nachzuweisen. Der EuGH verweist insoweit darauf, dass das Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden“. Damit ist in der praktischen Umsetzung wenig gewonnen. Denn das Tierwohl ist nicht schon dann gewährleistet, wenn dies durch wirklichkeitsnahe Angaben im Fahrtenbuch belegt ist. Bloß verbale Darlegungen können jedenfalls dann nicht genügen, wenn Zweifel daran bestehen, dass die Anforderungen auch wirklich eingehalten werden. Denn dann würde der Zweck der in der Tiertransportverordnung Verordnung (EG) Nr. 1/2005 getroffenen Regelungen, das Tierwohl auf langen Transporten vom Ausgangspunkt bis zum Endpunkt zu gewährleisten, leicht verfehlt werden können. Die Aussagen des EuGH zum Prüfungsermessen der Kontrollbehörde bei „Unwägbarkeiten“ und der Forderung nach „wirklichkeitsnahen Angaben“ dürfen deshalb nicht isoliert betrachtet werden. Denn sie stehen in einem inneren Zusammenhang: Wirklichkeitsnahe Angaben müssen mit der erforderlichen Sicherheit für eine ex-ante-Prognose ergeben, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch in Drittstaaten eingehalten werden. Bestehen hieran Zweifel oder gibt es insoweit „Unwägbarkeiten“ liegt es im „gewissen“ Ermessen der Behörde, welche weiteren Nachweise sie für die Feststellung der Übereinstimmung des Transports mit der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch in Drittstaaten verlangt.

²⁷ VG Cottbus, Beschl. v. 29.10.2020, 3 L 485/20. Die Entscheidung erging, nachdem das Gutachten fertiggestellt war und wurde daher nicht mehr berücksichtigt.

IV. Nachweisführung nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht

Diese Anforderungen decken sich mit den Grundsätzen, die für die Sachverhaltsermittlung und Nachweisführung nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht gelten.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um einen indirekten Vollzug des Unionsrechts durch einen Mitgliedstaat. Soweit dafür – wie hier – keine unionsrechtlichen Vorschriften in den zu vollziehenden Rechtsakten zur Verfügung stehen, wenden nationale Behörden unter Beachtung europarechtlicher Vorgaben das Verwaltungsrecht des jeweiligen Mitgliedstaats an.²⁸ Danach ist hier das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) anzuwenden.

1. Grundsatz der Amtsermittlung, § 24 VwVfG

Nach § 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt dabei Art und Umfang der Ermittlungen und ist an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden (§ 24 Abs. 1 S. 2 VwVfG) und hat alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 2 VwVfG).

Die Behörde hat nach allgemeiner Auffassung einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Art ihrer Ermittlungen.²⁹ Nach Ermessen entscheidet sie, welche Mittel sie hierfür einsetzt.³⁰ Dabei ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzuwenden.³¹ Die Ermittlungen müssen im Hinblick auf Art, Umfang, Zeit, Mittel und Belastung der Betroffenen sowie der Allgemeinheit angemessen sein.³² Die Behörde muss allerdings nur einen angemessenen Ermittlungsaufwand betreiben. Dies bedeutet aber nicht, dass sie lediglich aus Personal- und Kostengründen nur noch oberflächliche Sachverhaltsermittlung betreiben darf.³³ Erforderlich ist vielmehr eine Einzelfallbetrachtung, bei der sämtliche Gesichtspunkte sorgfältig abgewogen werden müssen. Zu berücksichtigen sind insbesondere das öffentliche Interesse an der Angelegenheit, das öffentliche und private Interesse an einer

²⁸ Vedder, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Europäisches Unionsrecht 2. Aufl. 2018, Art. 291 AEUV Rn. 9.

²⁹ BVerwG, NVwZ 1999, 535; NVwZ 2014, 1589 Rn. 28; Ritgen, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 22, 24; Schwarz, in: HK-VerwR, § 24 VwVfG, Rn. 1; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 35.

³⁰ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 26; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 35.

³¹ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 26; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 35.

³² Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 36; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 36.

³³ Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 36.

zweckmäßigen und zügigen Erledigung einerseits, an einer vollständigen Tatsachengrundlage andererseits, die Schwere der Rechtsfolgen der Entscheidung³⁴ sowie bestehende Beweisschwierigkeiten der Betroffenen.³⁵ Art und Umfang der Ermittlungstätigkeit richten sich nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.³⁶ Denn die Gestaltung des Verfahrens steht im (Verfahrens-)Ermessen der Behörde (§ 10 S. 2 VwVfG), wie zur Auswahl der Beweismittel in § 26 Abs. 1 S. 1 VwVfG ausdrücklich betont wird. Die Ermittlungen müssen angemessen sein, und zwar im Hinblick auf Art, Umfang, Zeit, Auswahl der Mittel und Belastung für den Betroffenen und die Allgemeinheit³⁷. Ferner ist von der Gewichtigkeit des öffentlichen Interesses an der Verwaltungsmaßnahme abhängig, ob eine zeitraubende oder kostspielige Ermittlungstätigkeit angebracht ist. Hierbei ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen und privaten Interesse an einer schnellen Erledigung und dem an einer gründlichen und vollständigen Tatsachenbeschaffung erforderlich. In diese Abwägung ist auch das in § 10 S. 2 VwVfG verankerte Beschleunigungsgebot einzustellen.³⁸ Die Ermittlungen müssen umso eingehender sein, je schwerwiegender die tatsächlichen und/oder rechtlichen Folgen der zu treffenden Entscheidung sind.³⁹ Je schwerwiegender die Folgen der Entscheidung für den Bürger oder die Allgemeinheit sind und je größer die Beweisschwierigkeiten für den Bürger sind, umso intensiver müssen die Ermittlungen sein.⁴⁰ Keinesfalls berechtigt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu einer nur noch oberflächlichen Sachverhaltsermittlung lediglich aus Personal- oder Kostengründen.⁴¹ Die Abwägung, welcher Aufwand angemessen ist, darf nur aus Gründen des jeweiligen Falles vorgenommen werden. Maßstab muss auch insoweit eine Gewichtung der tatsächlichen und/oder rechtlichen Folgen der zu treffenden Entscheidung sein.⁴²

Wichtig ist im vorliegenden Zusammenhang weiter, dass auch im Verwaltungsverfahren der Grundsatz der freien Beweiswürdigung gilt.⁴³ Die Behörde ist hiernach nicht an starre Beweisregeln gebunden, sondern in der Würdigung, Wertung und Abwägung der für die Entscheidung maßgeblichen Tatsachen frei. Sie muss dabei alle Umstände berücksichtigen. Bei Abschluss der Ermittlung zur Aufklärung des Sachverhalts muss die Behörde

³⁴ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 37; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 36.

³⁵ Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 36.

³⁶ Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 35; Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 36.

³⁷ Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 35; Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 36.

³⁸ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 36.

³⁹ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 26, 36.

⁴⁰ BVerwG, NVwZ 1983, 677; Ritgen, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 33.

⁴¹ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 37.

⁴² Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 37.

⁴³ Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 14; Ritgen, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 69.

eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalts gewonnen haben. Regelmäßig wird zwar keine Gewissheit verlangt. Es muss allerdings ein so hohes Maß an Wahrscheinlichkeit bestehen, dass keine vernünftigen Zweifel am Sachverhalt mehr bestehen können.⁴⁴ Immer muss die Behörde den Sachverhalt selbst ermitteln. Dabei kann sie sich zwar der Hilfe Dritter oder von Sachverständigen bedienen. Eine Verlagerung der Sachverhaltsermittlung auf Externe kommt hingegen nicht in Betracht.⁴⁵ Die Behörde muss sich deshalb in jedem Fall ein eigenes Urteil über die Ermittlungsergebnisse von Dritten oder Sachverständigen bilden und darf nur dieses der Entscheidung zugrunde legen.⁴⁶

Für den vorliegenden Zusammenhang sind zwei Aspekte von besonderer Bedeutung: Der Ermittlungsumfang muss den Folgen für die Entscheidung Rechnung tragen. Je schwerwiegender diese sind, umso intensiver und umfassender müssen die Ermittlungen sein. Andererseits müssen sie verhältnismäßig sein und vom Betroffenen nichts Unzumutbares oder Unmögliches verlangen. Daraus ergibt sich folgende Richtschnur für die Intensität der bei Abstempelung des Fahrtenbuches durch die Behörde anzustellenden Ermittlungen:

Die Behörde muss zum einen die Bedeutung der Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 bei langen Transporten auch in Drittländern beachten. Dem Tierschutz wird auch national ein hoher Stellenwert eingeräumt. Das wird deutlich in der Staatszielbestimmung Tierschutz in Art. 20a GG. Danach ist Ziel aller staatlichen Tätigkeit, jedes einzelne Tier in seiner aktuellen Existenz sowie um die Nutzung des Tieres durch den Menschen und seine Lebensbedürfnisse sowie Lebensgewohnheiten zu schützen.⁴⁷ Zwar können hieraus keine konkreten Handlungsaufträge, keine unmittelbar normativ umsetzbaren Schutzgewährleistungen abgeleitet werden.⁴⁸ Allerdings verdeutlicht Art. 20a GG den hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert des Tierschutzes; das herausragende öffentliche Interesse an einer tierschutzgerechten Behandlung der Tiere als Mitgeschöpf ist hierin verfassungsrechtlich fundiert.

Auch auf der EU-Ebene wird die Bedeutung des Tierschutzes ausdrücklich hervorgehoben. Nach der sog. Tierschutz-Querschnittsklausel des Art. 13 AEUV ist bei der Durchführung der Politik der Union insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Verkehr den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Die Regelung enthält ein Rechtsgebot im Sinne eines verbindlichen

⁴⁴ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 72; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 20.

⁴⁵ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 40.

⁴⁶ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 40.

⁴⁷ *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 2020, Art. 20a Rn. 67.

⁴⁸ *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: 2020, Art. 20a Rn. 68.

Handlungsauftrages der Union.⁴⁹ Tierschutzbelange haben danach zwar keinen absoluten Vorrang, müssen aber bei Kollision mit anderen Rechtsgütern in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht werden.⁵⁰ Zudem ist die Tierschutzklausel des Art. 13 AEUV in ihrer Reichweite begrenzt. Wirkung entfaltet sie nur in den in Art. 13 AEUV aufgeführten Politikbereichen. Neben seiner Bedeutung als Rechtsgebot dient auch Art. 13 AEUV – wie andere Querschnittsklauseln – als Auslegungshilfe im Zusammenhang mit anderen Normen des Unionsrechts, insbesondere bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe und im Rahmen von Ermessensentscheidungen.⁵¹ Feststellen lässt sich damit, dass dem Tierschutz auch im EU-Recht ein hoher rechtlicher Stellenwert zukommt. Insbesondere bei der Auslegung von Rechtsvorschriften ist dem Rechtsgebot des Art. 13 AEUV Rechnung zu tragen. Das gilt vor allem bei der Interpretation von EU-rechtlichen Vorschriften, die dem Tierschutz und dem Tierwohl dienen, wie dies bei der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 der Fall ist. Der EuGH hat ausdrücklich festgestellt, dass Ziel dieser Regelung die Gewährleistung des Tierschutzes und des Tierwohls gerade auch bei langen Tiertransporten innerhalb der Union, aber auch in Drittländern ist.⁵² Nach Art. 13 AEUV besteht eine Verpflichtung der Union und der Mitgliedstaaten, insbesondere auch in den Politikbereichen Landwirtschaft und Verkehr dem Tierschutz „in vollem Umfang“ Rechnung zu tragen. Daraus kann als Grundsatz abgeleitet werden, dass die Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 so auszulegen und anzuwenden sind, dass dem Tierschutz gerade auch bei langen Transporten in vollem Umfang Rechnung getragen wird.

Für die Amtsermittlung hat dies zur Folge, dass sich die Behörde möglichst Gewissheit darüber verschaffen muss, ob die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 während des Transportes umfassend eingehalten sind. Die Einhaltung der Ruhepause von 24 Stunden sowie die hierbei in Anhang I Nr. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 geregelten Anforderungen an die Ausstattung, die Betreuung, die Hygiene und die tierärztliche Versorgung nach einer Transportzeit von 48 Stunden sind gewiss dazu zu rechnen. Daraus folgt, dass die Anforderungen an den Nachweis der Einhaltung dieser rechtlichen Vorgaben hoch sind. Das gilt insbesondere für die Bestimmung der Anforderungen an die „wirklichkeitsnahen Angaben“, die vom Organisator des langen Tiertransportes, der in Drittstaaten führt, gemacht werden müssen. Die Angaben müssen so aussagekräftig und beweiskräftig sein, dass die Behörde feststellen kann, dass dem Tierschutz und dem Tierwohl in vollem Umfang Rechnung getragen wird. Der Nachweis hierfür muss durch die „wirklichkeitsnahen Angaben“ im Fahrtenbuch erbracht werden.

⁴⁹ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 13 Rn. 7.

⁵⁰ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 13 Rn. 7.

⁵¹ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 13 Rn. 10.

⁵² EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 36.

Allerdings ist dabei eine Einschränkung zu beachten: Die Anforderungen, die an die „wirklichkeitsnahen Angaben“ zu stellen sind, müssen verhältnismäßig sein. Sie dürfen insbesondere vom Antragsteller nichts Unmögliches verlangen. Bei der Beurteilung, ob die Anforderungen an die beizubringenden Unterlagen noch verhältnismäßig sind, ist der hohe EU-rechtliche und nationale Stellenwert des Tierschutzes allerdings zu beachten. Diesem ist nach Art. 13 AEUV in vollem Umfang Rechnung zu tragen; er ist nach Art. 20a GG bei allen tierschutzrelevanten Entscheidungen zu beachten und hat hier ermessensleitende Funktion.

2. Beweislastregelungen des Verwaltungsverfahrensrechts

Für den Fall, dass sich der entscheidungserhebliche Sachverhalt nicht aufklären lässt, greifen auch im Verwaltungsverfahren die materiellen Beweislastregelungen. Danach beurteilt sich, wer das Risiko der Nichterweislichkeit eines Tatbestandsmerkmals trägt.⁵³ Soweit hierfür gesetzliche Regeln – wie meist – fehlen, gilt das Normbegünstigungsprinzip. Dieses besagt, dass die Nichterweislichkeit eines Tatbestandsmerkmals grundsätzlich zu Lasten desjenigen geht, der aus der Vorschrift eine für ihn günstige Rechtsfolge ableiten will. **Die Nichterweislichkeit geht deshalb bei anspruchsbegründenden Voraussetzungen im Bereich des Erlasses begünstigender Verwaltungsakte zu Lasten des Antragstellers.**⁵⁴

Nach diesem Grundsatz hat die Folgen der Nichtaufklärbarkeit des Sachverhalts im vorliegenden Zusammenhang der jeweilige Antragsteller zu tragen. Denn er beantragt einen ihn begünstigenden Verwaltungsakt: Durch die beantragte Freistempelung des Fahrtenbuches wird der Tiertransport genehmigt. Voraussetzung dafür ist u. a. nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2005, dass auch in Drittländern die Anforderungen des Anhangs 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 eingehalten werden. Kann dies nicht nachgewiesen werden, trägt der Antragsteller die Folgen. Der Antrag kann dann nicht genehmigt, das Fahrtenbuch also nicht freigestempelt werden.

3. Mitwirkungspflichten des Antragstellers

Von Bedeutung können auch Mitwirkungspflichten des Antragstellers sein. Nach § 26 Abs. 2 VwVfG sollen die Beteiligten bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken. Sie sollen insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Weitergehende Pflichten bestehen dann, wenn dies durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen ist (vgl.

⁵³ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 59; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 24 Rn. 41.

⁵⁴ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 24 Rn. 60; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 24 Rn. 42; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 55.

§ 26 Abs. 2 S. 3 VwVfG). Besteht kraft besonderer gesetzlicher Regelung eine Mitwirkungslast des Antragstellers, wird hierdurch die Pflicht zur Amtsermittlung aus § 24 VwVfG begrenzt: Die Pflicht der Behörde zur Aufklärung des Sachverhalts endet dort, wo der Beteiligte seiner Mitwirkungspflicht nicht nachkommt.⁵⁵

Im vorliegenden Fall besteht eine besondere Mitwirkungslast der Organisatoren und Transporteure von Tiertransporten in Drittländer. Nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 muss das Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthalten und darauf schließen lassen, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entspricht. In dieser Regelung kommt die Mitwirkungslast der Organisatoren langer Tiertransporte deutlich zum Ausdruck: Es sind Angaben dazu zu machen, dass und wie die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 während der gesamten Dauer des Transports eingehalten werden. Diese müssen wirklichkeitsnah sein und den Schluss darauf zulassen, dass die Anforderungen eingehalten sind. Kommt der Antragsteller dieser Mitwirkungslast nicht oder nicht vollständig nach, geht dies zu seinen Lasten. Die Behörde muss nicht von sich aus (weitere) Ermittlungen anstellen, sondern darf den Antrag ablehnen, wenn die beigebrachten Unterlagen nicht ausreichen, um „wirklichkeitsnah“ darauf schließen zu lassen, dass der Transport die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erfüllt.

4. Anforderungen an „wirklichkeitsnahe“ Angaben

Das alles beantwortet noch nicht die Frage, wann das Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe“ Angaben enthält und welche Anforderungen die Behörde an diese Angaben stellen darf. Das EU-Recht gibt dazu keine Auskunft. Verlangt werden „Angaben“. In erster Linie ist damit gemeint, dass eine Beschreibung der Einrichtung für die Ruhepause erforderlich ist, aus der sich ergibt, dass den Anforderungen nach Anhang 1 Nr. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch im Drittland in vollem Umfang Rechnung getragen wird, so dass auch dort die tierschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten sind. Wirklichkeitsnah sind die Angaben, wenn daraus konkret hervorgeht, wie die Einrichtung ausgestattet ist, welche Kapazität sie hat, wie die Anforderungen an Hygiene, Fütterung und Tränkung der Tiere eingehalten werden, ob eine tiermedizinische Versorgung und eine Betreuung durch geschultes Fachpersonal vorhanden ist und ob die Einrichtung für den geplanten Transport als Ruhestätte überhaupt zur Verfügung steht und auch tatsächlich genutzt wird und dass dies rechtlich abgesichert ist.

⁵⁵ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 26 Rn. 105; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 26 Rn. 43; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 26 Rn. 48.

Allerdings kann es die Behörde nicht mit einer bloßen Beschreibung der Einrichtung bewenden lassen. Denn die Beschreibung besagt noch nichts darüber, ob die Anforderungen wirklich eingehalten sind. Die Stempelung des Fahrtenbuches darf die Behörde erst durchführen, wenn zu ihrer Überzeugung feststeht, dass die tierschutzrechtlichen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in der Ruhestätte in vollem Umfang eingehalten werden. Gerade wegen des hohen Stellenwertes des Tierschutzes muss sie sich hierüber Gewissheit verschaffen.

Diese Gewissheit kann die Behörde naturgemäß auf verschiedenen Wegen gewinnen. Zunächst kann sich die Behörde auf Erfahrungswissen stützen. Handelt es sich um eine bekannte Route mit bekannten Ruhestätten, für die die Behörde bereits in der Vergangenheit festgestellt hatte, dass dort die Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sichergestellt ist und kann sie weiter davon ausgehen, dass der Spediteur diese Ruhestätten anfährt und nutzt, mag es mit der „wirklichkeitsnahen“ Angabe in Form einer Beschreibung der Ruhestätte sein Bewenden haben.

Bestehen allerdings Zweifel daran, dass eine vom Transporteur oder Organisator angegebene Ruhestätte diese Anforderungen (weiterhin) erfüllt, darf – und muss – die Behörde neben einer Beschreibung weitergehende Angaben verlangen. Denn durch die Freigabe des Fahrtenbuches soll sie ja gewährleisten, dass der Tierschutz auch bei Transporten in Drittländer in vollem Umfang sichergestellt ist. Welche Angaben und Unterlagen die Behörde in diesem Zusammenhang verlangen darf, richtet sich naturgemäß zunächst danach, in welcher Hinsicht die Zweifel bestehen. Ist z. Bsp. nach den Erkenntnissen der Behörde nicht sichergestellt, dass der Spediteur die Ruhestätte tatsächlich nutzen wird oder ob sie für ihn überhaupt verfügbar ist, wird die Behörde andere Nachweise verlangen, als wenn sie Zweifel daran hat, dass die Ruhestätte die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erfüllt.

Welche Beweismittel die Behörde im Einzelnen verlangen kann, richtet sich gem. § 26 Abs. 1 VwVfG nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Im Verwaltungsverfahren gilt ausweislich des § 26 Abs. 1 VwVfG der Grundsatz des Freibeweises. Neben den klassischen Beweismitteln des Zivil- und Strafprozesses, die § 26 Abs. 1 S. 2 VwVfG genannt sind, kommen grundsätzlich alle Erkenntnismittel in Betracht, die die Überzeugung von der Existenz oder Nichtexistenz von Tatsachen begründen können.⁵⁶ In diesem Zusammenhang kann die Behörde insbesondere die Vorlage von schriftlichen Äußerungen Dritter oder die Vorlage von Urkunden und Bescheinigungen verlangen (§ 26 Abs. 1 Nr. 2, 3 VwVfG). Welche Beweismittel die Behörde im Einzelfall verlangt, richtet sich nach dem

⁵⁶ BVerwG, Urt. v. 28.07.1989 - 7 C 78/88, NVwZ 1990, 199, 200; Ziekow, in: ders., VwVfG. 4. Aufl. 2020, § 26 Rn. 4.

durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzten Ermessen der Behörde.⁵⁷ Dies gilt auch für die Auswahl der Beweismittel, so dass unter Wirtschaftlichkeitsaspekten günstigere Beweismittel bei gleichem Erkenntniswert Vorrang vor finanziell aufwendigeren haben.⁵⁸

5. Zwischenergebnis zu IV.

Fasst man zusammen, lassen sich allgemein folgende Feststellungen treffen:

- Die Behörde muss den Sachverhalt vor Abstempelung des Fahrtenbuches von Amts wegen ermitteln. Dabei muss sie sich Gewissheit darüber verschaffen, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in vollem Umfang bei langen Transporten auch in Drittländern eingehalten werden.
- Die Nachweispflicht dafür trifft den Organisator bzw. Transporteur. Lässt sich der Nachweis nicht erbringen, geht dies zu seinem Nachteil; das Fahrtenbuch darf von der Behörde nicht freigestempelt werden. Die Behörde kann ggf. einen anderen Transportweg verlangen.
- Den antragstellenden Organisator bzw. Transporteur trifft eine Mitwirkungspflicht. Nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 muss er in seinem Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben dazu machen, dass die Anforderungen auch im Drittland eingehalten sind. Bringt er diese Angaben nicht bei, geht dies zu seinen Lasten.
- „Wirklichkeitsnahe Angaben“ liegen nur dann vor, wenn sich die Behörde hierdurch Gewissheit verschaffen kann, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auf dem gesamten Transport in vollem Umfang eingehalten werden. Bestehen hieran aufgrund von Tatsachen Zweifel, liegt es im durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzten Ermessen der Behörde, welche weiteren Nachweise sie fordert. Dazu kann insbesondere die Vorlage von Urkunden oder anderen Belegen insbesondere zum Zustand der Ruhestätte gehören.

V. Konkretisierung

Ausgangspunkt des Erlasses des MSGIV vom 07.08.2020 ist die Entscheidung des EuGH vom 23.04.2015, Rs. C-424/13. In dieser Entscheidung hat der EuGH festgestellt, dass

⁵⁷ *Ritgen*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 11. Aufl. 2020, § 26 Rn. 19.

⁵⁸ *Ziekow*, in: ders., VwVfG. 4. Aufl. 2020, § 26 Rn. 6 m. w. N.

bei Transporten in Drittländern die Anforderungen aus Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 1/2015 erfüllt sein müssen. Deren Einhaltung muss auf dem gesamten Transport gewährleistet und durch „wirklichkeitsnahe Angaben“ im Fahrtenbuch belegt werden; der Organisator und der Transporteur gewährleisten dies durch das Fahrtenbuch und die darin gemachten Angaben. Wie dargestellt, muss die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Pflicht zur Amtsermittlung prüfen, ob diese Voraussetzungen vorliegen. Den Organisator und den Transporteur trifft dabei eine Mitwirkungspflicht; sie müssen die erforderlichen „wirklichkeitsnahe Angaben“ machen. Dabei muss es sich um solche Angaben handeln, die die Behörde in die Lage versetzt, sich Gewissheit darüber zu verschaffen, dass die Anforderungen aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 während der gesamten Dauer des langen Transportes eingehalten sind. Hat die Behörde daran Zweifel, sind solche Unterlagen vorzulegen, die diese Zweifel ausräumen.

1. Erlass als Handlungsform

Im Erlass des MSGIV vom 07.08.2020 wird eingangs festgehalten, dass es vor dem Hintergrund aktueller Medienberichte zweifelhaft sei, dass die bisher bei Kontrollen vorlegten Angaben der Organisatoren die Durchführung der Transporte hinreichend wirklichkeitsnah abbilden und damit lange Beförderungen, die außerhalb des Unionsgebiets fortgeführt werden, den Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entsprechen. Die Zweifel resultieren insbesondere aus den Feststellungen einer aus mehreren deutschen Tierärztinnen bestehenden Delegation in der Zeit vom 09.08.2019-14.08.2019, wonach bisherige Tiertransporte u. a. nach Kasachstan unter Angabe von nach der Tiertransportverordnung auf Grund der langen Transportdauer zwingend notwendigen Entlade- und Versorgungsstellen erfolgt seien, die den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht entsprochen haben bzw. nicht vorhanden waren.⁵⁹ Darüber hinaus ergingen im Frühjahr 2020 von russischer Seite widersprüchliche Schreiben. Während Regionalbehörden die Übereinstimmung einzelner Anlagen mit russischem Recht bestätigten, meldete die russische Zentralbehörde zunächst keine, dann eine und zuletzt sechs nach russischem Tierseuchenrecht zugelassene Anlagen. Zwischenzeitlich widersprach die russische Zentralbehörde auch ausdrücklich vorliegenden Bestätigungen von Regionalbehörden.

Ob anhand dieser geäußerten Zweifel die Vorlage der unter Ziffer 1 des Erlasses vom 07.08.2020 genannten Nachweise gerechtfertigt werden kann, bedarf einer näheren Untersuchung.

⁵⁹ Bericht im Internet unter: <https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/Bericht%20Russland.pdf>.

Der EuGH gesteht in seiner Entscheidung der „zuständigen Behörde“ am Versandort ein Ermessen bei der Kontrolle des Fahrtenbuchs zu. Dies betrifft die Frage, ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch „wirklichkeitsnahe Angaben“ enthält und „darauf schließen lässt“, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht. Durch das der Behörde zustehende Ermessen, soll es ermöglicht werden, Unwägbarkeiten, die eine zum Teil in Drittländern stattfindende lange Beförderung mit sich bringt, angemessenen Rechnung zu tragen.⁶⁰

Auch der Grundsatz der Amtsermittlung sowie der Grundsatz der freien Beweiswürdigung richten sich an die für die Entscheidung über den Verwaltungsakt zuständige Behörde. Die Beweiswürdigung durch die zuständige Behörde fließt in die Entscheidung i. S. d. § 35 VwVfG ein; hierin liegt die Bewertung des Sachverhaltes, den die Behörde gemäß §§ 24, 26 VwVfG ermittelt und festgestellt hat.⁶¹ Diese Grundsätze prägen das von der zuständigen Behörde im Hinblick auf die Entscheidung über den Antrag auf Freistempelung geführte Verwaltungsverfahren.

Danach ist es Aufgabe der über den Antrag entscheidenden Behörde, sich die notwendige Gewissheit über die zugrundeliegenden Tatsachen zu verschaffen. Sie ist grundsätzlich frei darin, wie sie sich die erforderliche Gewissheit verschafft.

Grundsätzlich kann zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs auf Verwaltungsvorschriften in Form von Erlassen zurückgegriffen werden. Sie vermitteln der Verwaltung Entlastung und dem Bürger Orientierung, indem sie die Handlungsmaßstäbe der Verwaltung beim Gesetzesvollzug erkennbar und berechenbar machen. Zu Verwaltungsvorschriften zählen u. a. norminterpretierende Verwaltungsvorschriften, ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften sowie gesetzesvertretende Verwaltungsvorschriften. Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften folgt aus der Organisations- und Leitungsgewalt der erlassenden Stelle sowie der (verfassungsrechtlichen) Verpflichtung zum Vollzug der Gesetze; es handelt sich letztlich um gebündelte generelle Weisungen.⁶²

2. Konkretisierung durch den Erlass des MSGIV vom 07.08.2020

Im vorliegenden Fall soll der Erlass des MSGIV vom 07.08.2020 letztlich eine Vorgabe dazu treffen, unter welchen Voraussetzungen ein Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und somit darauf schließen lässt, dass die Be-

⁶⁰ EuGH, Urt. v. 23.04.2015 – Rs C-424/13, NVwZ 2015, 963, juris Rn. 52.

⁶¹ Dazu schon oben C. IV.

⁶² *Sennekamp*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 9 VwVfG Rn. 15.

stimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten sind.

a) Begrenzung der Pflicht zur Beibringung von Nachweisen durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Grundsätzlich ist eine solche den Verwaltungsvollzug vereinheitlichende Regelung rechtlich zulässig. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Art und Umfang der Ermittlungstätigkeit im Verwaltungsverfahren durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt sind.⁶³ Bestehen in einem konkreten Verwaltungsverfahren keinerlei Zweifel an der Einhaltung der nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zu beachtenden Vorgaben, ist die Forderung der unter Ziffer 1. des Erlasses genannten Nachweise unverhältnismäßig. Dann muss es vielmehr der zuständigen Behörde im Einzelfall möglich sein, auch geringere Nachweise zu verlangen, je nachdem zu welcher Überzeugung sie anhand des vorgelegten Fahrtenbuchs und ihrer Kenntnis der Gesamtumstände gelangt. Insbesondere ist dies dann der Fall, wenn die Behörde aus abgeschlossenen Vorgängen sicher Kenntnis davon hat, dass die EU-rechtliche Vorgaben für lange Tiertransporte auch im Drittstaat eingehalten werden. Dasselbe gilt, wenn Zweifel nur an der Einhaltung bestimmter Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 bestehen. Dann wäre es unverhältnismäßig, auch Nachweise zu Aspekten zu verlangen, deren Einhaltung nach der Überzeugung der Behörde sichergestellt ist.

Der Erlass sieht dem Wortlaut nach keinerlei Möglichkeit für die zuständigen Behörden vor, im Einzelfall von der Vorlage der unter Ziffer 1 genannten Nachweise abzusehen („Von den Organisatoren langer Beförderungen sind daher vorzulegen bzw. nachzuweisen“). Die Möglichkeit zur Forderung geringerer oder auch gar keiner Nachweise lässt sich jedoch möglicherweise konkludent in den Erlass hineinlesen. Abgeleitet werden könnte dies etwa aus dem Zusammenhang zwischen der Regelung in Ziffer 1 und den hierfür zuvor als Grundlage angeführten bestehenden Zweifeln. Weiter ist darauf zu verweisen, dass die Behörde die Prüfung der Plausibilität anhand der „im Amt verfügbaren Daten“ vornimmt. Liegen also bereits Unterlagen vor, die in der Vergangenheit bestehende Zweifel ausgeräumt haben, sind diese nach dem Erlass einzubeziehen. Zudem sind die Daten über die Durchführung früherer Transporte zu berücksichtigen. Dies ist Zweck der nach dem Erlass bestehenden Verpflichtung der Organisatoren, bei der Abfertigung eine Kopie des ausgefüllten Fahrtenbuchs bzw. des entsprechenden Kontrollbogens oder -ausdrucks des Fahrtenschreibers zusammen mit den Ausdrucken der in Art. 6 Abs. 9 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 genannten Systeme innerhalb eines Monats nach Abschluss

⁶³ Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 35; Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 36.

der Beförderung an die abfertigende Behörde zurückzusenden. Die Organisatoren sind darauf hinzuweisen, dass neue Transporte auf der gleichen Route nur abgefertigt werden, wenn die genannten Unterlagen rechtzeitig für eine Prüfung vorliegen. Aus diesen Regelungen geht hervor, dass das MSGIV die Vorlage der unter Ziffer 1 genannten Nachweise wohl nicht für jeden Fall vorgeben, sondern die Entscheidung insoweit bei der zuständigen Behörde belassen will.

Diese Lesart ist zwar durchaus vertretbar; sie ist angesichts des Wortlauts von Ziffer 1 des Erlasses jedoch keineswegs zwingend. Insbesondere ist nicht sichergestellt, dass die Verwaltungspraxis und die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung dem (uneingeschränkt) folgen werden. Es sollte daher erwogen werden, entweder in den Erlass ergänzend eine Öffnungsklausel aufzunehmen, die sicherstellt, dass jedenfalls dann, wenn die zuständige Behörde von der Einhaltung der Vorschriften auch in Kenntnis der allgemein in Betracht zu ziehenden Unwägbarkeiten bei Transporten durch Drittstaaten ausgeht, von einer Anforderung der in Ziffer 1 genannten Nachweise abgesehen werden kann. Alternativ dazu könnte in Anwendungshinweisen darauf hingewiesen werden, dass im Rahmen der immer durchzuführenden Einzelfallprüfung auf Nachweise verzichtet werden kann, wenn sie bereits beigebracht sind oder die Behörde aus sonstigen Erkenntnisquellen zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die im Fahrtenbuch gemachten „wirklichkeitsnahen Angaben“ so zutreffend sind oder Zweifel hieran nur in bestimmten Punkten bestehen.

b) Überlegungen zur Modifikation des Erlasses vom 07.08.2020

Um die vorstehend beschriebenen bestehenden Risiken auszuschließen, wird erwogen, die Formulierung des Erlasses vom 07.08.2020 im sechsten Absatz unter Ziffer 1. (Plausibilitätsprüfung bei der Transportplanung bei langen Beförderungen), die bislang lautet

„Von den Organisatoren langer Beförderungen sind daher vorzulegen bzw. nachzuweisen:“

wie folgt zu ersetzen:

„Für jede lange Beförderung müssen daher vorliegen:“

Nach der darauffolgenden Aufzählung verschiedener Dokumente soll folgender Satz eingefügt werden:

„Soweit oben genannte Dokumente in für die neu angemeldete lange Beförderung gültiger und noch aktueller Fassung durch frühere Transporte vorliegen, kann die Behörde auf

diese zurückgreifen. Anderenfalls sind die Dokumente durch den Organisator oder den Transporteur beizubringen. Dokumente dürfen nicht älter als 1 Jahr sein.“

Vermieden werden soll, dass andere Erkenntnisquellen als Dokumente und Unterlagen als Nachweise herangezogen werden können. Zum einen ist schwer vorstellbar, welche dies neben den in der Aufzählung genannten Dokumente sein sollten. Zum anderen können solche anderen Erkenntnisse vom MSGIV im Rahmen der Fachaufsicht nur schwer nachvollzogen werden. Außerdem ist es in der Vergangenheit vorgekommen, dass Landkreise Transporte abfertigten, deren Rechtmäßigkeit durch die Fachaufsicht im Nachgang nicht abschließend und vollständig nachvollzogen werden konnte.

Durch die vorgeschlagene Formulierung wird sichergestellt, dass die Dokumente für denselben Transportweg nur einmal vorgelegt werden müssen. Damit wird den Bedenken aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Prinzip Rechnung getragen, dass vom Transporteur oder vom Organisator nicht verlangt werden kann, (neue) Dokumente auch dann vorzulegen, wenn aufgrund der für denselben Transportweg in der Vergangenheit vorgelegten Dokumente die Behörde bereits die Überzeugung gewinnen kann, dass die tierschutzrechtlichen Anforderungen auch während des jetzt vorgesehenen Transportes in den betroffenen Nicht-EU-Staat eingehalten werden.

Der Verzicht auf die Beibringung von Nachweisen soll allerdings als Ermessensregelung ausgestaltet werden. Es ist zweifelhaft, ob dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit damit in Gänze genügt wird. Liegen die erforderlichen Dokumente bei der Veterinärbehörde vor, so kann sie heraus die Überzeugung gewinnen, dass der Transport tierschutzkonform durchgeführt werden wird. Ein Grund zur Ablehnung besteht dann nicht. Vor diesem Hintergrund ist dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann Rechnung getragen, wenn die Behörde für den Fall, dass alle Dokumente vorliegen, im Regelfall auf die Anforderung weiterer Dokumente verzichten muss. Deshalb empfiehlt es sich, die Regelung als „Soll-Vorschrift“ auszugestalten. Dies stellt zum einen sicher, dass eine Anforderung von Dokumenten in aller Regel dann ausgeschlossen ist, wenn alle Dokumente für den vorgesehenen Transportweg und die Versorgungsstation vorliegen. Zum anderen kann die Veterinärbehörde bei Vorliegen besonderer Umstände weitere Unterlagen und Dokumente anfordern. Das ist etwa dann der Fall, wenn sich aus anderen ihr zugänglichen Unterlagen und Dokumenten Zweifel an der Tierschutzkonformität ergeben, etwa weil diese sich aus aktuelleren Unterlagen oder Dokumenten oder aus dem Monitoring durchgeführter Transporte ergeben.

Beschränkt werden soll diese Regelung allerdings auf Dokumente, die nicht älter als ein Jahr sind. Eine Begrenzung der zeitlichen Gültigkeit der Unterlagen und Dokumente ist im Grundsatz nicht zu beanstanden. Die Nachweise müssen aktuell sein. Denn nur dann ist sichergestellt, dass die für lange Tiertransporte außerhalb der EU geltenden tierschutzrechtlichen Anforderungen auch wirklich eingehalten werden. So kann es an den Raststätten Personalwechsel geben. Auch die Ausstattung und die veterinärmedizinische Kontrolle können sich ändern. Dasselbe gilt für die Platzzahlen und die Ausstattung der Ställe. Deshalb ist es erforderlich, die Angaben zu den einzuhaltenden Anforderungen periodisch zu überprüfen.

Welcher Zeitraum angemessen ist, hängt im Einzelfall davon ab, welche Erfahrungen zu den einzelnen Rastmöglichkeiten im Drittstaat vorliegen. Da im Erlass eine generelle Regelung getroffen werden soll, die auf alle langen Tiertransporte im Drittstaat Anwendung findet, ist für die Gültigkeitsdauer der der Veterinärbehörde vorliegenden Dokumente auf den Zeitraum abzustellen, der sicherstellt, dass die Angaben in den Dokumenten noch zutreffend sind. Bei einem Zeitraum von einem Jahr ist dies eher der Fall als bei einer Gültigkeitsdauer von zwei Jahren. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der EU-Gesetzgeber innerhalb der Europäischen Union verlangt, dass Versorgungsstellen „regelmäßig, und zwar mindestens zwei Mal jährlich“ kontrolliert werden, „um zu gewährleisten, dass die Zulassungsvoraussetzungen weiterhin erfüllt sind“ (Art. 3 Abs. 3 S. 2 Buchst. d Verordnung (EG) Nr. 1255/97). Das Verlangen nach einer jährlichen Dokumentation ist vor diesem Hintergrund nicht unverhältnismäßig.

Allerdings ist zu beachten, dass der Behörde aufgrund des Monitorings Erkenntnisse über den Transport und darüber vorliegen, ob die tierschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Das spricht dafür, eine differenziertere Regelung vorzusehen und neue Dokumente nur dann zu verlangen, wenn sich aus dem Monitoring und den der Behörde sonst vorliegenden Informationen Zweifel an der Tierschutzkonformität des Transportes ergeben. Die erste Genehmigung würde dann als „Pilotgenehmigung“ fungieren, die so lange erneut erteilt werden kann, wie sich keine Zweifel an der Tierschutzkonformität des Transportweges ergeben. Ob damit allerdings gewährleistet ist, dass die Behörde eine ausreichende Sicherheit bei der Beurteilung der Tierschutzkonformität des Transportweges gewinnen kann, hängt von der Qualität, der Detailgenauigkeit und der Verlässlichkeit des Monitorings sowie von der Qualität der der Behörde sonst für den konkreten Transportweg zugänglichen Informationen ab. Da hierzu derzeit keine ausreichenden Erfahrungen vorliegen, sollte die Gültigkeitsdauer der eingereichten Nachweise in einem ersten Schritt, wie vorgeschlagen, auf die Dauer eines Jahres befristet und nach einem angemessenen Zeitraum, der etwa zwei Jahre betragen sollte, überprüft werden, ob diese Regelung angesichts dann vorliegender Erkenntnisse über das Monitoring und sonst der Behörde

vorliegender Unterlagen geändert werden kann. Dabei sollte allerdings die Möglichkeit ausscheiden, dass andere Erkenntnisquellen als Dokumente und Unterlagen als Nachweise herangezogen werden können. Denn diese geben keine verlässliche Auskunft über die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Anforderungen in Nicht-EU-Staaten bei langen Tiertransporten. Vielmehr kann neben den vorliegenden Dokumenten nur auf solche Dokumente oder Erkenntnisse zurückgegriffen werden, die aus dem Monitoring stammen oder die von anderen Veterinärbehörden übermittelt wurden und aus denen sich aktuelle und verifizierte Erkenntnisse zur Einhaltung der Tierschutzanforderungen gewinnen lassen.

3. Angaben zur Versorgungsstelle

Im Erlass vom 07.08.2020 sind von Organisatoren langer Beförderungen Angaben zum Nachweis der Einhaltung der Anforderungen der Nr. 6 des Anhangs 1 zur Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vorzulegen. Im Einzelnen werden folgende Angaben bzw. Nachweise verlangt:

- In deutsche Sprache amtlich übersetzte Bescheinigung mit detaillierter Beschreibung der Vorkehrungen der Versorgungsstelle zur Einhaltung der gemeinschaftlichen Kriterien für Kontrollstellen im Sinne des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 1255/97 hinsichtlich Gesundheit und Hygiene, Bau und Anlagen sowie Betrieb
- Darstellung, inwiefern, die Versorgungsstelle der Kontrolle eines behördlichen Tierarztes unterstellt ist und regelmäßig kontrolliert wird (Art. 3 Abs, 1 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97)
- Darstellung, inwieweit in der Versorgungsstelle Personal eingesetzt wird, das über die Eignung, berufliche Fähigkeiten und erforderlichen Kenntnisse verfügt, die für eine angemessene Versorgung der beförderten Tiere erforderlich ist, analog Art. 5 Buchst. f Verordnung (EG) Nr. 1255/97
- Darstellung, wie vor Weiterfahrt der Tiere geprüft und bescheinigt wird, dass die Tiere für die weitere Beförderung transportfähig sind, Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1255/97.

Bei den geforderten Angaben handelt es sich um solche, die belegen sollen, dass die Voraussetzungen des Anhangs 1 Nr. 6 zur Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in der Versorgungsstelle eingehalten sind. Allerdings ergeben sich die genannten Anforderungen nicht unmittelbar aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005. Sie sind vielmehr insgesamt enthalten in

der Verordnung (EG) Nr. 1255/97.⁶⁴ Dort sind die näheren Bestimmungen für die Ausgestaltung von „Kontrollstellen“ normiert. Kontrollstellen sind nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 „Orte, an denen Tiere gemäß Anhang I Kapitel V Nummer 1.5 oder Nummer 1.7 Buchstabe b) der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 mindestens zwölf Stunden oder länger ruhen.“ Nach Anhang I Kapitel V Nummer 1.5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 müssen die Tiere „nach der festgesetzten Beförderungsdauer ... entladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten.“ Der Aufenthalt der Tiere erfolgt in einer in Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 sog. Kontrollstelle. Aus diesem Grund müssen die Versorgungsstellen die Anforderungen an Kontrollstellen aus der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 einhalten. Daraus folgt:

Die Forderung nach Belegen und Nachweisen dazu, dass die Anforderungen für sog. Kontrollstellen nach Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 eingehalten werden, wird im Erlass vom 07.08.2020 zu Recht erhoben. Denn wenn nach der Rechtsprechung des EuGH während der gesamten Dauer eines Transport die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 eingehalten werden müssen, unabhängig davon, ob der Transport innerhalb der EU oder in einem Drittstaat durchgeführt wird, gilt dies auch für die Anforderungen, die EU-rechtlich an Kontrollstellen und damit an Ruhestätten für Rinder i. S. d. Anhang I Kap. V Nr. 1.5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 gestellt werden. Diese Anforderungen dienen dazu, ein Mindestniveau bei der Unterbringung in Versorgungs- bzw. Kontrollstellen zu gewährleisten; sie dienen damit dem Tierwohl. Werden sie nicht eingehalten, ist das Tierwohl während der Ruhezeit nicht gewährleistet.

Die im Erlass vom 07.08.2020 geforderten Angaben zur Ruhestätte dürfen deshalb vom Organisator bzw. vom Transporteur verlangt werden.

4. Bescheinigung der Veterinärbehörden

Im Erlass vom 07.08.2020 wird allerdings nicht nur gefordert, dass die oben erwähnten Angaben zur Ruhestätte gemacht werden. Vielmehr wird verlangt „eine aktuelle, in die deutsche Sprache amtlich übersetzte Bescheinigung der für die jeweilige Versorgungsstelle zuständigen Behörde, dass dort ein Abladen und eine angemessene Versorgung der transportierten Tiere zulässig und möglich ist, anlog der nach Art. 3 Abs. 1 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97 in der zuletzt durch Verordnung (EG) Nr. 1/2005 geänderten Fassung (Verordnung (EG) Nr. 1255/97) vorgesehenen behördlichen Zulassung“. Gefordert

⁶⁴ Verordnung (EG) Nr. 1255/97 des Rates vom 25. Juni 1997 zur Festlegung gemeinschaftlicher Kriterien für Aufenthaltsorte und zur Anpassung des im Anhang der Richtlinie 91/628/EWG vorgesehenen Transportplans, Abl. L 174 vom 02/07/1997 S. 1.

werden damit nicht nur Angaben dazu, dass die Ruhestätte den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entspricht. Dies soll vielmehr nachgewiesen werden durch eine Bescheinigung der für die Versorgungsstelle zuständigen Drittstaat-Behörde darüber, dass die Versorgungsstelle den Anforderungen aus der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 in der Fassung der Änderung durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entspricht.

Wie ausgeführt, muss die zuständige Veterinärbehörde prüfen, ob die Anforderungen aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 während des gesamten langen Tiertransportes eingehalten werden. Dazu müssen der Organisator und der Transporteur „wirklichkeitsnahe Angaben“ machen. Welche dies im Einzelnen sind, richtet sich danach, welche Angaben erforderlich sind, damit die zuständige Veterinärbehörde Gewissheit darüber erlangt, dass die Anforderungen auf dem gesamten Transportweg und damit auch im Drittstaat eingehalten sind. Welche Nachweise sie insoweit verlangt, steht in ihrem Ermessen. Im Rahmen des Ermessens hält es sich, wenn die zuständige Veterinärbehörde die im Erlass geforderte Bescheinigung der zuständigen Veterinärbehörde der Russischen Föderation verlangt. Zum einen spricht dafür, dass die zuständige Veterinärbehörde des Versandortes keine Möglichkeit hat, festzustellen, ob die Angaben des Organisations bzw. des Transporteurs zur Versorgungsstelle zutreffend sind und ob die Vorgaben aus der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 dort tatsächlich eingehalten werden. Schon dies rechtfertigt es, vom Organisator bzw. vom Transporteur nicht nur eine Beschreibung der Versorgungsstelle im Hinblick auf die Anforderungen aus der Verordnung (EG) Nr. 1255/97, sondern deren Bestätigung durch eine Bescheinigung der zuständigen Veterinärbehörde des Drittlandes zu verlangen. Denn anderenfalls gibt es keinerlei Nachweis dazu, dass die Anforderungen eingehalten werden. Die Abstempelung des Fahrtenbuches und die damit verbundene Feststellung, dass der Transport – auch im Drittstaat – den tierschutzrechtlichen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 entspricht, könnte sich dann nicht auf die Gewissheit stützen, dass die tierschutzrechtlichen Rahmenbedingungen während des gesamten Transports gewahrt sind. Das jedoch ist Voraussetzung für die Freistempelung des Fahrtenbuches und die damit verbundene Genehmigung des Transports. Die „wirklichkeitsnahen Angaben“, die vom Organisator bzw. Transporteur zu machen sind, haben gerade den Zweck, Belege und Nachweise zu liefern, um für diese Überzeugung der Behörde eine realistische Grundlage zu liefern. Allein eine verbale Darstellung der in der Versorgungsstelle geltenden Rahmenbedingungen reicht hierzu nicht aus. Vielmehr kann dies nur verifiziert werden auf der Grundlage einer Bescheinigung der zuständigen Veterinärbehörde des Drittstaates. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass etwa in der Russischen Föderation bei einer Vor-Ort-Besichtigung von Versorgungsstellen durch eine Delegation deutscher Veterinäre erhebliche Unstimmigkeiten hinsichtlich der Einhaltung

der tierschutzrechtlichen Anforderungen aus den Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und Nr. 1255/97 zutage getreten sind.⁶⁵ Es können hiernach je nach Verlauf der Route Zweifel daran bestehen, ob im Einzelfall angefahrene Versorgungsstellen wirklich tierschutzkonform im Sinne der Anforderungen des EU-Rechts an lange Tiertransporte betrieben werden bzw. überhaupt vorhanden sind. Auch dieses Erkenntnis, rechtfertigt es, dass die zuständige Veterinärbehörde des Versandortes es nicht mit einer „wirklichkeitsnahen“ Beschreibung der Versorgungsstelle bewenden lässt, sondern bei bestehenden Zweifeln einen Nachweis durch die im Erlass vom 07.08.2020 geforderte Bescheinigung der zuständigen Veterinärbehörde der Russischen Föderation verlangt.

5. Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die oberste Veterinärbehörde

Der Erlass verlangt weiter, dass „die Zulassung der Versorgungsstelle und die Echtheit der behördlichen Bescheinigung sowie der Unterschriften und Siegel oder Stempel der zuständigen Behörde [...] durch die oberste Veterinärbehörde des Drittlands (analog der Listung nach Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97) zu bestätigen“ ist.

a) Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle durch die Oberste Veterinärbehörde des Drittlandes

Art. 3 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97 hat folgenden Wortlaut:

„(3) Die zuständige Behörde erteilt jedem zugelassenen Aufenthaltsort eine Zulassungsnummer. Die Zulassung kann auf eine oder mehrere besondere Tierarten oder bestimmte Kategorien von Tieren oder den Gesundheitsstatus begrenzt werden. Die zuständige Behörde übermittelt der Kommission die Liste der zugelassenen Aufenthaltsorte und unterrichtet sie über eventuelle Aktualisierungen der Liste. Die Kommission gibt diese Informationen im Rahmen des Ständigen Veterinärausschusses an die anderen Mitgliedstaaten weiter.“

Die entsprechende Anwendung dieser Regelung soll den Nachweis erbringen, dass die Versorgungsstelle zugelassen ist. Weiter soll damit der Nachweis erbracht werden, für

⁶⁵ Bericht im Internet unter: <https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/Bericht%20Russland.pdf>.

welche Tierarten die Zulassung besteht. Schließlich soll eine Bestätigung hinsichtlich der Echtheit der behördlichen Bescheinigung zu der Versorgungsstelle beigebracht werden.

Es ist zweifelhaft, ob verlangt werden kann, dass eine Bescheinigung über die Zulassung der Versorgungsstelle beigebracht werden muss. Denn hierdurch würde die EU-rechtliche Anforderung einer Zulassung auf den Drittstaat übertragen. Der Drittstaat entscheidet jedoch souverän darüber, ob nach seinem innerstaatlichen Recht Versorgungsstellen für Tiertransporte einer Zulassung bedürfen. Schon deshalb ist die Forderung, die oberste Veterinärbehörde des Drittstaates müsse die Zulassung der Versorgungsstelle bescheinigen, rechtlich unzulässig. Hinzu kommt, dass nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nur die Übereinstimmung mit den tierschutzrechtlichen Anforderungen des EU-Rechts verlangt werden kann. Dabei geht es ausschließlich um materielle Voraussetzungen, nicht hingegen um formale Zulassungen. Nur darüber, dass die materiellen Voraussetzungen auch im Drittland eingehalten werden, muss sich die zuständige Veterinärbehörde des Versandortes Gewissheit verschaffen. Die behördliche Zulassung mag hierfür zwar ein besonders aussagekräftiger Beleg sein. Darauf kommt es indessen nicht an, weil es lediglich darum geht, die Einhaltung der materiellen Voraussetzungen für die Gewährleistung des Tierschutzes und des Tierwohls bei langen Tiertransporten auch in Drittstaaten sicherzustellen. Eine Bestätigung der obersten Veterinärbehörde des Drittstaates über die Zulassung der Versorgungsstelle darf deshalb nicht verlangt werden und sollte aus dem Erlass als Voraussetzung gestrichen werden.

b) Bestätigung der Echtheit der behördlichen Bescheinigungen durch die oberste Veterinärbehörde des Drittlandes

Zweifelhaft ist auch, ob verlangt werden darf, dass die oberste Veterinärbehörde des Drittlands die Echtheit der behördlichen Bescheinigung sowie der Unterschriften und Siegel oder Stempel der zuständigen Behörde bestätigt. In dieser Forderung drückt sich ein gewisses Misstrauen gegenüber der Echtheit der beigebrachten Bescheinigung der zuständigen Veterinärbehörde aus. Diese Zweifel richten sich allerdings nicht gegen die Veterinärbehörden des Drittstaates. Vielmehr bestehen sie dahin, ob vom Organisator bzw. vom Transporteur wirklich echte Bescheinigungen der zuständigen Veterinärbehörden des Drittstaates vorgelegt werden. Angesichts dessen, dass die zuständige Veterinärbehörde des Versandortes nicht selbst die Echtheit der Bescheinigungen und der Stempel verifizieren kann, sie sich jedoch vor Freistempelung des Fahrtenbuchs Gewissheit dazu verschaffen muss, ob die einschlägigen EU-rechtlichen Anforderungen auch in Drittstaaten während der gesamten Dauer des Tiertransportes eingehalten werden, ist die Forderung nach eine „Echtheitsbestätigung“ durch die oberste Veterinärbehörde des Drittstaates nicht unverhältnismäßig und damit nicht ermessensfehlerhaft. Dafür spricht vor allem,

dass es sich beim Tierschutz um ein hohes, in Deutschland verfassungsrechtlich geschütztes und EU-weit im AEUV anerkanntes und hervorgehobenes Rechtsgut handelt, dessen Gewährleistung die Behörde bei der Anwendung von EU-Recht in jedem Fall sicherstellen muss. Die „Echtheitsbescheinigung“ der obersten Veterinärbehörde des Drittstaates darf deshalb verlangt werden.

Bedenken dagegen könnten allenfalls dann bestehen, wenn die Beschaffung dieser Bestätigung auf unüberwindbare Schwierigkeiten stößt und deshalb etwas Unmögliches oder zumindest Unzumutbares verlangt würde. Davon ist indessen nicht auszugehen. Die Bestätigung muss für jede Versorgungsstelle nur einmal beschafft werden. Dies mag zwar einen nicht unerheblichen administrativen Aufwand verursachen. Dieser ist indessen schon deshalb gerechtfertigt, weil die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Anforderungen auch bei Transporten in Drittstaaten sichergestellt werden muss und der Vorlage von Fälschungen oder inhaltlich unrichtigen Bescheinigungen der zuständigen Veterinärbehörden des Drittlandes vorgebeugt werden soll und muss.

c) Verifizierung durch das BMEL

Als mögliche Alternative zu der Bestätigung durch die Zentralbehörde wird erwogen, dass die für die Abfertigung des Transports zuständige Behörde mangels sicherer eigener Erkenntnisse den Dienstweg über das BMEL anstößt. Im Rahmen der Außenvertretung soll das BMEL sodann in Erfahrung bringen, ob die gegenständliche Versorgungsstelle den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 genügt.

Im Einzelnen ist folgender Verfahrensweg geplant:

Schritt 1: Ein Veterinäramt meldet dem Landesministerium einen anstehenden Tierexport und bittet um Informationen zu Versorgungsstellen und Routen aus dem Drittland (diese Informationsanfrage soll bei Versorgungsstellen, die in bestimmten Drittländern liegen, obligatorisch sein).

Schritt 2: Kann das Landesministerium die gewünschten Informationen aus dem Drittland nicht selbst beibringen und verfügt auch sonst über keine eigenen Erkenntnisse, gibt es die Anfrage an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) weiter. Aufgrund Art. 32 GG bittet das Landesministerium das BMEL um Hilfe. Nur die Bundesbehörden sind ermächtigt mit Drittstaaten zu kommunizieren.

Schritt 3: Das BMEL erbittet Auskunft darüber, ob und wie

- die Versorgungsstelle die gemeinschaftlichen Kriterien für Kontrollstellen im Sinne des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 1255/97 hinsichtlich Gesundheit und Hygiene, Bau und Anlagen und Betrieb einhält;
- die Versorgungsstelle der Kontrolle eines behördlichen Tierarztes unterstellt ist und regelmäßig kontrolliert wird (Art. 3 Abs. 1 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97);
- in der Versorgungsstelle Personal eingesetzt wird, das über die Eignung, beruflichen Fähigkeiten und erforderlichen Kenntnisse verfügt, die für eine angemessene Versorgung der beförderten Tiere erforderlich ist, analog Art. 5 Buchst. f Verordnung (EG) Nr. 1255/97;
- vor der Weiterfahrt der Tiere geprüft und bescheinigt wird, dass die Tiere für die weitere Beförderung transportfähig sind, vgl. Art. 6 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1255/97.

Dabei kann das BMEL diverse diplomatische Kommunikationskanäle nutzen. Liegen auch danach keine oder nur unzureichende Erkenntnisse über die betreffende Versorgungsstation vor, kann der Transport nicht genehmigt werden.

Schritt 4: Informationen aus den angefragten Drittstaaten an das BMEL werden den zuständigen Landesministerien zur Verfügung gestellt.

Schritt 5: Das Landesministerium übernimmt die Informationsweiterleitung an die Veterinärämter und steht bei Rückfragen zur Verfügung.

Im Erlass findet sich folgender Regelungsvorschlag:

„Die zuständige Behörde muss Gewissheit darüber haben, dass die Versorgungsstelle den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 entspricht, insbesondere

- muss die Versorgungsstelle die gemeinschaftlichen Kriterien für Kontrollstellen im Sinne des Anhangs zur Verordnung (EG) Nr. 1255/97 hinsichtlich Gesundheit und Hygiene, Bau und Anlagen und Betrieb einhalten;

- muss die Versorgungsstelle der Kontrolle eines behördlichen Tierarztes unterstellt sein und regelmäßig kontrolliert werden (Art. 3 Absätze 1 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1255/97);
- muss in der Versorgungsstelle Personal eingesetzt werden, das über die Eignung, beruflichen Fähigkeiten und erforderlichen Kenntnisse verfügt, die für eine angemessene Versorgung der beförderten Tiere erforderlich ist, analog Art. 5 Buchst. f Verordnung (EG) Nr. 1255/97;
- muss vor der Weiterfahrt der Tiere geprüft und bescheinigt werden, dass die Tiere für die weitere Beförderung transportfähig sind, vgl. Art. 6 Absatz 1 Verordnung (EG) Nr. 1255/97.
- Die Gewissheit muss auf nachprüfbaren Erkenntnissen beruhen. Solche sind Informationen aus dem Drittstaat, in dem die Versorgungsstelle liegt, die an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) übermittelt und über das MSGIV an die zuständige Behörde weitergeleitet worden sind.“

Durch die geschilderte Verfahrensweise können die aus der Souveränität der Nicht-EU-Staaten begründeten Bedenken gegen die Forderung nach einer Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle und der Echtheit der behördlichen Bescheinigung sowie der Unterschriften und Siegel oder Stempel der zuständigen Behörde durch die Oberste Veterinärbehörde des Drittstaates ausgeräumt werden. Denn das BMEL soll eine Auskunft bei dem betroffenen EU-Staat über die Einhaltung der Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 einholen. Es wird keine Bestätigung der Zulassung der Versorgungsstelle und der Echtheit der Bescheinigungen sowie der Unterschriften, Siegel und Stempel eingeholt. Vielmehr betrifft die Auskunft ausschließlich die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit nach der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 die Tierschutzkonformität in den Versorgungsstellen sichergestellt ist.

Es ist allerdings zu erwarten, dass die Erteilung der Auskünfte eine nicht unerhebliche Zeit in Anspruch nehmen wird. Folge davon kann sein, dass die Freigabe des Transportes erst nach dem vom Antragsteller vorgesehenen Zeitpunkt und ggf. auch erst zu einem

Zeitpunkt erfolgen kann, zu dem die Tiere nicht mehr transportfähig sind. Es bestehen deshalb Bedenken dagegen, dass die vorgesehene Verfahrensweise dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung trägt. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Geeignetheit und Angemessenheit der Regelung.

Geeignet ist eine Regelung dann, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es ist nicht erforderlich, dass der Erfolg in jedem Einzelfall auch tatsächlich erreicht wird oder jedenfalls erreichbar ist; die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt. Diese Anforderungen können ggf. auch bei nicht unerheblicher Zeitdauer der Beantwortung der Anfrage des BMEL bei einem ausländischen Staat eingehalten werden.

Ist jedoch wegen der langen Zeitdauer des diplomatischen Auskunftersuchens damit zu rechnen, dass die Auskunft oftmals oder gar regelmäßig nicht rechtzeitig erteilt und der Veterinärbehörde zur Verfügung gestellt werden kann, so ist die vorgesehene Verfahrensweise ungeeignet und unzulässig. Abschließend kann dies mangels Kenntnis der zu erwartenden Verfahrensdauer nicht beurteilt werden. Es spricht allerdings einiges dafür, dass angesichts der regelmäßig relativ kurzfristigen Antragstellung für den Transport von Tieren eine Antwort des BMEL meist erst nach dem für den Transportbeginn vorgesehenem Zeitpunkt bei der zuständigen Veterinärbehörde eingehen wird. Zu empfehlen ist deshalb, die Verfahrensweise mit dem BMEL insbesondere hinsichtlich der Zeitdauer, aber auch der Verlässlichkeit der erwarteten Auskünfte zu erörtern. Ergibt sich daraus, dass nicht sichergestellt werden kann, dass die Antwort regelmäßig rechtzeitig für eine Bescheidung vor Transportbeginn vorliegen wird, ist das vorgeschlagene Verfahren ungeeignet und nicht weiter zu verfolgen.

Diese Bedenken könnten möglicherweise ausgeräumt werden, wenn für die Antragstellung eine Frist vor Transportbeginn festgelegt wird, die sicherstellt, dass die Antwort der obersten Veterinärbehörde des Drittstaates beim Veterinäramt zu einem Zeitpunkt vorliegt, der vor Transportbeginn liegt, so dass der Antrag rechtzeitig beschieden werden kann. Für eine solche Fristenregelung gibt es jedoch keine Rechtsgrundlage, so dass diese ausscheidet.

Allerdings sollen die Veterinärbehörden in Ziff. 3 des Erlasses angewiesen werden, die Organisatoren und Transporteure vorab darauf hinzuweisen, dass die abfertigende Behörde sich um eine zügige Bearbeitung bemüht, im Rahmen der genauen Transportabfertigung aber ggf. auch andere Behörden wie das BMEL und ggf. auch ausländische Stellen zur Bestätigung der Angaben eingeschaltet werden und die abfertigende Behörde keinen Einfluss auf die Dauer der dortigen Verwaltungsabläufe hat. Diese Regelung stellt sicher,

dass Organisatoren und Transporteure über mögliche Verzögerungen rechtzeitig vor Antragstellung zur Abfertigung des Transportes in Kenntnis gesetzt werden. Sie könne sich deshalb grundsätzlich auf ggfs. eintretende Verzögerungen einstellen und ihre Antragstellung zukünftig danach ausrichten. Dies mag zwar nicht in jedem Fall zutreffen. Darauf kommt es jedoch nicht an. Da die Behörde sich Gewissheit verschaffen muss, ob die Voraussetzungen für einen tierschutzkonformen langen Tiertransport auch im Drittstaat vorliegen, sind zeitliche Verzögerungen so lange verhältnismäßig, wie sie sich daraus ergeben, dass erforderliche Unterlagen zur Herstellung der Gewissheit nicht rechtzeitig beigebracht werden können. Das gilt insbesondere auch für die Bestätigung durch das BMEL, die möglicherweise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Denn das dürfte regelmäßig nur bei der erstmaligen Bestätigung für bestimmte Versorgungsstellen der Fall sein. Hat das BMEL einmal eine Bestätigung für eine Versorgungsstelle gegeben, kann diese so lange weiter der Entscheidung über die Abfertigung eines Transports zugrunde gelegt werden, bis es neuere Erkenntnisse gibt, die Zweifel daran begründen, dass die der Bestätigung zugrundeliegenden Tatsachen zur Tierschutzkonformität der Versorgungsstelle noch zutreffend sind. Die vorgesehene Kommunikation stellt dabei sicher, dass die Bestätigung bestimmter Transportwege und Versorgungsstationen durch das BMEL allen Veterinärbehörden zugänglich ist und von diesen verwendet werden soll. Die Einholung der Bestätigung durch das BMEL wird deshalb häufig nicht erforderlich sein.

Das gilt in gleicher Weise, wenn vom BMEL Bedenken dahin erhoben werden, dass die von den Drittstaaten erteilten Auskünfte wirklich zutreffend sind. Solche Bedenken können insbesondere dann begründet sein, wenn anzunehmen ist, dass die obersten Veterinärbehörden des Drittstaates ungeprüft die Angaben der örtlichen Veterinärbehörden übernehmen und damit der Zweck ihrer Konsultation nicht erreicht werden kann. Auch dies sollte mit dem BMEL erörtert werden.

Anzumerken ist allerdings, dass die vorgeschlagene Formulierung des Erlasses die beabsichtigte Verfahrensweise nicht in vollem Umfang wiedergibt. Nach der Aufzählung der beizubringenden Nachweise soll formuliert werden:

„Die Gewissheit muss auf nachprüfbaren Erkenntnissen beruhen. Solche sind Informationen aus dem Drittstaat, in dem die Versorgungsstelle liegt, die an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) übermittelt und über das MSGIV an die zuständige Behörde weitergeleitet worden sind.“

Nach dieser Formulierung liegt eine Gewissheit über das Vorliegen der tierschutzrechtlichen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 in den Versorgungsstellen bei langen Tiertransporten in Drittstaaten nur vor, wenn Informationen aus dem Drittstaat vorliegen, die durch das BMEL über das MSGIV an die zuständige Behörde weitergeleitet worden sind. Dies entspricht nicht der beabsichtigten Stufenfolge, die bei dem Verfahren zur Verifizierung der Angaben über das BMEL vorgesehen ist. Nach Stufe 2 des Verfahrens gibt das MSGIV die Anfrage an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) weiter, wenn es die gewünschten Informationen aus dem Drittland nicht selbst beibringen kann und auch sonst über keine eigenen Erkenntnisse verfügt. Eine Bestätigung über das BMEL soll folglich nicht immer, sondern nur dann erfolgen, wenn dies notwendig ist, weil beim MSGIV keine eigenen Erkenntnisse vorliegen. Dieses Verfahren sollte auch im Erlass abgebildet werden. Das kann durch folgende Formulierung erfolgen:

„Die Gewissheit muss auf nachprüfbaren Erkenntnissen beruhen. Solche sind Informationen, die durch das MSGIV übermittelt worden sind oder solche aus dem Drittstaat, in dem die Versorgungsstelle liegt, die an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) übermittelt und über das MSGIV an die zuständige Behörde weitergeleitet worden sind.“

6. Prüfung der Bescheinigungen der ausländischen Veterinärbehörden durch das BMEL

Der Erlass sieht vor, dass die Bescheinigungen der ausländischen Veterinärbehörden und die Bestätigung der obersten Veterinärbehörde des Drittlandes zur Überprüfung der Echtheit auf dem Dienstweg dem BMEL zuzuleiten sind. Auch dies ist nicht zu beanstanden, da die Veterinärbehörde des Versandortes kaum in der Lage ist, die Echtheit zu prüfen.

7. Auswertung der Erkenntnisse aus früheren Transporten

Zur Überprüfung der Angaben des Organisations und des Transporteurs sollen nach dem Erlass vom 07.08.2020 weitere Erkenntnisse aus früheren Transporten ausgewertet werden. Dazu sieht der Erlass vor, dass Organisatoren bei der Abfertigung verpflichtet sind, eine Kopie des ausgefüllten Fahrtenbuchs bzw. des entsprechenden Kontrollbogens oder -ausdrucks des Fahrtenschreibers (Anhang II Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 1/2005)

zusammen mit den Ausdrucken der in Art. 6 Abs. 9 Verordnung (EG) Nr. 1/2005 genannten Systeme innerhalb eines Monats nach Abschluss der Beförderung an die abfertigende Behörde zurückzusenden. Für die Zurücksendung kann sich der Organisator des Transportunternehmens bedienen. Organisatoren sind darauf hinzuweisen, dass neue Transporte auf der gleichen Route nur abgefertigt werden, wenn die genannten Unterlagen rechtzeitig für eine Prüfung vorliegen.

Auch diese Regelung ist nicht zu beanstanden. Die Daten über frühere Transporte dienen dazu, dass die zuständige Veterinärbehörde in die Lage versetzt wird, zu prüfen, ob der vorgesehene Transportweg eingehalten worden ist und ob die vorgesehene Versorgungsstelle tatsächlich genutzt worden ist. Damit soll sichergestellt werden, dass zum Transportweg und der Nutzung der Versorgungsstelle tatsächlich „wirklichkeitsnahe Angaben“ gemacht werden und nicht ein bloß theoretisch möglicher Transport dargestellt wird. Dazu ist die Vorlage des ausgefüllten Fahrtenbuches sowie der weiteren im Erlass genannten Unterlagen geeignet.

8. Reservierungsnachweis

Bei dem geforderten Reservierungsnachweis handelt es sich an sich um eine Selbstverständlichkeit. Wirklichkeitsnah sind die Angaben nur dann, wenn daraus hervorgeht, dass die Versorgungsstelle tatsächlich zum angegebenen Zeitpunkt für die zu transportierende Art und die Ader Tiere genutzt werden kann. Das soll durch Vorlage einer Reservierungsbestätigung nachgewiesen werden.

9. Nachweispflicht durch Antragsteller

Dass Zweifel an der Richtigkeit der Bescheinigung des Drittlandes, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 zu Lasten des Antragstellers gehen, wie es der Erlass vom 07.08.2020 feststellt, folgt aus der Darlegungs- und Mitwirkungslast der Antragsteller. Diese müssen die Voraussetzungen dafür belegen und nachweisen, dass der Tiertransport auch in Drittstaaten im Einklang mit den tierschutzrechtlichen Anforderungen des EU-Rechts nach den Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und 1255/97 durchgeführt wird. Bestehen hieran Zweifel, gehen diese nach den anzuwendenden Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensrechts zu Lasten der Antragsteller (siehe dazu bereits unter C. IV. 2.).

10. Auswertung weiterer Erkenntnisse

Mit dem Amtsermittlungsgrundsatz vereinbar ist schließlich auch die Vorgabe im Erlass vom 07.08.2020, dass bei der Entscheidung über die Freistempelung des Fahrtenbuches auch Feststellungen in Audit-Berichten der Europäischen Kommission und amtliche Hinweise (Datenbank Tiertransporte), Fachpublikationen, verlässliche Tatsachenberichte von anerkannten nicht staatlichen Organisationen (NGOs) über gravierende Tierschutzverstöße oder nicht mehr intakte Infrastrukturen zu berücksichtigen sind. Die Behörde darf im Rahmen der Amtsermittlung alle ihr zugänglichen Quellen nutzen, soweit dies nicht rechtlich unzulässig ist. Der Auswertung und Berücksichtigung der im Erlass genannten Erkenntnisquellen stehen keine Rechtsvorschriften entgegen. Sie ist deshalb zulässig.

11. Berichtspflicht

Es ist beabsichtigt, den Erlass vom 07.08.2020 um Berichts- und Hinweispflichten zu ergänzen. Diese zielen darauf ab, dass die zuständigen Landkreise bzw. kreisfreien Städte die Fachabteilung des MSGIV über die in der Zukunft anstehenden bzw. angemeldeten Tierexporte in Drittstaaten unterrichten und damit ein rechtzeitiges Handeln der Fachaufsicht ermöglichen. Grund für die beabsichtigte Einführung von Berichtspflichten ist, dass Informationen über Tiertransporte die Oberste Veterinärbehörde in der Vergangenheit oftmals erst spät oder sogar im Nachgang zur Entscheidung hierüber erreicht haben. Dadurch blieben der Sonderaufsichtsbehörde nur wenige und beschränkte Möglichkeiten, einzuschreiten. Vereinzelt Hinweise auf geplante Abfertigungen von Transporten erreichten die Fachabteilung im Zweifel so kurzfristig, dass ein fachlich angemessenes und rechtssicheres Vorgehen nicht mehr möglich war.

Es ist daher vorgesehen, in den Erlass vom 07.08.2020 folgende Regelung aufzunehmen:

„3. Berichts- und Hinweispflichten bezüglich geplanter Tiertransporte

- Die VLÜA informieren das MSGIV, Referat 33, unverzüglich über ihnen gegenüber angekündigte Tiertransporte anhand des beigefügten Formulars. Von besonderem Interesse sind dabei der Herkunftsort der Tiere, das Ziel des Transports, die Route inklusive eventueller Versorgungsstellen sowie der geplante Transporttermin.

- Organisatoren und Transporteure sind vorab darauf hinzuweisen, dass die abfertigende Behörde sich um eine zügige Bearbeitung bemüht, im Rahmen der genauen Transportabfertigung aber ggf. auch andere Behörden wie das BMEL und ggf. auch ausländische Stellen zur Bestätigung der Angaben eingeschaltet werden und die abfertigende Behörde keinen Einfluss auf die Dauer der dortigen Verwaltungsabläufe hat.
- Als zuständige Behörden nach dem Tierschutzgesetz obliegt den Landkreisen und kreisfreien Städten die Aufsicht über den Tierschutz, insbesondere in Nutztierhaltungen und Einrichtungen und Betrieben, die gewerbsmäßig Tiere transportieren bzw. in denen Tiere während des Transports ernährt, gepflegt oder untergebracht werden. In dieser Eigenschaft haben sie Organisatoren von Tiertransporten bereits bei ersten Hinweisen auf eine Transportanmeldung darauf hinzuweisen, dass diese auch im Falle einer Ablehnung des Transports für eine tierschutzgerechte Behandlung der Tiere verantwortlich bleiben und alle notwendigen Vorkehrungen dafür zu schaffen haben. Dazu sollen die VLÜA die Organisatoren über Handlungsalternativen nach den jeweiligen Exportzertifikaten und deren Konsequenzen hinweisen. Insbesondere ist auf nach den Exportzertifikaten zulässige Alternativen zu in Deutschland grundsätzlich nicht zugelassenen Impfungen hinzuweisen. Zum Beispiel ist bei Transporten nach und über Russland eine Impfung gegen das Bovine-Herpes-Virus-Typ 1 (BHV-1) nicht verpflichtend. Alternativ kann eine Serologie angefertigt werden. Organisatoren sind darauf hinzuweisen, dass sie Vorkehrungen für eine tierschutzgerechte Unterbringung der Tiere treffen müssen, wenn diese im Falle der Ablehnung eines Transports nicht in der Sammelstelle stehen bleiben können.

- Nach Abfertigung oder Ablehnung der Abfertigung des Transports unterrichten Amtstierärztinnen und Amtstierärzte sowie Landrätinnen und Landräte unverzüglich das MSGIV, Referat 33, über die Prüfung des Transports anhand des angehängten „Prüfvermerk im Zusammenhang mit der Abfertigung von langen, grenzüberschreitenden Beförderungen“ und bestätigen die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen.
- Wenn Ruheorte bzw. Transportrouten als ungeeignet bewertet werden, ist dies jeweils anlassbezogen und unter Angabe der Gründe dem Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit (LAVG) mitzuteilen. Ebenfalls können gesicherte Hinweise zu positiv bewerteten Ruheorten bzw. Transportrouten mitgeteilt werden. Das LAVG leitet die Information an die Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Brandenburg sowie an das MSGIV weiter.
- Diese Berichterstattung dient auch der Datensammlung und Informationsbereitstellung, die für den Aufbau und die Nutzung einer bundesweiten Onlineplattform mit Hinweisen für die zuständigen Tierenschutzbehörden zur Erleichterung der Plausibilitätsprüfung im Rahmen von Transportgenehmigungen erforderlich sind.“

Darüber hinaus hat das MSGIV ein sog. Musterdokument erstellt, in diesem soll u. a. der Landrat des entsprechenden Landkreises bei jeder Abfertigung eines Tiertransports in Drittländer die Einhaltung der aktuellen Erlasslage bestätigen.

Gemäß § 1 Abs. 1 TierSchZV⁶⁶ i.V.m. § 6 Abs. 2 LOG⁶⁷ sind zuständige Behörden nach dem Tierschutzgesetz und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen die Landkreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden, soweit nicht die §§ 2 bis 4 TierSchZV eine abweichende Zuständigkeitsregelung treffen. Dies gilt auch für die Überwachung der Einhaltung der geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft, soweit sie Vorschriften in unmittelbar geltenden Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft unterliegen und im Tierschutzgesetz geregelte Sachbereiche betreffen. Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen als Veterinärbehörden die Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als Sonderordnungsbehörden wahr (§ 1 Abs. 3 TierSchZV). Nach § 1 Abs. 2 OBG Bbg⁶⁸ führen diese die Aufgaben nach den hierfür erlassenen besonderen Gesetzen und Verordnungen durch. Subsidiär gelten die Vorschriften des OBG Bbg. Das MSGIV ist gem. § 7 Abs. 2 OBG Bbg Aufsichtsbehörde über die Veterinärbehörden der Landkreise und kreisfreien Städte. Es nimmt seine Sonderaufsicht (vgl. § 121 Abs. 1 BbgKVerf⁶⁹) im spezialgesetzlichen Umfang nach § 1 Abs. 3 S. 2, 3 TierSchZV i.V.m. § 9 OBG Bbg wahr.

Als Sonderaufsichtsbehörde ist das MSGIV berechtigt, sich jederzeit über die Angelegenheiten der örtlichen Veterinärbehörden zu unterrichten (§ 8 OBG Bbg) und den örtlichen Veterinärbehörden Weisungen zu erteilen (§ 1 Abs. 3 S. 2, 3 TierSchZV). Insbesondere dürfen die Aufsichtsbehörden allgemeine Weisungen erteilen, um die gleichmäßige Durchführung der Aufgaben zu sichern.

Bei der vorgesehenen Ergänzung des Erlasses vom 07.08.2020 handelt es sich teilweise um ein allgemeines Auskunftsersuchen und zum Teil um eine allgemeine fachliche Weisung.

⁶⁶ Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Tierschutzgesetz und weiteren Vorschriften (Tierschutz-zuständigkeitsverordnung - TierSchZV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. November 2007 (GVBl.II/07, [Nr. 28], S.495) zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 16. September 2019 (GVBl.II/19, [Nr. 77]).

⁶⁷ Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung (Landesorganisationsgesetz - LOG) vom 24. Mai 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 09], S.186) zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 28]).

⁶⁸ Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz – OBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. August 1996 (GVBl.I/96, [Nr. 21], S.266), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl.I/19, [Nr. 38], S.3).

⁶⁹ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S. 286) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2019 (GVBl.I/19, [Nr. 38]).

Auskunftsersuchen stellen dar

- die vorgesehene Verpflichtung im ersten Spiegelstrich der unter 3. des Erlasses vorgesehenen Regelung zur unverzüglichen Unterrichtung des MSGIV, Referat 33, über angekündigte Tiertransporte,
- die vorgesehene Verpflichtung im vierten Spiegelstrich der unter 3. des Erlasses vorgesehenen Regelung zur unverzüglichen Unterrichtung des MSGIV, Referat 33, über die Prüfung des Transports anhand des „Prüfvermerks im Zusammenhang mit der Abfertigung von langen, grenzüberschreitenden Beförderungen“ und Bestätigung der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und
- die vorgesehene Verpflichtung im fünften Spiegelstrich der unter 3. des Erlasses vorgesehenen Regelung zur Mitteilung an das Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit (LAVG) über als ungeeignet bewertete Ruheorte und Transportrouten sowie über gesicherte Hinweise zu positiv bewerteten Ruheorten bzw. Transportrouten.

Fachliche Weisungen stellen demgegenüber dar

- die im zweiten Spiegelstrich unter 3. des Erlasses vorgesehene Regelung zur Unterrichtung der Organisatoren und Transporteure über mögliche zeitliche Verzögerungen bei der Abfertigung,
- die im dritten Spiegelstrich unter 3. des Erlasses vorgesehene Regelung über weitere Informationspflichten gegenüber den Organisatoren und Transporteuren.

a) Unterrichtungspflichten

§ 8 OBG Bbg stellt keine besonderen rechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit eines Auskunftsersuchens der Aufsichtsbehörde. Im Gegenteil: Die Regelung sieht vor, dass die Aufsichtsbehörde sich „jederzeit über Angelegenheiten der Ordnungsbehörde unterrichten kann.“

Trotz dieser Formulierung kann zwar zweifelhaft sein, ob das Auskunftsrecht unbeschränkt ist und ob hiervon jederzeit Gebrauch gemacht werden kann, denn das würde dem auch für Amtshandlungen gegenüber Selbstverwaltungskörperschaften geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz widersprechen. Ein Auskunftsbegehren ist jedoch immer dann zulässig, wenn hierzu ein konkreter Anlass gegeben ist. Das ist im vorliegenden Zusammenhang der Fall. Das MSGIV strebt angesichts der in Einzelfällen unzureichen-

den Einhaltung tierschutzrechtlicher Anforderungen bei langen Tiertransporten im Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 an, präventiv mit dem Ziel der Gewährleistung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Standards tätig werden zu können. Zudem soll eine einheitliche Verwaltungspraxis gewährleistet werden. Darüber hinaus sollen alle verfügbaren Informationen über durchgeführte Tiertransporte, erkannte Mängel auf dem Transportweg und in den Versorgungsstationen sowie zu Routen und Versorgungsstationen, bei denen die Einhaltung der Tierschutzregelungen sichergestellt ist, gesammelt und den Vollzugsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Angesichts der aufgetretenen und bekannten Mängel bei langen Tiertransporten in Drittstaaten sind diese Zielsetzungen legitim. Sie zielen darauf ab, einen rechtskonformen und rechtssicheren einheitlichen Verwaltungsvollzug in Brandenburg sicherzustellen. Die einzelnen unter der vorgesehenen Nr. 3 des ergänzten Erlasses vom 07.08.2020 aufgeführten Unterrichtspflichten durch die Landkreise und kreisfreien Städte dienen diesem Ziel. Sie sind geeignet, die Zielsetzung zu erreichen:

- Die verpflichtende Auskunft über angezeigte Tiertransporte stellt sicher, dass das MSGIV vor Entscheidung über die Abfertigung Kenntnis vom Tiertransport und den Einzelheiten der beabsichtigten Transportroute einschließlich der Versorgungsstellen sowie der Tierart und der Anzahl der Tiere erhält. Dies ermöglicht es dem MSGIV, als Aufsichtsbehörde Einzelweisungen zur Gewährleistung eines zweckmäßigen und rechtskonformen Verfahrens zu erteilen. Dazu besteht deshalb Anlass, weil die Verwaltungspraxis in den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht immer einheitlich war, vereinzelt Tierschutzmängel bei abgefertigten Transporten bekannt geworden sind und die örtlichen Vollzugsbehörden bei der Bewertung vorgelegter Belege und Nachweise der Unterstützung bedürfen. Ohne eine generelle Unterrichtspflicht über beabsichtigte lange Tiertransporte in Drittstaaten kann das vom MSGIV angestrebte Ziel nicht erreicht werden. Die Verwendung eines Formulars erleichtert das Verfahren sowohl für die Veterinärbehörden vor Ort als auch das MSGIV als Aufsichtsbehörde. Zudem wird hierdurch sichergestellt, dass die zur Beurteilung der Transporte erforderlichen Informationen vollständig erhoben und übermittelt werden.
- Die Verpflichtung zur unverzüglichen Unterrichtung des MSGIV nach Abfertigung oder Ablehnung der Abfertigung des Transports über die Prüfung des Transports anhand des angehängten „Prüfvermerk im Zusammenhang mit der Abfertigung von langen, grenzüberschreitenden Beförderungen“ und die Bestätigung die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen stellt zum einen sicher, dass das MSGIV zuverlässig Kenntnis über die Ergebnisse der Abfertigung langer Tiertransporte in Drittstaaten erhält. Anhand des Formblattes ist dem MSGIV die

Kontrolle möglich, ob die Anforderungen an einen tierschutzkonformen Transport eingehalten sind bzw. zu erkennen, welche Ablehnungsgründe für welche Route und welche Versorgungsstation bestehen. Diese Kenntnis ist für die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidung über die Abfertigung essentiell. Sie versetzt das MSGIV zugleich in die Lage, alle Veterinärbehörden in Brandenburg über erkannte Mängel der Transportwege und der Versorgungsstationen zu unterrichten und so einen rechtssicheren und zügigen Verwaltungsablauf zu gewährleisten. Die Berichtspflicht ist deshalb rechtlich zulässig.

- Die Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidung soll nicht nur durch die Veterinärbehörde, sondern auch vom Landrat bestätigt werden. Diese Vorgabe stellt nicht nur eine Pflicht zur Unterrichtung, sondern auch eine Weisung dar. Anlass hierzu besteht, um ein sicheres und einheitliches Verwaltungshandeln der Landkreise zu unterstützen und um in der Zukunft mögliche Rechtsverstöße zu verhindern. Die Weisung, die Rechtmäßigkeit durch den Landrat bestätigen zu lassen, soll sicherstellen, dass die Prüfung besonders sorgfältig erfolgt mit dem Ziel, eine tierschutzkonforme Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Eine solche Weisung ist ungewöhnlich, da regelmäßig davon ausgegangen werden kann, dass die Verwaltung rechtskonform arbeitet und es deshalb keiner Bestätigung der Rechtmäßigkeit – weder durch die Veterinärbehörde noch gar durch den Landrat – bedarf. Die Verpflichtung zur Bestätigung der Rechtmäßigkeit ist ein scharfes Aufsichtsmittel, von dem aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur dann Gebrauch gemacht werden darf, wenn dieses Mittel erforderlich ist, um die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens sicherzustellen. Daran bestehen jedenfalls hinsichtlich des Erfordernisses der Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Abfertigung durch den Landrat Zweifel. Diese Weisung an die Landräte wäre allenfalls dann gerechtfertigt, wenn in großem Umfang und bei einer Vielzahl von Landkreisen festgestellt worden wäre, dass Abfertigungen in rechtswidriger Weise erfolgt sind und die Rechtskonformität der Abfertigung nur auf diese Weise sichergestellt werden kann. Dass davon auszugehen ist, erscheint eher zweifelhaft. Den Unterzeichnern fehlen hierzu die erforderlichen Kenntnisse zur Verwaltungspraxis in Brandenburg. Gleichwohl wird vorsorglich eine Streichung dieser Vorgabe angeregt.
- Die Pflicht zur Unterrichtung des LAVG über die Bewertung der Ruheorte bzw. Transportrouten als ungeeignet ist rechtskonform. Sie dient dem Zweck, Erkenntnisse über ungeeignete Ruheorte und Transportrouten zu sammeln, um sie den Veterinärbehörden als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen und so die Rechtssicherheit der Entscheidung über die Abfertigung langer Tiertransporte

in Drittstaaten zu erhöhen. Zweckmäßig wäre es allerdings, die Information über positiv bewertete Ruheorte bzw. Transportrouten nicht – wie vorgeschlagen – in das Ermessen der örtlichen Veterinärbehörden zu stellen –, sondern ebenfalls als verpflichtende Regelung auszugestalten. Auch diese Informationen tragen dazu bei, die Grundlagen für die Entscheidungen zu verbreitern und eine rechtssichere Abfertigung herbeizuführen.

b) Allgemeine Weisungen

Nach § 1 Abs. 3 S. 2 TierSchZV können die Aufsichtsbehörden allgemeine Weisungen erteilen, um die gleichmäßige Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen; § 1 Abs. 3 S. 3 TierSchZV räumt ihnen die Befugnis ein, besondere Weisungen zu erteilen, wenn das Verhalten der zuständigen Behörde zur Erledigung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ungeeignet erscheint.

Die im zweiten und dritten Spiegelstrich der vorgesehenen Ergänzung des Erlasses vom 07.08.2020 um eine Nr. 3 getroffenen Vorgaben zielen darauf ab, einen gleichmäßigen und zweckmäßigen Verfahrensablauf sicherzustellen und die Organisatoren und Transporteure der Tiertransporte auf mögliche zeitliche Hemmnisse im Verfahrensablauf, veterinärmedizinische Anforderungen im Drittstaat, alternative Routen und Versorgungsstationen sowie ihre Verpflichtungen bei Ablehnung einer Abfertigung hinzuweisen. Damit wird darauf hingewirkt, dass insgesamt eine tierschutzkonforme Verfahrensweise erreicht wird. Die Unterrichtung der genannten Personen über mögliche zeitliche Hemmnisse soll zudem sicherstellen, dass keine Schadensersatzansprüche bei verzögerten Entscheidungen geltend gemacht werden können, die ihren Grund darin haben, dass Nachweise, Bescheinigungen und die Bestätigung durch das BMEL nicht rechtzeitig vor Transportbeginn vorliegen. Auch dies ist nicht zu beanstanden.

12. Gesamtbewertung

Bedenken gegen die Anforderungen, die sich für den Nachweis der Einhaltung der EU-rechtlichen Anforderungen aus den Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und Nr. 1255/97 aus dem Erlass vom 07.08.2020 in der aktuellen Fassung ergeben, könnten bestehen, weil die insgesamt hiernach durch die Antragsteller beizubringenden Nachweise das Verfahren der Freistempelung nicht gerade erleichtern. Vielmehr werden für den Nachweis relativ hohe Anforderungen gestellt. Unzulässig sind die im Erlass beschriebenen Anforderungen an die „wirklichkeitsnahen Abgaben“ deshalb nicht. Das ergibt sich zum einen daraus, dass die zuständige Veterinärbehörde am Versandort selbst keine Möglichkeit hat,

die von den Antragstellern gemachten Angaben zu verifizieren. Die geforderten Nachweise dienen gerade dazu, zu gewährleisten, dass die Angaben zutreffen und der im Fahrtenbuch beschriebene Transportweg einschließlich der Nutzung EU-rechtskonformer Versorgungsstellen auch eingehalten wird. Schon deshalb sind die geforderten Nachweise auch in ihrer Summe nicht unverhältnismäßig. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Tierschutz sowohl EU-rechtlich als auch nach nationalem Recht einen hohen Stellenwert hat, den die Behörde bei ihrer Entscheidung zur Zulassung des langen Tiertransportes gewährleisten muss. Hinter dieser Zielsetzung müssen die mit der Nachweisführung verbundenen Nachteile der Antragsteller zurückstehen. Sie haben es durch rechtzeitige Antragstellung und die Vorlage der geforderten Unterlagen selbst in der Hand, das Verfahren abzukürzen und eine Zulassung zu erwirken.

Zu beachten ist bei der Forderung von Nachweisen durch die zuständige Behörde allerdings, dass dies dazu dienen soll und muss, dass sich die Behörde Gewissheit verschaffen kann, dass die Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 auf dem gesamten Transport in vollem Umfang eingehalten werden. Nur wenn hieran Zweifel bestehen, liegt es im durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzten Ermessen der Behörde, welche (weiteren) Nachweise sie fordert. Ist die Behörde von der Einhaltung der Vorgaben bereits anhand des Fahrtenbuchs und bspw. ihr bekannter weiterer Umstände überzeugt, steht dem auf die Vorlage weiterer Unterlagen gerichteten Begehren der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entgegen. Dem wird durch die vorgesehene einjährige Gültigkeitsdauer der vorgelegten Unterlagen und Dokumente sowie durch die im Erlass vorgesehene Regelung zur Berücksichtigung vorliegender Unterlagen und Dokumente innerhalb dieses Zeitrahmens sowie die vorgeschlagene Überprüfung dieser Regelung nach zwei Jahren Rechnung getragen.

Unzulässig ist die im Erlass vom 07.08.2020 in der aktuell gültigen Fassung enthaltene Forderung nach einer Bestätigung der obersten Veterinärbehörde des Drittstaates über die Zulassung der Versorgungsstelle. Grundsätzlich nicht zu beanstanden ist es hingegen, anstelle dieser Bestätigung auf Anfrage des MSGIV eine Verifizierung der Einhaltung maßgeblicher dem Tierwohl dienender Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 durch das BMEL vorzusehen. Hierdurch können zwar zeitliche Verzögerungen eintreten. Diese stellen die Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelung jedoch zum einen deshalb nicht in Frage, weil die Organisatoren und Transporteure darauf hinzuweisen sind, dass es wegen der Verpflichtung zur Einholung der Bestätigung durch das BMEL zu Verzögerungen kommen kann und zum anderen die Bestätigung für einzelne Transportwege und Versorgungsstationen voraussichtlich nur einmal eingeholt werden muss. Die im Erlass vorgesehene Kommunikation stellt sicher, dass sie allen Veterinärbehörden in Brandenburg zugänglich ist und diese darauf zurückgreifen können.

Im Übrigen ist die beabsichtigte Ergänzung des Erlasses vom 07.08.2020 um Berichts- und Hinweispflichten der zuständigen Landkreise bzw. kreisfreien Städte rechtmäßig und mit Blick auf die verfolgte Zielsetzung der Sicherstellung des Tierwohls bei langen Beförderungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sinnvoll. Allerdings sollte auf die Unterschrift des Landrates unter das Formular der Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Abfertigung verzichtet werden.
