



Dircksenstraße 47
10178 Berlin

E-Mail:
poststelle@djgt.de

Homepage:
www.djgt.de

Berlin, 03.09.2020

Stellungnahme zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 24.08.2020, 3 L 765/20

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

Spenden und Beiträge sind
steuerlich abzugsfähig.

Einleitung und Zusammenfassung

Das Verwaltungsgericht (VG) Potsdam hat mit einstweiliger Anordnung vom 24.08.2020 (3 L 765/20) ein Veterinäramt dazu verpflichtet, einen geplanten Transport von 330 trächtigen Rindern in die Russische Föderation abzufertigen. Es erscheint notwendig, darauf hinzuweisen, dass dieser Beschluss auf einer unrichtigen Auslegung des Artikels 14 der Verordnung EG Nr. 1/2005 – EU-Tiertransportverordnung – beruht und deswegen von den Entscheidungen zahlreicher anderer Verwaltungsgerichte abweicht.

I.

Das VG sagt, die Behörde dürfe in Ansehung der von dem Antragsteller zur Transportplanung gemachten Angaben keine „Wahrheitsprüfung“ durchführen; insbesondere sei sie nicht befugt, die Vorlage von Bescheinigungen der Behörden eines Drittstaates, in dem der Transport teilweise verlaufen soll, zu verlangen, um überprüfen zu können, ob die Angaben des Antragstellers zur Benutzbarkeit und zur Ausstattung einzelner Versorgungsstationen der Wahrheit entsprechen. Eine Wahrheitsprüfung dieser und anderer Angaben des Antragstellers sei in Art. 14 der EU-Tiertransportverordnung nicht vorgesehen.

Sparkasse Münsterland Ost
Bankleitzahl 400 501 50
Konto 0000 496 448

IBAN: DE84
4005 0150 0000 4964 48

Seite 1 von 21 BIC: WELADED1MST

Dies steht in Widerspruch zum Wortlaut der EU-Tiertransportverordnung: Nach deren Anhang II Abschnitt 1 Nr. 7 „gewährleistet“ der Organisator mit seiner Unterschrift in Abschnitt 1 des Fahrtenbuchs, dass auf dem Transport alle Vorschriften der Verordnung eingehalten werden. Eine solche Gewährleistung stellt eine Garantieerklärung dar, die nur dann wirklichkeitsnah i. S. von Art. 14 Abs. 1 lit. a ii der Verordnung ist, wenn sie stimmt, wenn also objektiv feststeht und sichergestellt ist, dass auf dem Transport alle Vorschriften der Verordnung eingehalten werden.

Das vom VG Potsdam angenommene Verbot einer Wahrheitsprüfung der Angaben des Transport-Organisators verstößt auch gegen Art. 3 Satz 1 und den gleichlautenden Erwägungsgrund Nr. 11 EU-Tiertransportverordnung, wonach zu den wesentlichen Zielen der Verordnung gehört, dass ein Transport so lange nicht durchgeführt und abgefertigt werden darf, wie die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass auf ihm eine für das Wohlbefinden der Tiere relevante Vorschrift nicht eingehalten und den Tieren als Folge davon unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Alle Vorschriften der Verordnung, also auch Art. 14, sind gemäß diesem Grundsatz anzuwenden. Damit aber darf die Behörde einen Transport erst dann abfertigen, wenn die Einhaltung aller für das Wohlbefinden der Tiere relevanten Vorschriften objektiv – und nicht nur nach den Angaben des Transport-Organisators – feststeht. Die Einhaltung dieser Vorschriften muss also nachgewiesen sein und darf nicht nur behauptet werden.

Dementsprechend haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur Auslegung von Art. 14 der Verordnung festgestellt, der Amtstierarzt sei „verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ein Drittlandtransport nicht stattfindet, solange von der ernsthaften, realistischen (und nicht lediglich fernliegenden) Möglichkeit ausgegangen werden muss, dass es auf dem Transport zu einer Verletzung der Vorschriften der EU-TiertransportVO kommen könnte“. Nur wenn diese Möglichkeit objektiv ausgeschlossen werden kann, darf der Transport abgefertigt werden. Das aber setzt voraus, dass nachgewiesen ist, dass mit der Einhaltung aller Vorschriften auf dem Transport gerechnet werden kann – macht also die vom VG Potsdam für unzulässig erklärte Wahrheitsprüfung notwendig.

Das VG Potsdam setzt sich mit dem von ihm angenommenen Verbot einer Wahrheitsprüfung auch in Widerspruch zu zahlreichen anderen Gerichten, so

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

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

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

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

EuGH, Urteil vom 23.04.2015 (Rs. C-424/13).

Schließlich wird die vom VG Potsdam als unzulässig angesehene Wahrheitsprüfung auch in den Erlassen verschiedener Länder ausdrücklich verlangt (diese Erlasse dürfen nicht einfach mit der Begründung, dass ihnen keine Rechtsnormqualität zukomme, für unbeachtlich erklärt werden; vielmehr sind sie auch von Gerichten insoweit zu beachten, als sie eine zutreffende Auslegung des geltenden Rechts darstellen, zumal sie – wie der Erlass aus Sachsen – auf gerichtlichen Entscheidungen beruhen).

Auch das Europäische Parlament sieht die abfertigenden Behörden gem. Art. 14 der EU-Tiertransportverordnung als verpflichtet an, „Fahrtenbücher nicht zu genehmigen, wenn der vorgeschlagene Ruheort [d. h. die in der Transportplanung vorgesehene Versorgungsstation] nicht nachweislich über Anlagen verfügt, die denen in einer EU-Kontrollstelle gleichwertig sind“. Die Feststellung, ob etwas „nachweislich“ ist, erfordert die Wahrheitsprüfung der entsprechenden Angaben.

II.

Das VG Potsdam irrt, wenn es dem Urteil des EuGH vom 23.04.2015, C-424/13 entnimmt, dass eine behördliche Kontrolle, ob die Anforderungen der EU-Tiertransportverordnung auch in einem Drittland eingehalten werden, erst erfolgen dürfe, wenn Regelungen des Drittlandes oder dessen Verwaltungspraxis

„systemische Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen der Verordnung aufweisen“.

Im Gegensatz dazu sagt der EuGH in dem genannten Urteil zwei Dinge:

1. Grundsätzlich müssen die Bestimmungen der EU-Tiertransportverordnung auch auf allen Beförderungsabschnitten, die in Drittländern verlaufen, eingehalten werden; die Behörde darf also einen Tiertransport so lange nicht abfertigen, wie aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Möglichkeit besteht, dass auf einem im Drittland verlaufenden Beförderungsabschnitt eine dieser Bestimmungen nicht eingehalten werden könnte.

2. Hiervon darf eine Ausnahme gemacht werden – d. h. auch ein solcher Transport darf abgefertigt werden – wenn zwei Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sind:

a) Das Recht oder die Verwaltungspraxis des Drittlandes stehen der Einhaltung der Bestimmung nachgewiesenermaßen entgegen; und

b) das Wohlergehen der transportierten Tiere ist (z. B. weil der Transport-Organisator entsprechende Schutzvorkehrungen trifft) trotz der Nichteinhaltung dieser Bestimmung in gleichem Maße gewährleistet wie wenn sie eingehalten würde.

Der EuGH sagt also: Als Regel gilt, dass der Transport nur abgefertigt werden darf, wenn die Einhaltung aller Bestimmungen der Verordnung auch im Drittland gewährleistet (d. h. sichergestellt, also nachgewiesen) ist; als Ausnahme ist eine Abfertigung trotzdem zulässig, wenn die Einhaltung einer Bestimmung im Drittland wegen entgegenstehender Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraxis unmöglich ist, das Wohlergehen der Tiere aber trotz der Nicht-Einhaltung genauso sichergestellt ist wie bei einer Einhaltung.

Das VG Potsdam macht daraus: Als Regel soll gelten, dass ein Transport auch dann abzufertigen ist, wenn möglich erscheint, dass eine oder mehrere Bestimmungen der EU-Tiertransportverordnung im Drittland nicht eingehalten werden; eine Ausnahme von dieser Regel soll nur gelten, wenn das Recht oder die Verwaltungspraxis des Drittlandes der Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung entgegenstehen.

Das ist das genaue Gegenteil von dem, was der EuGH gesagt und gemeint hat.

III.

Die Entscheidung des VG Potsdam ist eine Eilentscheidung und damit nicht verbindlich für andere Fälle.

Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim hat mit Beschluss vom 06.02.2020, 1 S 3300/19 in einem Fall, in dem es um die einstweilige Anordnung eines Verwaltungsgerichts ging, einen Ferntransport von nicht abgesetzten Kälbern in nicht eigens dafür zugelassenen Transportfahrzeugen abzufertigen, ausgeführt, dass eine solche Eilentscheidung keine verbindliche Entscheidung darüber darstelle, unter welchen Voraussetzungen Transporte von nicht abgesetzten Kälbern zulässig seien und wann Transportunternehmern deswegen ein materieller Anspruch auf die Abfertigung eines solchen Transports zustehe.

Eine Eilentscheidung zur Durchführung eines Tiertransports stelle keine verbindliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines solchen Transports dar, da lediglich ein Urteil, nicht hingegen auch ein Eilbeschluss für sich in Anspruch nehmen könne, die Rechtslage abschließend zu klären. Wenn die Beteiligten eine solche Klärung der Rechtslage abstrebten, könnten sie dies im Wege der Erhebung einer Feststellungsklage erreichen.

Ausführliche Darstellung

I.

Zur Verpflichtung der Behörde, einen Tiertransport erst abzufertigen, wenn vom Organisator nachgewiesen ist, dass auf allen Beförderungsabschnitten mit der Einhaltung aller Vorschriften der EU-Tiertransportverordnung gerechnet werden kann (dass also insbesondere alle in der Transportplanung genannten Versorgungsstationen

benutzungsbereit zur Verfügung stehen, von der für die jeweilige Station zuständigen Behörde zugelassen sind und alle personellen und sachlichen Anforderungen, die gem. der Verordnung EG Nr. 1255/97 an solche Stationen gestellt werden müssen, erfüllen).

Das Verwaltungsgericht (VG) Potsdam sagt dazu (Beschluss vom 24.08.2020, 3 L 765/20):

Die Behörde sei im Verfahren zur Abfertigung von Tiertransporten „nicht befugt, Bescheinigungen der Behörden eines Drittstaates zu verlangen, anhand derer sie überprüfen kann, ob die Angaben <die von dem Organisator des Transports zur Transportplanung gemacht worden sind> der Wahrheit entsprechen“. „Die Antragsgegnerin verschärft durch ihre Forderung <nach der Vorlage einer solchen Bescheinigung> den Prüfungsmaßstab von einer Prüfung der bloßen Wirklichkeitsnähe von Angaben und deren Tauglichkeit, Rückschlüsse auf die Einhaltung der Verordnung zu ziehen, auf eine Wahrheitsprüfung, die so nach dem Wortlaut der Norm nicht vorgesehen ist.“

In Kurzfassung sagt das VG damit: Die Behörde darf die Angaben des Transport-Organisators nur auf ihre Schlüssigkeit (d. h. darauf, ob sie – wenn man ihre Richtigkeit unterstellt – den Rückschluss zulassen, dass die Vorschriften der EU-Tiertransportverordnung eingehalten werden) prüfen, nicht dagegen auch auf ihre Wahrheit und Richtigkeit; sie muss die Angaben des Organisators also glauben und darf nicht die Vorlage von Beweismitteln für ihre Richtigkeit verlangen.

Dies steht bereits im Widerspruch zum Wortlaut der EU-Tiertransportverordnung:

Nach deren Anhang II Abschnitt 1 Nr. 7 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* (Hervorh. d. Verf.)“. „Gewährleisten“ bedeutet nach allgemeinem Sprachgebrauch „Garantieren“, „Sicherstellen“, „Nachweisen“. Die Erklärung, etwas zu „gewährleisten“, kann man folglich nur

dann als wirklichkeitsnah iS von Art. 14 Abs. 1 lit. a) ii) der Verordnung EG Nr. 1/2005 einstufen, wenn das, was gewährleistet/garantiert wird, objektiv stimmt und sichergestellt ist. Deshalb erfordert die gesetzlich vorgeschriebene Überprüfung der Wirklichkeitsnähe dieser Gewährleistungserklärung, dass die Behörde überprüft, ob die Einhaltung aller Vorschriften der Verordnung nicht nur behauptet wird, sondern darüber hinaus sichergestellt – also nachgewiesen – ist.

Es steht auch in Widerspruch zu Art. 3 Satz 1 der EU-Tiertransportverordnung und dem gleichlautenden Erwägungsgrund Nr. 11 Satz 1 (die Erwägungsgründe geben die Ziele des Ordnungsgebers an und steuern damit die teleologische Auslegung aller ihrer Vorschriften einschließlich des Art. 14; siehe dazu ausdrücklich Erwägungsgrund Nr. 11 Satz 2): Danach darf ein Tiertransport nicht durchgeführt – und damit natürlich auch nicht von der zuständigen Behörde abgefertigt – werden, „wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten“. Da letztlich alle Einzelvorschriften der Verordnung dem Ziel dienen, unnötige Leiden zu vermeiden, bedeutet das, dass ein Transport nicht durchgeführt – und 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 Versorgungsstation gibt), so kann es nicht genügen, dass der Transport-Organisator lediglich behauptet, dass die Vorschriften eingehalten würden, sondern es muss darüber hinaus ihre Einhaltung sichergestellt, also nachgewiesen sein. Das macht die vom VG Potsdam verworfene Wahrheitsprüfung erforderlich. Da die Auslegung aller nachfolgenden Vorschriften – auch des Art. 14 – im Licht der Allgemeinen Bedingungen des Art. 3 und des Erwägungsgrundes Nr. 11 Satz 1 erfolgen muss (siehe Erwägungsgrund 11 Satz 2: „Diese detaillierten Vorschriften sind gemäß dem vorstehenden Grundsatz auszulegen und anzuwenden“), kann es nicht zulässig sein, das Erfordernis der Einhaltung aller für das Wohlbefinden der Tiere relevanten Vorschriften der Verordnung in der Weise, wie es das VG Potsdam tut, zu versubjektivieren und zu sagen, dass bereits ausreiche, wenn der Antragsteller die Einhaltung dieser Vorschriften darlege; eine Wahrheitsprüfung, ob diese Darlegung auch stimmt, dürfe nicht erfolgen.

Vielmehr ist diese Wahrheitsprüfung – weil anderenfalls den Tieren auf dem Transport entgegen Art. 3 Satz 1 und Erwägungsgrund Nr. 11 unnötige Leiden zugefügt werden könnten – erforderlich, und der Transport darf nicht abgefertigt werden, solange sie nicht mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen ist.

So sehen es auch die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags (vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung zu „Regelungen der europäischen Tiertransportverordnung zu langen Tierbeförderungen im Licht des Urteils des EuGH v. 23. 4. 2015, C-424/13“, WD 5-3000-001/17, S. 10f.):

„Der Amtstierarzt ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ein Drittlandtransport nicht stattfindet, solange von der ernsthaften, realistischen (und nicht lediglich fernliegenden) Möglichkeit ausgegangen werden muss, dass es auf dem Transport zu einer Verletzung der Vorschriften der EU-TiertransportVO kommen könnte.“

Wenn also Anhaltspunkte für eine solche Möglichkeit bestehen (z. B. Zweifel an der Benutzbarkeit einer in der Transportplanung angegebenen Versorgungsstation oder an ihrer ordnungsgemäßen, den Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1255/97 entsprechenden personellen und sachlichen Ausstattung), dann darf die Behörde den Transport nicht abfertigen („... verpflichtet, dafür zu sorgen, dass der Drittlandtransport nicht stattfindet“). Eine Abfertigung durch Abstempelung des Fahrtenbuchs ist dann nur möglich, wenn der Organisator des Transports Nachweise vorlegt, die der Behörde die Überzeugung vermitteln, dass entgegen dieser Anhaltspunkte damit gerechnet werden kann, dass sämtliche Vorschriften der Verordnung während der gesamten Beförderung (einschl. der Beförderungsabschnitte, die in Drittländern verlaufen) eingehalten werden (in dem genannten Beispiel also Nachweise für die Zulassung, die Benutzbarkeit und die ordnungsgemäße Ausstattung der eingeplanten Versorgungsstationen).

Die Aussagen des VG Potsdam stehen auch in Widerspruch zu den Entscheidungen zahlreicher anderer Gerichte (VG Münster, VG Osnabrück, VG Dresden, VG Augsburg und Europäischer Gerichtshof):

1.

Das VG Münster (Beschluss vom 05.06.2020, 9 L 446/20) hat es abgelehnt, ein Veterinäramt per einstweiliger 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 „Planung“ des Fahrtenbuchs angegebene Versorgungsstation 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 lit. 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 Versorgungsstation tatsächlich mangelfrei und unter Einhaltung der maßgeblichen materiell-rechtlichen Vorschriften benutzungsbereit zur Verfügung stehe. Die von dem Organisator vorgelegten Beweismittel müssen also, 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 – hier ging es um die ordnungsgemäße sachliche und personelle Ausstattung einer vom Organisator eingeplanten Versorgungsstation – während der gesamten Beförderung eingehalten werden.

2.

Das VG Osnabrück (Beschluss vom 09.06.2020, 6 B 44/20) hat es abgelehnt, ein Veterinäramt per einstweiliger Anordnung zur Abfertigung eines Transports von 29 Rindern nach Usbekistan zu verpflichten, denn es könne „nicht mit der erforderlichen Gewissheit festgestellt werden, dass in der Russischen Föderation ausreichend Kontrollstellen (= Versorgungsstationen) mit der nach der Verordnung EG Nr. 1255/97 erforderlichen Zulassung für die von der Antragstellerin geplante lange Beförderung vorhanden sind.“

Aus den Gründen dieser Entscheidung:

„Jedoch müssen die Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1/2005 auch in der Russischen Föderation erfüllt werden ... und, da es für die

Einhaltung der Ruhezeiten Versorgungstellen bedarf, müssen diese die Voraussetzungen der Verordnung EG Nr. 1255/97 erfüllen ...“). Aus den Auskünften, die die russischen Behörden gegeben hätten, gehe nicht hervor, dass die von dem Antragsteller benannte Versorgungsstation „die nach der Verordnung EG Nr. 1255/97 erforderlichen Kriterien erfüllt und über eine staatliche Zulassung verfügt“.

Damit ein Tiertransport abgefertigt werden darf, muss also „mit der erforderlichen Gewissheit“ feststehen, dass die von dem Antragsteller benannten Versorgungsstationen vorhanden und benutzbar sind, dass sie über eine staatliche Zulassung durch die dafür zuständige Behörde verfügen und dass sie die personellen und sachlichen Anforderungen erfüllen, die von der Verordnung EG Nr. 1255/97 an solche Versorgungsstationen gestellt werden.

3.

Das VG Dresden (Beschluss vom 28.10.2019, 6 L 844/19) hat es abgelehnt, ein Veterinäramt per einstweiliger Anordnung zur Abfertigung eines Transports von 133 tragenden Rindern nach Kasachstan zu verpflichten.

Aus den Gründen dieser Entscheidung:

„Die Regelung des Art. 14 Abs. 1 a) ii) Tiertransport-VO ist im Licht des Erwägungsgrundes 11 Tiertransport-VO zu sehen. Nach diesem liegt der Anwendung der Tiertransport-VO der Grundsatz zugrunde, wonach ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Diese Voraussetzung zum Erlass der Verordnung schlägt sich in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 TiertransportVO nieder, der diesen Grundsatz in die allgemeinen Bedingungen für den Transport von Tieren aufgenommen hat ...“

Zutreffend hat der Antragsgegner im Verfahren VG Potsdam (3 L 765/20) entsprechend den Ausführungen im Urteil des EuGH vom 23. April 2015 (Rs. C-424/13) die Anforderungen der Tiertransport-VO auch auf den vorliegenden Transport von Rindern in ein Drittland angewandt. Seine zur Verweigerung der

Abstempelung führende Annahme, dass aufgrund der bisherigen Erkenntnisse nicht ausgeschlossen werden kann, dass den Tieren auf dem Transport Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden können, ist nachvollziehbar. Der Antragsgegner ist bei seiner Einschätzung von dem Umstand ausgegangen, dass sich aus den Feststellungen der aus mehreren deutschen Tierärztinnen bestehenden Delegation in der Zeit vom 9.-14. August 2019 ergeben hat, dass bisherige Tiertransporte u. a. nach Kasachstan unter Angabe von nach der Tiertransport-VO auf Grund der langen Transportdauer zwingend notwendigen Entlade- und Versorgungsstationen erfolgt sind, die den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht entsprochen haben bzw. nicht vorhanden waren. Die Annahme des Antragsgegners, dass auch bei dem jetzigen Transport nicht sichergestellt ist, dass dieser normgerecht erfolgen wird, ist nicht zu beanstanden und von der Antragstellerin nicht unter hinreichender Glaubhaftmachung der Umstände des Transports widerlegt.

Nach den Feststellungen der Tierärztinnen zu der Station in dem Dorf Starij Bujan, die von dem beabsichtigten Transport ... angefahren werden soll, hatte die dortige Station zum Zeitpunkt der Inaugenscheinnahme weder eine Zulassung durch russische Behörden noch entsprach sie den Vorgaben der EU-Tiertransportverordnung (zu dem gesamten Bericht siehe <https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/Bericht%20Russland.pdf>). Dem ist die Antragstellerin in der Sache nicht entgegengetreten, verweist aber darauf, dass es sich bei der jetzt eingeplanten Station nicht um die ursprüngliche Station handele. Dazu hat die Antragstellerin vorgetragen und dazu auch Fotografien vorgelegt, dass nach der Besichtigung durch den Investor K. Viehhandels GmbH & Co. KG ein anderer Stall umgebaut, renoviert und mittlerweile zugelassen worden sei. Das zum Beleg der Zulassung vorgelegte Protokoll vom 12. September 2019 bezieht sich allerdings auf die veterinärhygienische Untersuchung der Viehzuchtfarm von M. A.D. in dem Dorf Starij Bujan, Gebiet S. In welchem Verhältnis diese Viehzuchtfarm zu dem von dem Investor K. Viehhandels GmbH & Co. KG umgebauten Stall steht, wurde nicht belegt. Dieser Investor erscheint weder in dem vorgelegten Protokoll vom 12. September 2019 noch gibt es über den bloßen Vortrag der Z. -E. GmbH vom 23. September 2019 im Verwaltungsverfahren hinaus einen *nachvollziehbaren*

Beleg (Hervorh. d. Verf.) für derartige Maßnahmen. Auch mit der nunmehr eingereichten eidesstattlichen Versicherung der Firma K. Viehhandels GmbH & Co. KG vom 24. Oktober 2019 liegt kein *hinreichend geklärter Sachverhalt* (Hervorh. d. Verf.) vor. Es kommt in dieser Erklärung weder zum Ausdruck, welche Gebäude modernisiert worden sind noch welche Maßnahmen durchgeführt wurden. Vielmehr klingt in den Formulierungen an, dass die bisher bereits genutzten Gebäude modernisiert worden seien, was mit dem Vortrag der Antragstellerin, es werde nicht mehr der im August 2019 inspizierte Stall genutzt, nicht überzeugend in Einklang zu bringen ist. Auch die beiden eidesstattlichen Versicherungen von Fahrern der Antragstellerin reichen nicht aus, um eine normgerechte Transportabwicklung *zu belegen* (Hervorh. d. Verf.) Die Erklärung des Fahrers M. L. L. vom 16. Oktober 2019, der angibt, den Stall "Starij Bujan" am 7. September 2019 im Rahmen des ersten Teiltransportes angefahren zu haben, reicht nicht aus, um die hinreichend sichere Annahme begründen zu können, dass den Tieren auf dem Transport keine Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden können. Nach Überzeugung des Gerichts ist dem Organisator eines Tiertransportes durch die Tiertransport-VO eine dahingehende *Darlegungs- und Beweislast* (Hervorh. d. Verf.) auferlegt. Jedenfalls vor dem Hintergrund der unter Abschnitt B des erwähnten Berichts der deutschen Tierärztinnen aufgrund ihrer Besichtigungsreise vom 9.-14. August 2019 aufgeführten Erfahrungen aus der Vergangenheit mit fehlerhaften Angaben ist es nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner *ausreichende Belege* (Hervorh. d. Verf.) fordert, dass die Transporte nach der Tiertransport-VO nunmehr rechtskonform erbracht werden. Dies erscheint auch im Hinblick auf den Vortrag der Antragstellerin im Schreiben vom 19. September 2019, wonach die Versorgungsstationen "S. " und "Starij Bujan" der Antragstellerin bereits aus früheren Transporten bekannt seien und die notwendigen Standards erfüllten, erforderlich. In diesem Schreiben klingt an, dass die Antragstellerin in früheren Transporten von russischen Behörden für den Einsatz als Versorgungsstation nicht registrierte Stationen angefahren hat. Die erwähnte Delegation der deutschen Tierärzte hat 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. August 2019 keine einzige registrierte

Versorgungsstation gegeben hat. Selbst der Transport, den der Fahrer L. nach seiner eidesstattlichen Versicherung am 7. September 2019 unter Nutzung der Station in Starij Bujan abgewickelt hat, hat vor Erteilung des als behördliche Zulassung vorgelegten Protokolls vom 12. September 2019 stattgefunden. Unabhängig davon, ob dieses Protokoll die erforderliche Registrierung als Verlade- und Versorgungsstation darstellt, weist der bisherige Vortrag daraufhin, dass die Antragstellerin in der Vergangenheit nicht stets regelkonform verfahren ist. Im Übrigen lässt sich aus der behördlichen Zulassung vom 12. September 2019 kein Bezug zu der Nutzung der Station als Verlade- und Versorgungsstation herstellen. Auch die eidesstattliche Versicherung des Fahrers R. G. *trägt nicht zur einer Überzeugungsbildung dahingehend bei, dass künftig ein normgerechter Transport der Tiere erfolgen werde* (Hervorh. d. Verf.). Der Fahrer, der zuletzt am 1. Oktober 2019 "den Versorgungsstall Starij Bujan" angefahren hat, bestätigt, dass er den Stall gut kenne und dort schon vorher gewesen sei. Vor dem Hintergrund der Feststellungen der Tierärztedelegation ist seine ersichtlich auch auf die Vergangenheit gestützte Aussage, dass 18 die Tiere dort gut untergebracht seien, nicht *überzeugend* (Hervorh. d. Verf.). Auch insoweit ist im Übrigen nicht vorgetragen, dass dieser Fahrer auch den geplanten Transport mit durchführen wird.“

Aus dieser Entscheidung ergibt sich:

Der Organisator eines Tiertransportes hat eine *Darlegungs- und Beweislast*, dass alle von ihm in der Transportplanung genannten Versorgungsstationen benutzungsbereit zur Verfügung stehen und die an ein solche Stationen zu stellenden sachlichen und personellen Anforderungen erfüllen.

Er muss hierfür *Belege* vorlegen, die ausreichen, um der Behörde eine entsprechende *Überzeugungsbildung* zu ermöglichen (vgl. die Formulierungen „nachvollziehbarer Beleg“, „hinreichend geklärt Sachverhalt“, „Darlegungs- und Beweislast“, „ausreichende Belege“, „trägt nicht zur Überzeugungsbildung dahingehend bei, dass künftig ein normgerechter Transport der Tiere erfolgen werde“, „nicht überzeugend“). Bloße Erklärungen von am Transport beteiligten Personen und eidesstattliche Versicherungen reichen für eine solche Überzeugungsbildung nicht aus.

Die Erfüllung der Anforderungen der EU-Tiertransportverordnung (und damit auch der Verordnung EG Nr. 1255/97, weil sie gem. d Art. 2 lit. h und Art. 36 der EU-Tiertransportverordnung als deren Bestandteil angesehen werden muss) muss auch auf Beförderungsabschnitten, die außerhalb der EU verlaufen (hier: Russland, Kasachstan) sichergestellt sein.

Damit vollzieht das VG Dresden in seinem Beschluss vom 28.10.2019 (6 L 844/19) genau die Wahrheitsprüfung, die nach Meinung des VG Potsdam vom Wortlaut des Art. 14 der Verordnung EG Nr. 1/2005 nicht vorgesehen sein soll.

Die Behörde kann ihre Zweifel, ob die Einhaltung aller Vorschriften auf allen Beförderungsabschnitten gewährleistet ist, auch auf Informationen stützen, die sie außerhalb des konkreten Verwaltungsverfahrens erlangt hat (hier: Bericht von vier deutschen Amtstierärztinnen, die im Sommer 2019 die russische Föderation bereist und dabei schwerwiegende Mängel an den von Transportunternehmern üblicherweise benannten Versorgungsstationen festgestellt hatten, abrufbar unter <https://tierschutz.hessen.de/sites/tierschutz.hessen.de/files/Bericht%20Russland.pdf>). Auch in diesem Fall muss der Organisator des Transports Beweismittel („ausreichende Belege“) vorlegen, die der Behörde die Überzeugung vermitteln, dass die Einhaltung aller Vorschriften sichergestellt ist (hier also: alle in dem Transportplan angegebenen Versorgungsstationen benutzungsbereit zur Verfügung stehen, behördlich zugelassen sind und die an solche Stationen gemäß der Verordnung EG Nr. 1255/97 zu stellenden personellen und sachlichen Anforderungen erfüllen). Dazu gehören auch Bescheinigungen über die erforderliche Zulassung der jeweiligen Versorgungsstation durch die dafür zuständigen Behörden.

4.

Schon 2011 hat das VG Augsburg (Beschluss vom 28.11.2011, Au 2 E 11.1679) 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

Vorschriften der EU-Tiertransportverordnung (hier ebenfalls: die Benutzbarkeit und ordnungsgemäße sachliche und personelle Ausstattung aller in der Transportplanung vorgesehenen Versorgungsstationen) während der gesamten Beförderung eingehalten würden. Damit ein langer, grenzüberschreitender Transport abgefertigt werden könne, müsse das vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthalten, „damit sichergestellt werden kann, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht.“ Der Organisator muss also „nachvollziehbar nachweisen“, dass mit der Einhaltung aller Bestimmungen der Verordnung während des gesamten Transports gerechnet werden kann, und ihre Einhaltung muss „sichergestellt“ sein.

5.

Der EuGH sagt (Urteil vom 23.04.2015, C-424/13, juris Rn 56), dass das Veterinäramt immer dann, wenn das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch nicht darauf schließen lässt, dass alle Bestimmungen der Verordnung auf allen Beförderungsabschnitten eingehalten werden, verlangen darf, die Planung so zu ändern, „dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist“. Damit also das Veterinäramt einen Transport abfertigen darf, muss die Einhaltung aller Bestimmungen der Verordnung „gewährleistet“ sein, d. h. mit großer Sicherheit und ohne verbleibende Zweifel feststehen.

6.

So auch der Erlass des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft und Umwelt Schleswig-Holstein vom 22.03.2019 zur Durchführung von Tiertransporten: „ ... erfordert die Erteilung einer Genehmigung [nach Art. 14], dass zur Überzeugung der Behörde alle Voraussetzungen der VO (EG) Nr. 1/2005 vorliegen. Nur wenn diese Überzeugung besteht, ist die Genehmigung zu erteilen.“

7.

Ebenso der Erlass des Sächsischen Sozialministeriums (da die darin enthaltenen Vorgaben im Wesentlichen aus den Beschlüssen des VG Osnabrück vom 09.06.2020, 6 B 44/20 und des VG Münster vom 05.06.2020, 9 L 446/20 abgeleitet sind und eine zutreffende Auslegung der EU-Tiertransportverordnung darstellen, müssen sie auch außerhalb von Sachsen beachtet werden).

„Die Anforderungen an die Kontrollstellen [Versorgungsstationen] nach Art. 2 lit. h der Verordnung EG Nr. 1/2005 sind in der Verordnung EG Nr. 1255/97 geregelt, vgl. auch Art. 36 der Verordnung EG Nr. 1/2005 ... Erforderlich ist, dass die Bescheinigung [der für die Versorgungsstation zuständigen Behörde über deren Zulassung] eine detaillierte Beschreibung der Versorgungsstation enthält, wie die Gesundheit und Hygiene eingehalten werden, und zudem den Bau, die Anlagen und den Betrieb darlegt, vgl. Anhang I der Verordnung EG Nr. 1255/97. Außerdem muss von der zuständigen Behörde dargelegt werden, inwiefern diese Versorgungsstation der Kontrolle eines behördlichen Tierarztes unterstellt ist und regelmäßig kontrolliert wird, vgl. Art. 3 Abs. 1 und 3 der Verordnung EG Nr. 1255/97. Des Weiteren muss dargelegt werden, dass in der Versorgungsstation 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 lit. f der Verordnung EG Nr. 1255/97. Außerdem muss dargelegt werden, wie vor der Weiterfahrt der Tiere geprüft und bescheinigt wird, dass die Tiere für die weitere Beförderung transportfähig sind, vgl. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung EG Nr. 1255/97.“

8.

Auch das Europäische Parlament „hebt hervor, dass in Fällen, in denen Tiere in Drittländern für eine Ruhezeit von 24 Stunden entladen werden müssen, vom Organisator ein Ruheort mit Anlagen angegeben werden muss, die denen in

einer EU-Kontrollstelle gleichwertig sind“ und „fordert die zuständigen Behörden auf, diese Anlagen regelmäßig zu kontrollieren und Fahrtenbücher nicht zu genehmigen, wenn der vorgeschlagene Ruheort nicht nachweislich über Anlagen verfügt, die denen in einer EU-Kontrollstelle gleichwertig sind“ (P8_TA(2019)0132; Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU; Entschließung vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (2018/2110(INI)).

II.

Bei der Lektüre des Urteils des EuGH vom 23.04.2015, Rs. C-424/13, ist dem VG Potsdam ein Irrtum unterlaufen.

Das VG Potsdam sagt:

„Dem Urteil des EuGH ist ... nicht zu entnehmen, dass die Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1/2005 generell auch in Drittländern, wie der russischen Föderation, erfüllt werden müssen (so aber VG Osnabrück B. v. 9. 6. 2020, 6 B 44/20; VG Dresden B. v. 28. 10. 2019, 6 L 844/19). Nach der Entscheidung des EuGH soll und darf 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 darf, ... die

Antragsgegnerin die Erteilung des Stempels hier nicht von der Vorlage der geforderten Bescheinigungen und Bestätigungen abhängig machen.“

Der EuGH sagt im Gegensatz dazu:

„Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, 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.“

Und:

„Sollten das Recht oder die Verwaltungspraxis eines zu durchquerenden Drittlands in nachprüfbarer und definitiver Weise der vollständigen Einhaltung bestimmter technischer Vorschriften dieser Verordnung entgegenstehen, darf die zuständige Behörde des Versandorts jedoch im Rahmen ihres Ermessens auch eine wirklichkeitsnahe Transportplanung akzeptieren, die ... darauf schließen lässt, dass der vorgesehene Transport das Wohlergehen der Tiere in gleichem Maß gewährleisten wird wie die fraglichen technischen Vorschriften.“

Die Aussage des EuGH lautet damit:

Im Prinzip müssen auch auf Beförderungsabschnitten, die in Drittländern verlaufen, alle Vorschriften der EU-Tiertransportverordnung eingehalten und alle sich daraus ergebenden Anforderungen erfüllt werden und darf ein Transport erst abgefertigt werden, wenn dies gewährleistet ist.

Ein Transport, bei dem eine solche Vorschrift voraussichtlich nicht eingehalten wird, darf nur dann abgefertigt werden, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

a) das Recht oder die Verwaltungspraxis des Drittlands müssen „in nachprüfbarer und definitiver Weise“ – das muss also nachgewiesen sein – der Einhaltung dieser Vorschrift entgegenstehen; und

b) das Wohlergehen der transportierten Tiere muss trotz der Nicht-Einhaltung dieser Vorschrift in gleichem Maße gewährleistet sein, wie wenn sie eingehalten würde.

Das VG Potsdam macht daraus:

Im Prinzip brauchen die Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1/2005 auf Beförderungsabschnitten, die in Drittländern verlaufen, nicht eingehalten zu werden.

Eine behördliche Kontrolle dahingehend, ob die Anforderungen der Verordnung auch im Drittland eingehalten werden, soll erst erfolgen, wenn die Regelungen dieses Drittlandes oder seine Verwaltungspraxis der Einhaltung aller Vorschriften der Verordnung EG Nr. 1/2005 entgegenstehen („systemische Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1/2005 aufweisen“).

Da dies in Russland nicht der Fall ist, brauchen damit nach Meinung des VG Potsdam die Anforderungen der EU-Tiertransportverordnung – hier die sich aus Art. 3 Abs. 1 der Verordnung EG Nr. 1255/97 ergebende Anforderung, dass eine Versorgungsstation von der zuständigen Behörde desjenigen Staates, in dessen Hoheitsgebiet sie liegt, zugelassen worden sein muss (die Verordnung EG Nr. 1255/97 ist gem. Art. 2 lit. h und Art. 36 der EU-Tiertransportverordnung deren Bestandteil) – nicht eingehalten zu werden.

Deshalb dürfe die Behörde des Versandorts die Abstempelung des Fahrtenbuchs nicht von der Vorlage dieser Zulassung oder einer Bescheinigung hierüber abhängig machen.

Der EuGH sagt aber das genaue Gegenteil, nämlich:

Im Prinzip müssen alle Anforderungen der Verordnung EG Nr. 1/2005 auch auf Beförderungsabschnitten, die in Drittländern verlaufen, eingehalten werden. Davon darf man nur dann eine Ausnahme machen, wenn

- a) das Recht oder die Verwaltungspraxis eines Drittlands der Einhaltung einer solchen Vorschrift entgegenstehen (was in Russland nicht der Fall ist) und
- b) trotz der Nicht-Einhaltung dieser Vorschrift das Wohlergehen der Tiere in gleichem Maß gewährleistet ist wie bei ihrer Einhaltung.

Das VG Potsdam stellt also das Urteil des EuGH auf den Kopf und begründet damit seine Ansicht, dass die abfertigende Behörde die Abstempelung des Fahrtenbuchs nicht von der Vorlage einer Bescheinigung über die Zulassung der jeweiligen Versorgungsstation durch die dafür zuständige russische Behörde abhängig machen dürfe.

III.

Eilentscheidungen enthalten im Gegensatz zu Urteilen keine verbindlichen Entscheidungen von Rechtsfragen.

Der Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim hat (Beschluss vom 06.02.2020, 1 S 3300/19) – mit Bezug auf eine einstweilige Anordnung des VG Sigmaringen vom 09.12.2019 (4 K 6107/19), mit der dieses angeordnet hatte, dass das zuständige Veterinäramt einen Transport mit nicht abgesetzten Kälbern abzufertigen habe – ausgeführt, dass eine solche Eilentscheidung keine verbindliche Entscheidung darüber darstelle, unter welchen Voraussetzungen Transporte von nicht abgesetzten Kälbern zulässig seien und Transportunternehmern deswegen ein materieller Anspruch auf die Abfertigung eines solchen Transports zustehe.

Das VG Sigmaringen hatte in seinem Beschluss rechtsirrig die Meinung vertreten, dass für lange Kälbertransporte auch Transportfahrzeuge ausreichen, die lediglich für einen Transport von erwachsenen Rindern ausgestattet und zugelassen seien, und dass für Kälber, die in Ermangelung einer solchen

Ausstattung zum Füttern ausgeladen würden, von der EU-Tiertransportverordnung keine anschließende Ruhepause vor dem Wiedereinladen vorgeschrieben sei.

Der VGH Mannheim hat zwar die hiergegen eingelegte Beschwerde als unzulässig zurückgewiesen, weil sich die Rechtssache durch die zwischenzeitliche Durchführung des Kälbertransports erledigt habe und weil es in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes kein berechtigtes Feststellungsinteresse in Analogie zu § 113 Abs. 1 Satz 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) gebe. Eine Eilentscheidung stelle keine verbindliche Entscheidung über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit eines solchen Tiertransports dar, da lediglich ein Urteil im Hauptsacheverfahren, nicht hingegen auch ein Eilbeschluss im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes für sich in Anspruch nehmen könne, die Rechtslage abschließend zu klären. Wenn die Beteiligten eine solche Klärung der Rechtslage abstrebten, könnten sie dies im Wege der Erhebung einer Feststellungsklage erreichen.

Dr. Christoph Maisack

Richter am Amtsgericht
abgeordnet zur Hessischen Landestierschutzbeauftragten
im Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz Wiesbaden

Erster Vorsitzender

Deutsche Juristische Gesellschaft für Tierschutzrecht e. V. (DJGT)

Dircksenstraße 47

10178 Berlin

www.djgt.de