

Ausarbeitung zu der Frage: Anwendungsbereich des Verbotes in § 10 Abs. 4 Tierschutz-Transportverordnung (TierSchTrV)

Nach § 10 Abs. 4 TierSchTrV (anzuwenden gem. § 23 TierSchTrV ab dem 1. 1. 2023) dürfen Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen innerstaatlich nicht befördert werden.

Wie ist der Begriff „innerstaatlich befördert“ auszulegen?

Insbesondere:

Liegt eine innerstaatliche, unter § 10 Abs. 4 TierSchTrV fallende Beförderung auch dann vor, wenn Kälber von ihrem landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb aus zu einer Sammelstelle befördert werden und geplant ist, sie anschließend von dieser Sammelstelle aus ins Ausland, z. B. zu einem Betrieb in Frankreich oder Spanien, weiter zu transportieren?

Oder ist in diesem Fall der gesamte Transport – also auch der Transport vom Ursprungsbetrieb zur Sammelstelle – als eine einheitliche internationale Beförderung zu werten mit der Folge, dass § 10 Abs. 4 TierSchTrV auf den Transport, der vom Ursprungsbetrieb hin zur Sammelstelle verläuft, nicht angewendet werden kann, weil

er nicht als eine innerstaatliche Beförderung, sondern als Teil einer einheitlichen internationalen Beförderung anzusehen ist?

Zusammenfassung:

Kälber, die in einem Alter von weniger als 28 Tagen befördert werden sollen, sind mit einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 behaftet und müssen deshalb als transportunfähig angesehen werden. Dies folgt daraus, dass sich diese Kälber in einer immunologischen Lücke (immunological gap) befinden, da einerseits die von ihnen über die Muttermilch aufgenommenen maternalen Antikörper im Lauf der ersten beiden Lebenswochen absinken, andererseits aber im Alter von nur zwei Lebenswochen noch keine eigene aktive Immunität aufgebaut worden ist. Kälber verfügen deshalb im Alter von unter vier Wochen über keinen ausreichenden Immunschutz bei Kontakt zu einem breit gefächerten Erregerspektrum, wie er z. B. zustande kommt, wenn viele Tiere auf einer Sammelstelle, aber auch auf einem Transport oder am Bestimmungsort aufeinandertreffen (so Bundestierärztekammer [BTK] und Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz [TVT], gemeinsames Positionspapier v. 27. 1. 2021; ebenso der Deutsche Bundesrat, BR-Drs. 394/21, Beschluss, 25. 6. 2021 S. 7). Da einerseits die Behörden der EU-Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, die in EU-Verordnungen und Richtlinien enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe (hier also den Begriff der „physiologischen Schwäche“) auszulegen und entsprechend ihrer Auslegung anzuwenden (solange es noch keine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs – EuGH – dazu gibt, wie der entsprechende Rechtsbegriff unionsweit auszulegen ist), und andererseits alle deutschen Behörden und Gerichte gem. § 15 Abs. 2 TierSchG verpflichtet sind, bei der Auslegung und Anwendung von Rechtsbegriffen im Tierschutzrecht dem fachlichen Urteil von beamteten oder angestellten Tierärzten, wie sie in größerer Zahl der BTK und der TVT angehören, erhöhtes Gewicht beizumessen, müssen deutsche Veterinärbehörden als verpflichtet angesehen werden,

solche Kälber künftig als mit einer physiologischen Schwäche behaftet und damit als transportunfähig anzusehen. Das gilt für innerstaatliche und internationale Beförderungen gleichermaßen. Lange Beförderungen solcher Kälber dürfen also nicht mehr nach Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (bzw. ab dem 15.12.2022 nach Art. 21 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 2017/625) abgefertigt werden, und gegen genehmigungsfreie Transporte ist, wenn anlässlich einer Kontrolle festgestellt wird, dass Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen befördert werden, nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG einzuschreiten. Ein Widerspruch zu Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 2 lit. e der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 besteht nicht, denn dass Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 2 lit. a-g nur beispielhaft zu verstehen ist und nicht etwa als speziellere Regelung gegenüber Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 aufgefasst werden darf, ergibt sich zweifelsfrei aus der darin gewählten Formulierung „dies gilt vor allem in folgenden Fällen ...“.

Der Begriff „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 Tierschutztransportverordnung (TierSchTrV) darf nicht in Anlehnung an Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dahingehend ausgelegt werden, dass darunter nur Transporte fallen würden, bei denen sowohl der Versand- als auch der Bestimmungsort in Deutschland liegen. Gegen eine solche Auslegung spricht die vom Deutschen Bundesrat als Verordnungsgeber mit § 10 Abs. 4 TierSchTrV verfolgte Zielsetzung, solche Transporte – da die dort genannten, weniger als 28 Tage alten Kälber nach Einschätzung des Bundesrates ausnahmslos als transportunfähig anzusehen sind – so weit wie möglich zu verhindern. Die an dieser Zielsetzung ausgerichtete teleologische Auslegung von § 10 Abs. 4 TierSchTrV verpflichtet dazu, den in der Vorschrift enthaltenen Begriff „innerstaatlich befördert“ extensiv, d. h. weit auszulegen. Dieser Verpflichtung entspricht die vom Land Niedersachsen mit Schreiben v. 11. 11. 2022 vorgeschlagene Auslegung, wonach als innerstaatliche Beförderung jede Veränderung des Aufenthaltsortes von Kälbern innerhalb Deutschlands zu verstehen ist. Wer im Gegensatz dazu eine enge Auslegung von „innerstaatlich befördert“ vertritt – so das Land Hessen mit Schreiben v. 9. und v. 15. 11. 2022, wonach es für das Vorliegen einer innerstaatlichen Beförderung darauf ankommen soll, dass sich sowohl der Versand- als auch der

Bestimmungsort des Transports in Deutschland befinden – schränkt den Anwendungsbereich des Verbots in § 10 Abs. 4 TierSchTrV im Widerspruch zur Zielsetzung des Verordnungsgebers stark ein, weil die meisten Tiertransporte hin zu Sammelstellen verlaufen, Sammelstellen aber so gut wie nie die Anforderungen erfüllen, die an einen Bestimmungsort gem. Art. 2 lit. s der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 gestellt werden; Transporte von Kälbern vom Ursprungsbetrieb zu einer Sammelstelle könnten nach dieser engen Auslegung nie als eine innerstaatliche Beförderung angesehen werden, wenn die Tiere anschließend von der Sammelstelle aus ins europäische oder außereuropäische Ausland weiter transportiert werden sollen. Da Rechtsnormen in erster Linie teleologisch, d. h. anhand der Zielsetzungen des Normgebers auszulegen sind, ist eine enge Auslegung von „innerstaatlich befördert“, die – entgegen der Zielsetzung des Deutschen Bundesrates, Transporte von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen wegen einer hier bestehenden Transportunfähigkeit so weit wie möglich zu verhindern – dazu führt, dass der Anwendungsbereich von § 10 Abs. 4 TierSchTrV stark eingeschränkt wird, als unzulässig zu betrachten. Der in diesem Zusammenhang gegebene Hinweis auf Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, der nach Meinung des Landes Hessen zu einer solch engen Auslegung von § 10 Abs. 4 TierSchTrV verpflichten soll, verkennt, dass gemäß dem Erwägungsgrund Nr. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 alle Vorschriften dieser Verordnung – also auch Art. 1 Abs. 3 – gemäß dem Grundsatz auszulegen und anzuwenden sind, „wonach ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten“. Die den Mitgliedstaaten in Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zugewiesene Regelungskompetenz bezieht sich ausschließlich auf Vorschriften, „die den besseren Schutz von Tieren bezwecken“. Dies führt dazu, dass diese Regelungskompetenz gemäß dem genannten Grundsatz in Erwägungsgrund Nr. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 weit ausgelegt werden muss. Denn wenn wegen einer engen Auslegung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 mitgliedstaatliche Vorschriften, die einen besseren Schutz von Tieren bezwecken, unterbleiben müssen, kommt es entgegen dem o. g. Grundsatz voraussehbar dazu, dass Transporte durchgeführt werden, bei denen den Tieren Leiden

zugefügt werden können, die – weil sie sich durch eine weite Auslegung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung und den Erlass entsprechender mitgliedstaatlicher Vorschriften hätten vermeiden lassen – als unnötig i. S. des genannten Grundsatzes anzusehen sind. Genau so liegt der Fall hier: Wenn wegen eines engen Verständnisses von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 das Verbot in § 10 Abs. 4 TierSchTrV dahingehend angewendet wird, dass Transporte zu Sammelstellen von vornherein nicht unter dieses Verbot fallen, wenn die Tiere anschließend ins Ausland weitertransportiert werden sollen, kommt es voraussehbar zu einer Vielzahl von Kälbertransporten, bei denen die ernsthafte Möglichkeit besteht (vgl. die Formulierung in Erwägungsgrund Nr. 11: „könnten“), dass den noch in der immunologischen Lücke befindlichen Kälbern Leiden zugefügt werden, die unnötig sind, weil sie sich durch eine weite Auslegung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung und demgemäß auch von § 10 Abs. 4 TierSchTrV hätten vermeiden lassen. Eine an den Zielsetzungen des Ordnungsgebers ausgerichtete, teleologische Auslegung von § 10 Abs. 4 TierSchTrV führt daher im Einklang mit Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dazu, dass als innerstaatliche Beförderung jede Veränderung des Aufenthaltsortes der Kälber innerhalb Deutschlands verstanden werden muss. Kälbertransporte von einem landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle sind damit innerstaatliche Beförderungen i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV, auch dann, wenn geplant ist, die Kälber von der Sammelstelle aus ins Ausland weiter zu transportieren, und unabhängig davon, ob in der Sammelstelle die Voraussetzungen, unter denen diese nach Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 als Versandort gilt, eingehalten werden oder nicht.

A.

Die Frage eines Transportverbots für Kälber, die weniger als 28 Tage alt sind, ist problemlos zu bejahen – und zwar unterschiedslos sowohl für innerstaatliche Transporte als auch für internationale Beförderungen –, wenn man diese Kälber wegen einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 als transportunfähig ansehen muss – wenn also Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 dahingehend auszulegen ist, dass Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen als Tiere mit einer physiologischen Schwäche und daher als transportunfähig angesehen werden müssen.

Für eine solche Auslegung von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sprechen folgende Gesichtspunkte:

1.

Diese Kälber befinden sich in einer immunologischen Lücke (immunological gap), da einerseits die über die Muttermilch aufgenommenen maternalen Antikörper im Lauf der ersten beiden Lebenswochen absinken, andererseits aber im Alter von nur zwei Lebenswochen noch keine eigene aktive Immunität aufgebaut worden ist (nach Einschätzung von Tierärzten kann man von einem aktiven eigenen Immunsystem bei Kälbern erst ausgehen, wenn das Alter von acht Lebenswochen erreicht ist, die Kälber also mindestens 56 Tage alt sind; aber auch wenn dies politisch angesichts wirtschaftlich motivierter Widerstände nicht durchsetzbar erscheint, muss es als unrichtig angesehen werden, die Tiere schon im Alter von 14 Lebenstagen als transportfähig anzusehen, da zu diesem Zeitpunkt die o. e. immunologische Lücke in besonders ausgeprägtem Maß besteht).

2.

So sieht dies auch der Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz des Deutschen Bundesrates, vgl. BR-Drs. 394/1/21 S. 13:

„Aus Tierschutzsicht ist es notwendig, Kälber erst ab der 5. Lebenswoche zu transportieren. In einem Alter von etwa 2 Lebenswochen hat die Konzentration der über das Kolostrum aufgenommenen Antikörper bereits stark abgenommen, das eigene Immunsystem ist jedoch frühestens in einem Alter von etwa 4 Wochen hinreichend belastbar. In dieser immunologischen Lücke (3. bis 4. Lebenswoche) ist kein ausreichender Immunschutz gegeben.“

Das Plenum des Bundesrats hat sich dieser Einschätzung angeschlossen und dabei die Begründung des Ausschuss-Beschlusses wortgleich übernommen, vgl. BR-Drs. 394/21, Beschluss, 25. 6. 2021 S. 7.

Grundlage des Transportverbots in § 10 Abs. 4 TierSchTrV ist also die Einschätzung des Deutschen Bundesrates (und damit der Regierungen der deutschen Bundesländer), dass Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen mit einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 behaftet und deshalb als nicht transportfähig anzusehen sind.

3.

In diesem Sinne auch die Bundestierärztekammer (BTK) und die Tierärztliche Vereinigung für Tierschutz (TVT) in einem gemeinsamen Positionspapier v. 27. 1. 2021 zum Transport von Kälbern:

„Kälber gelten bis zur Entwicklung eines stabilen Immunsystems bis zum Abschluss der 4. Lebenswoche als ‚Tiere mit physiologischen Schwächen‘ und sind deshalb bis zu diesem Zeitpunkt nicht transportfähig“ (S. 1).

„In einem Alter von etwa 2 Lebenswochen hat die Konzentration der über das Kolostrum aufgenommenen Antikörper bereits stark abgenommen. Das eigene Immunsystem ist jedoch frühestens in einem Alter nach etwa 4 Wochen hinreichend belastbar. In dieser Zeit der ‚immunologischen Lücke‘ (3.-4. Lebenswoche) ist kein ausreichender Immunschutz bei Kontakt zu einem breit gefächerten Erregerspektrum (z. B. durch das Zusammentreffen vieler Tiere auf einer Sammelstelle, dem Transport und am Bestimmungsort) gegeben“ (S. 4).

„Daher ist bei nicht abgesetzten Kälbern vom Vorliegen einer physiologischen Schwäche mit einer einhergehenden geringen Belastbarkeit und dem Fehlen ausreichender körperlicher Reserven der Tiere auszugehen, die die Transportfähigkeit zumindest in der ‚immunologischen Lücke‘ ausschließt. Aus diesen Gründen dürfen Kälber aus fachlicher Sicht frühestens nach der vierten Lebenswoche transportiert werden“ (S. 5).

Darin könne kein Widerspruch zu Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 2 lit. e gesehen werden, da die in Satz 2 lit. a-g für physiologische Schwächen genannten Fälle wegen der Eingangsformulierung „vor allem“ nur beispielhaft zu verstehen sind (S. 5).

Es kann also nicht davon die Rede sein, dass Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 2 lit. e der Einstufung von noch nicht 28 Tage alten Kälbern als wegen einer „physiologischen Schwäche“ transportunfähig entgegenstehen würde; Satz 2 lit. e ist nicht als eine gegenüber Satz 1 speziellere Regelung zu verstehen, sondern enthält nur eine Darstellung von Beispielfällen, bei deren Vorliegen von einer Transportunfähigkeit i. S. von Satz 1 ausgegangen werden muss; dass diese Beispiele nicht abschließend zu verstehen sind, zeigt die Formulierung am Anfang von Satz 2, „dies gilt **vor allem** in folgenden Fällen“ (Hervorh. d. Verf.).

Nach § 15 Abs. 2 TierSchG sind alle deutschen Behörden verpflichtet, bei der Auslegung und Anwendung tierschutzrechtlicher Bestimmungen dem fachlichen Urteil von (beamteten oder angestellten) Tierärzten besonderes Gewicht beizumessen. Das gilt auch für die Auslegung von Begriffen des EU-Tierschutzrechts (hier also des Begriffs „physiologische Schwäche“ in

Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005). Wenn also mit der BTK und der TVT zwei Berufsorganisationen von Tierärzten öffentlich vertreten, dass Kälber unter 28 Tagen aus veterinärfachlicher Sicht als mit einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 behaftet anzusehen sind – und dies auch mit dem Argument der immunologischen Lücke, das sich auch der deutsche Bundesrat zu eigen gemacht hat, nachvollziehbar begründen –, muss man eine Verpflichtung aller deutschen Behörden – auch der für die Abfertigung von langen Beförderungen zuständigen Veterinärbehörden – dahingehend annehmen, bei der Abfertigung und der Kontrolle von Kälbertransporten Kälber, die im Alter von weniger als 28 Lebenstagen transportiert werden sollen, als transportunfähig i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 einzustufen.

Dafür spricht auch, dass mit dem Deutschen Bundesrat alle Regierungen der deutschen Bundesländer (die zugleich die disziplinarischen Vorgesetzten der in den Bundesländern tätigen Veterinärbeamten sind) entschieden haben, Kälber im Alter von unter 28 Tagen als wegen einer physiologischen Schwäche transportunfähig anzusehen. Deutsche Veterinärbehörden dürfen folglich solche Transporte, wenn sie sich als lange, internationale Beförderungen darstellen, nicht mehr gem. Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (bzw. ab dem 15.12.2022 nach Art. 21 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 2017/625) abfertigen, und müssen gegen genehmigungsfreie Transporte, wenn diese mit Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen durchgeführt werden, gem. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG einschreiten.

Für die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in EU-Verordnungen sind die Behörden der Mitgliedstaaten zuständig, solange nicht der Europäische Gerichtshof (EuGH) eine verbindliche Entscheidung zur Auslegung des jeweiligen Begriffes getroffen hat. Zu der Frage, bis zu welchem Lebensalter Kälber als mit einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 behaftet anzusehen sind, gibt es bislang keine Entscheidung des EuGH. Folglich müssen die Behörden der Mitgliedstaaten – insbesondere bei der Abfertigung langer Beförderungen nach Art. 14 der Verordnung (EG) Nr.

1/2005 (bzw. ab dem 15.12.2022 nach Art. 21 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 2017/625), aber auch bei Kontrollen kürzerer Beförderungen – den Begriff der physiologischen Schwäche nach den hierfür bestehenden, allgemein anerkannten Auslegungsregeln auslegen und anwenden. Kommen sie dabei – im Einklang mit dem Bundesrat sowie der BTK und der TVT – zu dem Ergebnis, dass bei Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen eine solche physiologische Schwäche angenommen werden muss, dann müssen sie diese Kälber als transportunfähig einstufen und die Abfertigung entsprechender Transporte verweigern (bzw. kürzere Transporte, wenn sie bei einer Kontrolle auffällig werden, beenden). Dies gilt jedenfalls so lange, bis der Europäische Gerichtshof (EuGH) deutlich gemacht hat, dass er eine andere Auslegung für die allein richtige hält (wobei es dafür, dass eine solche Entscheidung ergehen könnte, in Anbetracht der o. e. immunologischen Lücke jedoch keinerlei Anhaltspunkte gibt).

Kälber in einem Alter von weniger als 28 Tagen sind also von deutschen Veterinärbehörden – vorbehaltlich einer abweichenden Entscheidung des EuGH – als transportunfähig i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 anzusehen. Ihr Transport ist weder vom Ursprungsbetrieb zu einer Sammelstelle zulässig, noch darf er von einer Sammelstelle aus zu einem anderen, im In- oder Ausland gelegenen Bestimmungsort durchgeführt werden. Mit der Beschränkung von § 10 Abs. 4 TierSchTrV auf rein innerstaatliche Transporte hat das nichts zu tun.

B.

Nur für den Fall, dass die oben beschriebene – vom Deutschen Bundesrat als der Vertretung der Regierungen der deutschen Bundesländer sowie von BTK und TVT geteilte und gem. § 15 Abs. 2 TierSchG für deutsche Veterinärbehörden verbindliche – Auslegung von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 wegen wirtschaftlich motivierter Widerstände nicht durchzusetzen sein sollte, stellt sich die bereits eingangs formulierte Frage:

Ist ein Transport von Kälbern in einem Alter von weniger als 28 Tagen vom Ursprungsbetrieb zu einer Sammelstelle gem. § 10 Abs. 4 TierSchTrV auch dann als verboten anzusehen, wenn geplant ist, die Kälber von der Sammelstelle aus ins Ausland (z. B. zu einem in Frankreich oder Spanien gelegenen Betrieb) weiter zu transportieren?

Oder muss in einem solchen Fall der gesamte Transport – also sowohl der Transportabschnitt, der vom Ursprungsbetrieb zur Sammelstelle hin verläuft, als auch der Weitertransport von der Sammelstelle zu dem im Ausland gelegenen Bestimmungsort – als eine einheitliche internationale Beförderung angesehen werden, auf die § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht, auch nicht abschnittsweise, angewendet werden darf?

Hierzu sind nacheinander folgende Fragen zu beantworten:

Frage 1:

Welche Möglichkeiten bestehen – unter Beachtung des Wortlauts von § 10 Abs. 4 TierSchTrV und seiner Grenzen – für eine Auslegung des Begriffs „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV, und welches sind die praktischen Konsequenzen, wenn man sich für die eine oder andere Auslegung entscheidet? (dazu nachf. I.)

Frage 2:

Welches sind die Ziele und Zwecke, die der Bundesrat als Verordnungsgeber mit § 10 Abs. 4 TierSchTrV verfolgt? (dazu nachf. II.)

Frage 3:

Welche der oben in I. herausgefundenen Auslegungsmöglichkeiten entspricht den Zielen und Zwecken, die der Bundesrat als Verordnungsgeber mit § 10 Abs. 4 TierSchTrV anstrebt, am besten – teleologische, d. h. an den Zielen des Normgebers ausgerichtete Auslegung? (dazu nachf. III.)

Frage 4:

Besteht – unabhängig vom Ergebnis der o. e. teleologischen Auslegung – eine Verpflichtung aus dem Europäischen Recht, den in § 10 Abs. 4 TierSchTrV verwendeten Begriff „befördert“ gleich auszulegen wie „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005? (dazu nachf. IV.)

Frage 5:

Welche Auslegung des Begriffs „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV ist demnach die richtige? (dazu nachf. V.)

I.

Nach dem Wortlaut des Begriffs „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV gibt es dazu verschiedene Auslegungsmöglichkeiten:

Erste Möglichkeit:

Eine innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV liegt nur vor, wenn sich bei einem Transport sowohl der Versandort als auch der Bestimmungsort in Deutschland befinden (so Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

– HMUKLV – mit Schreiben v. 9. 11. 2022, Geschäftszeichen 19a 14.09.24: „... da es für das Vorliegen einer innerstaatlichen Beförderung darauf ankommt, dass sowohl der Versand- als auch der Bestimmungsort sich in Deutschland befinden“; ebenso HMUKLV mit Schreiben v. 15. 11. 2022: „... dass das in § 10 Abs. 4 TierSchTrV vorgeschriebene Mindestalter von 28 Tagen lediglich für den Fall gilt, dass sowohl der Versand- als auch der Bestimmungsort einer Beförderung in Deutschland liegen“).

Praktische Konsequenzen einer solchen Auslegung?

Konsequenz einer solchen Auslegung ist eine starke Einschränkung des Anwendungsbereiches von § 10 Abs. 4 TierSchTrV:

Denn als „Bestimmungsort“ nach Art. 2 lit. s der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ist nur derjenige Ort anzusehen, an dem ein Tier entweder geschlachtet oder während mindestens 48 Stunden vor seiner (etwaigen) Weiterbeförderung untergebracht wird.

Sammelstellen erfüllen die Anforderungen an einen „Bestimmungsort“ so gut wie nie, weil Tiere dort fast immer weniger als 48 Stunden lang untergebracht sind und erst recht nicht geschlachtet werden.

Transporte zu Sammelstellen würden bei dieser Auslegung also nur relativ selten in den Anwendungsbereich des § 10 Abs. 4 TierSchTrV fallen.

Da die meisten Transporte von dem (Ursprungs-)Betrieb/den Betrieben, in denen die Tiere verladen werden, hin zu einer Sammelstelle verlaufen, würde diese Auslegung zu einer starken Einschränkung des Anwendungsbereiches von § 10 Abs. 4 TierSchTrV führen. Auf die meisten in Deutschland stattfindenden Kälbertransporte – weil diese zu Sammelstellen führen und Sammelstellen i. d. R. kein Bestimmungsort i. S. von Art. 2 lit. s der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sind – wäre § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht anwendbar.

Zweite Möglichkeit:

Der Begriff „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV soll gleich ausgelegt werden wie der Begriff „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

„Beförderung“ i. S. von Art. 2 lit. j ist „der gesamte Transportvorgang vom Versand- zum Bestimmungsort“.

Unter den Begriff „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV könnte man demnach einen Transport nur dann subsumieren, wenn er von einem Versandort hin zu einem Bestimmungsort verläuft.

Praktische Konsequenzen einer solchen (mit der o. e. ersten Möglichkeit weitgehend identischen) Auslegung?

Konsequenz ist zunächst, dass es unmöglich wäre, einen Transport, der von einem landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle verläuft, als Beförderung einzustufen, wenn in dieser Sammelstelle die Voraussetzungen erfüllt werden, unter denen sie nach Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 als Versandort gelten kann. In diesem Fall ist der Transport vom Ursprungsbetrieb zur Sammelstelle ein Transport hin zum Versandort – und nicht, wie nach Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vorausgesetzt, ein Transport, der vom Versandort weg und hin zu einem Bestimmungsort verläuft.

Die Anforderungen an eine Sammelstelle, um als Versandort zu gelten, sind (neben einer Zulassung der Sammelstelle nach dem Veterinärrecht der EU),

- dass die Kälber dort mindestens sechs Stunden vor einer Weiterbeförderung untergebracht sind
- und dass diese Unterbringung auf ausreichend Einstreu, mit Frischwasser sowie unangebunden erfolgt (wobei hier offenbleiben muss, ob man bei nicht abgesetzten Kälbern den Terminus „Frischwasser“ in Art. 2 lit. r ii im Licht von

Art. 13 AEUV mit „erwärmter Milch oder zumindest Milchaustauscher“ auslegen muss, weil solche Kälber noch kein Wasser aufnehmen; denkbar erscheint auch, dass dagegen geltend gemacht wird, dass einer solchen Auslegung die Grenzen des Wortlauts der Norm entgegenstehen).

Sind diese Anforderungen erfüllt, so gilt die Sammelstelle – und nur sie (vgl. den Wortlaut von Art. 2 lit. r Satz 2) – als Versandort.

„Beförderung“ i. S. von Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ist nur derjenige Transportvorgang, der von einem Versandort weg (hier also von der Sammelstelle, in der die Anforderungen nach Art. 2 lit. r ii eingehalten werden und die deswegen als Versandort gilt, weg) und hin zu einem Bestimmungsort (z. B. zu einem in Frankreich oder Spanien liegenden Betrieb) verläuft. Der Transport, der vom Ursprungsbetrieb hin zur Sammelstelle verläuft (der also kein Transport vom Versandort aus sondern nur ein Transport zum Versandort hin ist), wäre demnach – weil er keine Beförderung i. S. von Art. 2 lit. j der Verordnung EG Nr. 1/2005 darstellt – nicht als „Beförderung“ i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV anzusehen (denn er verläuft ja nicht von einem Versandort hin zu einem Bestimmungsort, sondern vom landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb, der nicht als Versandort gilt, hin zur Sammelstelle als Versandort).

Das spricht entscheidend dagegen, den Begriff „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV gleich auszulegen wie „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, denn es kann nicht sein, dass sich der Transport vom Ursprungsbetrieb hin zur Sammelstelle demnach als ein rechtliches Nullum darstellt. Zwar ist denkbar, dass auf diesen Transport – weil er sich als Bestandteil einer einheitlichen, internationalen Beförderung darstellt – das Verbot in § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht angewendet werden kann; dies kann aber nicht dazu führen, diesen Transport als Nichts, als ein rechtliches Nullum einzustufen, wie man es aber tun müsste, wenn man als Beförderung im Einklang mit Art. 2 lit. j nur solche Transportvorgänge ansehen würde, die von einem

Versandort aus hin zu einem Bestimmungsort verlaufen, und nicht auch solche, die hin zum Versandort verlaufen.

Fazit:

Da einerseits der Transport, der vom landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle (die als Versandort i. S. von Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 gilt) führt, keine „Beförderung“ i. S. von Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 sein kann (weil darunter nur derjenige Transportvorgang fällt, der von der Sammelstelle aus hin zum Bestimmungsort führt, nicht aber auch derjenige, der lediglich hin zum Versandort führt), andererseits dieser Transport aber auch nicht als ein rechtliches Nullum angesehen werden kann, erscheint es ausgeschlossen, „befördert“ i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV ebenso auszulegen wie „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005. Denn selbst wenn man die Beförderung vom Ursprungsbetrieb hin zur Sammelstelle – weil sie sich als Bestandteil eines einheitlich zu bewertenden internationalen Transports darstellt – von der Anwendung des § 10 Abs. 4 TierSchTrV ausschließen müsste, kann das nicht dazu führen, sie nicht als eine „Beförderung“ anzusehen, sondern allenfalls dazu, dass man ihr die Eigenschaft „innerstaatlich“ aberkennt.

Eine weitere praktische Konsequenz einer gleichlautenden Auslegung von „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV mit „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 stellt sich, wenn der Transport zwar von der Sammelstelle aus weitergeht, der Organisator aber nicht alle Voraussetzungen erfüllt, unter denen diese Sammelstelle nach Art. 2 lit. r ii als Versandort gilt,

- z. B., weil er die Kälber dort nur drei Stunden lang unterbringt, oder
- weil er sie nicht mit Einstreu versorgt, oder

- weil er sie nicht mit Frischwasser (bzw. bei einer Auslegung des Begriffs „Frischwasser“ im Licht von Art. 13 AEUV mit erwärmter Milch oder wenigstens Milchaustauscher) versorgt, oder
- weil er sie anbindet.

In diesem Fall gilt nicht die Sammelstelle als Versandort, sondern allein der landwirtschaftliche Ursprungsbetrieb, an dem die Kälber erstmalig in das Transportfahrzeug verladen worden sind. „Beförderung“ i. S. von Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ist in diesem Fall der Transportvorgang, der von dem im Inland gelegenen Ursprungsbetrieb als Versandort hin zu dem im Ausland befindlichen Bestimmungsort verläuft. Der Transport der Tiere vom Ursprungsbetrieb zur Sammelstelle ist in diesem Fall zwar sowohl als Teil einer Beförderung i. S. von Art. 2 lit. j als auch – bei gleichlautender Auslegung – als eine Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV anzusehen, doch ist § 10 Abs. 4 TierSchTrV darauf nicht anwendbar, da sich der gesamte Transportvorgang vom (deutschen) Ursprungsbetrieb zu dem (ausländischen) Bestimmungsort als eine einheitliche, internationale (und damit nicht innerstaatliche) Beförderung darstellt. Weitere Konsequenzen sind dann aber

1.

dass die Beförderung bereits dann als eine lange i. S. von Art. 2 lit. m der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 angesehen werden muss, wenn sie vom Verladen des ersten Kalbes in dessen landwirtschaftlichem Ursprungsbetrieb bis zur Ankunft am Bestimmungsort länger als 8 Stunden dauert,

2.

dass der Organisator in diesem Fall gem. Art. 14 Abs. 1 lit. c der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 die Transportgenehmigung derjenigen Veterinärbehörde, die

für den Ursprungsbetrieb zuständig ist, einholen muss (dass er sich also nicht – indem er eine Sammelstelle anfährt, von der ihm aus Kollegenkreisen bekannt ist, dass das dafür zuständige Veterinäramt mit Beförderungsgenehmigungen „großzügig“ verfährt – die Genehmigungsbehörde selbst aussuchen kann), und

3.

dass der 9+1+9-Zeitraum (vgl. Anhang I Kap. V Nr.1.4 lit. a der Verordnung [EG] Nr. 1/2005) bereits mit dem Verladen des ersten Kalbs an seinem Ursprungsbetrieb beginnt.

Die Nicht-Anwendbarkeit von § 10 Abs. 4 TierSchTrV auf den Transportvorgang hin zur Sammelstelle (wenn diese nicht die Anforderungen nach Art. 2 lit. r ii erfüllt und deswegen nicht als Versandort gilt) stellt sich als ein unbefriedigendes und mit der tierschutzrechtlichen Zielsetzung des § 10 Abs. 4 TierSchTrV unvereinbares Ergebnis dar:

Es führt dazu, dass ein tierschutzwidriges und für die Tiere belastendes Vorgehen des Organisers – nämlich die Nicht-Einhaltung einer oder mehrerer der Voraussetzungen von Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, die im Falle ihrer Erfüllung die Sammelstelle zum Versandort werden lassen – zu einem weiteren, die Tiere belastenden Ergebnis (nämlich zur Nicht-Anwendung des Verbots von § 10 Abs. 4 TierSchTrV auf den Transportvorgang vom Ursprungsbetrieb hin zur Sammelstelle) führen würde.

Es scheint weder mit Art. 20a GG und Art. 13 AEUV noch mit dem Sinn und Zweck von § 10 Abs. 4 TierSchTrV vereinbar, einen Transport-Organisator dafür, dass er die in Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 genannten Voraussetzungen nicht einhält – indem er z. B. die Tiere nur drei Stunden lang in der Sammelstelle belässt oder indem er sie nicht mit Einstreu oder nicht mit

Frischwasser (bzw. erwärmter Milch oder Milchaustauscher) versorgt oder indem er sie anbindet – damit zu belohnen, dass er dann auch noch von dem Verbot des § 10 Abs. 4 TierSchTrV freigestellt wird.

Das Ziel, ein solches Ergebnis zu vermeiden, spricht dafür, den Begriff „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV anders auszulegen als den der „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 – nämlich so, dass auch in diesem Fall der Transport vom Ursprungsbetrieb zur Sammelstelle als „Beförderung“, auf die § 10 Abs. 4 TierSchTrV anwendbar ist, angesehen werden kann. Zu dieser Auslegung kommt man, wenn man den Begriff „innerstaatliche Beförderung“ als „Veränderung des Aufenthaltsorts der Kälber innerhalb Deutschlands“ versteht.

Insgesamt zeigen diese praktischen Konsequenzen, dass eine Auslegung, die das Merkmal „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV ebenso auslegt wie „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, zu unbefriedigenden und mit der tierschutzrechtlichen Zielsetzung des § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht zu vereinbarenden Ergebnissen führt.

Dritte Möglichkeit:

Der Begriff „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV wird weit ausgelegt, so, dass darunter jede Veränderung des Aufenthaltsorts von Kälbern innerhalb Deutschlands führt (so Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz - MELV, Schreiben v. 11. 11. 2022, Zeichen 204-42500/20-1-23).

Praktische Konsequenzen dieser Auslegung?

Konsequenz dieser Auslegung ist, dass der Transport von Kälbern von ihrem landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle in jedem Fall eine innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV darstellt,

- unabhängig davon, ob die Tiere von der Sammelstelle aus ins Ausland weitertransportiert werden sollen oder nicht,
- unabhängig davon, ob in der Sammelstelle die Anforderungen nach Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, unter denen sie als Versandort gelten kann, eingehalten werden oder nicht und
- auch unabhängig davon, ob die Sammelstelle, von der aus ein Weitertransport ins Ausland erfolgen soll, in den TRACES-Papieren – möglicherweise zu Unrecht, weil in der Sammelstelle die Anforderungen nach Art. 2 lit. r ii nicht eingehalten worden sind – als Versandort angegeben worden ist oder nicht (solche fehlerhaften Eintragungen in den TRACES-Papieren sollen dem Vernehmen nach nicht selten vorkommen).

II.

Ziele, die der Verordnungsgeber mit § 10 Abs. 4 TierSchTrV verfolgt:

§ 10 Abs. 4 TierSchTrV ist im Jahr 2021 auf Veranlassung des Bundesrates in die Verordnung eingefügt worden (In dem Entwurf der Bundesregierung für eine „Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung“ v. 10. 5. 2021 – BR-Drs. 394/21 – war eine solche Regelung nicht enthalten).

Von dem Bundesrats-Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz, der die Einfügung der Norm in die Tierschutz-Transportverordnung vorgeschlagen hat, ist die vorgeschlagene Regelung wie folgt begründet worden (vgl. BR-Drs. 394/1/21 S. 13):

„Aus Tierschutzsicht ist es notwendig, Kälber erst ab der 5. Lebenswoche zu transportieren. In einem Alter von etwa 2 Lebenswochen hat die Konzentration der über das Kolostrum aufgenommenen Antikörper bereits stark abgenommen, das eigene Immunsystem ist jedoch frühestens in einem Alter von etwa 4 Wochen hinreichend belastbar. In dieser immunologischen Lücke (3. bis 4. Lebenswoche) ist kein ausreichender Immunschutz gegeben.“

Das Plenum des Bundesrats hat die von dem Ausschuss vorgeschlagene neue Norm angenommen und sich dabei der Begründung des Ausschusses wortgleich angeschlossen (vgl. BR-Drs. 394/21, Beschluss, 25. 6. 2021 S. 7).

Grundlage des Transportverbots in § 10 Abs. 4 TierSchTrV ist also die Einschätzung des Deutschen Bundesrates, dass Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen wegen einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 als nicht transportfähig anzusehen sind und ihr Transport deswegen unterbleiben sollte.

Das spricht dafür, dass der Bundesrat als Verordnungsgeber mit § 10 Abs. 4 das Ziel verfolgt, Transporte von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen so weit auszuschließen, wie ihm dies als deutscher Verordnungsgeber unter der Geltung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 möglich ist.

III.

Welche der oben in I. dargestellten Auslegungsmöglichkeiten entspricht den Zielen, die der Bundesrat als Verordnungsgeber in § 10 Abs. 4 TierSchTrV anstrebt, am besten (teleologische, d. h. an den Zielen des Normgebers ausgerichtete Auslegung)?

Wenn der Bundesrat als Normgeber davon ausgeht, dass Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen generell transportunfähig sind – also generell nicht transportiert werden sollten, weder innerstaatlich noch international –, dann entspricht dieser Zielsetzung allein eine Auslegung, die das Merkmal „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV so extensiv wie möglich versteht.

Eine an den Zielen des Normgebers ausgerichtete teleologische Auslegung von „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV führt also dazu, dass als „innerstaatliche Beförderung“ i. S. von § 10 Abs. 4 jede Veränderung des Aufenthaltsorts von Kälbern innerhalb Deutschlands verstanden werden muss (dritte Möglichkeit i. S. von oben I.).

Der Transport von Kälbern vom landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle ist demnach auch dann als innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV anzusehen, wenn die Tiere von der Sammelstelle aus weiter zu einem im Ausland gelegenen Betrieb transportiert werden sollen.

Dies gilt unabhängig davon, ob die Sammelstelle für diesen Weitertransport als Versandort i. S. von Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1 /2005 gilt oder ob dies nicht der Fall ist, weil der Organisator nicht sämtliche der dort genannten Anforderungen (nämlich: Aufenthalt der Kälber während mindestens sechs Stunden; Versorgung der Kälber mit ausreichend Einstreu; Versorgung mit Frischwasser bzw. bei einer an Art. 13 AEUV orientierten Auslegung von Art. 2 lit. r ii mit erwärmter Milch oder Milchaustauscher; keine Anbindung der Kälber) einhält.

Diese weite Auslegung von „innerstaatlich befördert“ entspricht der Zielsetzung des Bundesrats als Ordnungsgeber, mit § 10 Abs. 4 TierSchTrV den Transport von Kälbern mit weniger als 28 Tagen – weil er sie als transportunfähig ansieht – so weit auszuschließen, wie ihm dies unter der Geltung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 als deutschem Ordnungsgeber möglich ist.

Insbesondere vermeidet diese weite Auslegung des Merkmals „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV das im Licht von Art. 20a GG und Art 13 AEUV fragwürdige Ergebnis, dass ein Organisator dafür, dass er die in Art. 2 lit. r ii genannten Voraussetzungen nicht einhält, noch belohnt wird, indem er sich dann auch nicht an das Verbot in § 10 Abs. 4 TierSchTrV zu halten braucht (weil bei einer Auslegung von „befördert“ in § 10 Abs. 4 gleich wie in Art. 2 lit. j der Verordnung EG Nr. 1/2005 in diesem Fall eine am Ursprungsbetrieb als Versandort beginnende, am ausländischen Bestimmungsort endende und damit einheitliche internationale Beförderung, auf die § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht angewendet werden kann, vorläge).

IV.

Besteht eine Verpflichtung aus dem Europäischen Recht, den in § 10 Abs. 4 TierSchTrV verwendeten Begriff „befördert“ gleich auszulegen wie „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005?

Eine solche Verpflichtung könnte möglicherweise angenommen werden, wenn die Tierschutz-Transportverordnung ausschließlich zur Umsetzung und Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erlassen worden wäre.

Dies ist aber nicht der Fall.

Die Tierschutz-Transportverordnung dient nicht allein der Umsetzung und Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, sondern auch dazu

- Fragen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nicht geregelt sind, auf nationaler Ebene zu regeln,
- Fragen, die in der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 nur unbestimmt geregelt sind, mit größerer Bestimmtheit zu regeln sowie

- für rein innerstaatliche Transporte gem. Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 strengere, d. h. tierschutzfreundlichere Regelungen vorzuschreiben.

Es ist deshalb nicht zwingend, dass Begriffe in der TierSchTrV immer gleich ausgelegt werden müssen wie in der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

Gegen eine Verpflichtung, Begriffe, die in der Tierschutz-Transportverordnung verwendet werden, immer gleich auszulegen wie in der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, spricht auch, dass die Tierschutz-Transportverordnung dort, wo angestrebt wird, dass zur Auslegung eines in ihr verwendeten Begriffes ein Rückgriff auf die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 erfolgen soll, dies in der Regel durch eine Verweisung auf diese Verordnung oder auf einzelne Artikel dieser Verordnung kenntlich macht,

- so in § 2 hinsichtlich der Zulassungsnummer,
- in § 3 hinsichtlich des Begriffs „innerstaatliche Beförderungen“,
- in § 4 Abs. 1 hinsichtlich des Begriffs „Befähigungsnachweis“ und
- in § 5 hinsichtlich der Begriffe „Transportunternehmer“ und „Organisator“.

Das Fehlen einer Verweisung auf Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in § 10 Abs. 4 TierSchTrV spricht deshalb dafür, dass der in § 10 Abs. 4 verwendete Begriff „innerstaatlich befördert“ im Hinblick auf die vom Ordnungsgeber mit der Norm angestrebten Ziele und Zwecke anders ausgelegt werden kann als „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005.

Soweit angenommen wird, dass sich aus Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 „zwingend“ ergeben würde, dass der Begriff „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV inhaltsgleich ausgelegt werden müsse wie in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005

– dass also eine innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV nur bei Transporten angenommen werden könne, bei denen sich sowohl der Versand- als auch der Bestimmungsort in Deutschland befinden (vgl. Schreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 15. 11. 2022), ist diese Rechtsansicht keineswegs zwingend. Sie verkennt,

1.

dass es der Zielsetzung des Bundesrats als Verordnungsgeber entspricht, Transporte von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen – weil er diese Tiere im Einklang mit der BTK und der TVT als transportunfähig ansieht – so weit wie möglich auszuschließen, und dass eine an dieser Zielsetzung ausgerichtete teleologische Auslegung zu einer weiten Fassung des Begriffs „innerstaatlich befördert“ (nämlich i. S. der Veränderung des Aufenthaltsortes von Kälbern innerhalb Deutschlands) kommen muss; im Gegensatz dazu schließt die mit Art. 2 lit j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 gleichlautende Auslegung von „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV Transporte, die hin zu einer Sammelstelle verlaufen – und das sind in der Praxis die meisten Tiertransporte – vom Geltungsbereich des § 10 Abs. 4 TierSchTrV aus, weil eine Sammelstelle mangels Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 2 lit. s der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 so gut wie nie als Bestimmungsort angesehen werden kann (weil die Tiere dort weder geschlachtet noch während mindestens 48 Stunden vor einer Weiterbeförderung untergebracht werden).

2.

Sie verkennt auch, dass bei einer gleichlautenden Auslegung von „befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV mit „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr.

1/2005 solche Transporte, die von einem landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle, die als Versandort i. S. von Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 gilt, verlaufen, vollständig vom Beförderungsbegriff ausgeschlossen wären (weil als „Beförderung“ i. S. von Art. 2 lit. j nur Vorgänge angesehen werden können, die von einem Versandort weg und zu einem im In- oder Ausland gelegenen Bestimmungsort hin verlaufen, nicht dagegen auch Transporte von einem Ursprungsbetrieb hin zu einem Versandort). Beförderungen, die hin zum Versandort verlaufen, wären also bei einer solchen Auslegung als ein rechtliches Nullum zu werten, was mit Sinn und Zweck von § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht vereinbar sein kann. „Beförderung“ i. S. von § 10 Abs. 4 muss der Transport vom Ursprungsbetrieb zur Sammelstelle auf jeden Fall sein – selbst wenn man zu dem Ergebnis kommen sollte, dass er als eine einheitliche, internationale Beförderung gewertet werden muss, auf die § 10 Abs. 4 nicht, auch nicht abschnittsweise, angewendet werden kann.

3.

Sie verkennt schließlich, dass bei einer solchen Auslegung Organisatoren, die in einer Sammelstelle die Anforderungen nach Art. 2 lit. r ii nicht einhalten – so dass die Sammelstelle deswegen nicht als Versandort gilt – für dieses tierschutzwidrige Verhalten belohnt würden, indem sie sich dann auch nicht an das Verbot in § 10 Abs. 4 TierSchTrV halten müssten (denn Versandort ist in diesem Fall nur der Ursprungsbetrieb, so dass der gesamte von dort zum ausländischen Bestimmungsort hin verlaufende Transport als eine einheitliche, internationale Beförderung anzusehen wäre, auf die § 10 Abs. 4 nicht anzuwenden ist; nur die Auslegung, die in einer innerstaatlichen Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 jede Veränderung des Aufenthaltsortes von Kälbern innerhalb Deutschlands ansieht, vermeidet dieses mit § 10 Abs. 4 unvereinbare

Ergebnis, denn der Transport der Kälber zur in Deutschland gelegenen Sammelstelle ist eine Veränderung des Aufenthaltsortes der Kälber innerhalb Deutschlands, unabhängig davon, ob in der Sammelstelle die Voraussetzungen des Art. 2 lit. r ii erfüllt sind oder nicht.

4.

Es verwundert, dass sich die geschilderte Rechtsansicht in keiner Weise mit den Materialien zu § 10 Abs. 4 TierSchTrV (vgl. BR-Drs. 394/1/21 S. 13 und BR-Drs. 394/21, Beschluss, 25. 6. 2021 S. 7) und den darin zum Ausdruck kommenden Zielen des Ordnungsgebers, die für eine teleologische Auslegung von § 10 Abs. 4 TierSchTrV maßgebend sind, beschäftigt. Die teleologische Auslegung führt dazu, dass eine so starke Verengung des Anwendungsbereichs des § 10 Abs. 4 TierSchTrV, wie sie mit der Ansicht, dass darunter nur Transporte fallen, die sowohl ihren Versand- als auch ihren Bestimmungsort in Deutschland haben, verbunden ist, vermieden werden muss, weil mit ihr das Ziel des Ordnungsgebers, Transporte von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen so weit wie möglich auszuschließen, vereitelt würde.

5.

Nicht verkannt werden sollte auch, dass nach Erwägungsgrund Nr. 11 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 alle Vorschriften dieser Verordnung gemäß dem „Grundsatz, wonach ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten auszulegen und anzuwenden sind.“ Dieser (auch in Art. 3 Satz 1 der Verordnung verankerte und deshalb als zentral anzusehende) Grundsatz

gilt für alle Vorschriften der Verordnung, also auch für Art. 1 Abs. 3. Da es hier nur um die mitgliedstaatliche Kompetenz für solche Vorschriften geht, „die einen besseren Schutz von Tieren bezwecken“, ist die den Mitgliedstaaten durch Art. 1 Abs. 3 zugesprochene Kompetenz gemäß Erwägungsgrund Nr. 11 im Zweifel weit zu fassen, denn die Nicht-Zulassung einer mitgliedstaatlichen Vorschrift, die einen besseren Schutz von Tieren bezweckt, kann dazu führen, dass Transporte durchgeführt werden, die bei den transportierten Tieren zu Leiden führen und die unnötig sind, weil sie bei einer Zulassung der entsprechenden mitgliedstaatlichen Vorschrift vermieden würden. So liegt der Fall hier: Die Nicht-Zulassung eines Transportverbots für Kälber unter 28 Tagen führt dazu, dass solche Transporte durchgeführt werden, obwohl den Kälbern wegen der bei ihnen vorliegenden immunologischen Lücke durch den Transport möglicherweise Leiden zugefügt werden, die bei einer Zulassung des Transportverbots vermieden werden könnten und die folglich als unnötig i. S. von Erwägungsgrund Nr. 11 anzusehen sind. Die vom Land Hessen in dem o. e. Schreiben vertretene Rechtsansicht – als innerstaatliche Beförderungen könnten gemäß Art. 1 Abs. 3 „zwingend“ nur Transporte angesehen werden, bei denen sowohl der Versand- als auch der Bestimmungsort im Inland liegen – würde zu dem Ergebnis führen, dass Kälber, die zwar 14 Tage aber weniger als 28 Tage alt sind, unbegrenzt zu Sammelstellen transportiert werden können, wenn sie von dort weiter an ausländische Bestimmungsorte transportiert werden sollen, obwohl zumindest die ernsthafte Möglichkeit besteht (vgl. den Wortlaut von Erwägungsgrund Nr. 11: „könnten“), dass diesen Tieren wegen der immunologischen Lücke, in der sie sich altersbedingt befinden, durch den Transport zur Sammelstelle Leiden zugefügt werden – Leiden, die mit einer weiter gefassten Auslegung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 vermieden werden könnten und die sich damit als „unnötig“ i. S. von Erwägungsgrund Nr. 11 darstellen. Damit steht

Erwägungsgrund Nr. 11 einer engen Auslegung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung, wie sie vom Land Hessen vertreten wird (und den Anwendungsbereich der einen besseren Tierschutz bezweckenden Vorschrift des § 10 Abs. 4 TierSchTrV stark einschränken würde), entgegen und erfordert eine weite Auslegung, wonach als Beförderung „ausschließlich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats“ bzw. als „innerstaatliche Beförderung“ jede Veränderung des Aufenthaltsortes von Tieren innerhalb eines Mitgliedstaates zu verstehen ist.

V.

Welche Auslegung des Begriffs „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV ist demnach – sowohl im Hinblick auf die mit der Norm verfolgten Ziele und Zweck des Verordnungsgebers als auch im Hinblick auf die Verpflichtungen, die sich für Deutschland aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ergeben – die richtige?

Richtige teleologische Auslegung von „innerstaatlich befördert“ ist, wie oben in III. dargelegt, allein diejenige Auslegung, die als innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV jede Veränderung des Aufenthaltsortes von Kälbern innerhalb Deutschlands versteht und damit den Anwendungsbereich des Verbots von § 10 Abs. 4 TierSchTrV so weit fasst, wie dies unter der Geltung des europäischen Rechts möglich ist.

Eine solche an den Zielen des Verordnungsgebers ausgerichtete teleologische Auslegung verstößt, wie oben in IV. dargelegt, nicht gegen Verpflichtungen, die sich für Deutschland aus der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ergeben. Im Gegenteil spricht der in Erwägungsgrund Nr. 11 und nochmals in Art. 3 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 niedergelegte Grundsatz dafür, die in Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 den Mitgliedstaaten zugesprochene Kompetenz zum Erlass von Vorschriften,

„die einen besseren Schutz von Tieren bezwecken“, im Zweifel extensiv, d. h. weit auszulegen, da bei einer engen Auslegung – wie der vorliegende Fall zeigt – Transporte durchgeführt werden können, durch die den Tieren Leiden, die sich mit einer weiten Auslegung vermeiden ließen und die damit unnötig sind, zugefügt werden könnten.

Dafür, dass der Ausdruck „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV bewusst gewählt worden sein könnte, um von der Formulierung „innerstaatlich transportiert“ abzugrenzen und so zu gewährleisten, „dass die bloße Bewegung von Kälbern in Transportmitteln im innerstaatlichen Bereich nicht von § 10 Abs. 4 erfasst wird“ (in diesem Sinne Schreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz v. 9. 11. 2022, Az 19a 14.09.24), finden sich in den der Verordnung zugrunde liegenden Materialien (BR-Drs. 394/1/21 S. 13 und BR-Drs. 394/21, Beschluss, 25. 6. 2021 S. 7) keinerlei Anhaltspunkte. Nachdem der Bundesrat die von ihm durchgesetzte Neuregelung explizit damit begründet hat, dass nach seiner Einschätzung alle Kälber im Alter von weniger als 28 Tagen als transportunfähig anzusehen sind – er damit also der Meinung ist, dass solche Kälber überhaupt nicht transportiert werden dürfen, weder national noch international – muss man davon ausgehen, dass er als Verordnungsgeber eine möglichst weitreichende Anwendbarkeit von § 10 Abs. 4 TierSchTrV anstrebt. Diese Zielsetzung spricht entscheidend für eine weitgefaste Auslegung des von ihm als Normgeber verwendeten Begriffs „innerstaatlich befördert“ – in dem Sinne, dass damit jede Veränderung des Aufenthaltsorts von Kälbern innerhalb Deutschlands erfasst werden soll.

Für eine Auslegung dahingehend, dass eine innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV nur vorliegen soll, wenn es sich um einen Transport handelt, bei dem sowohl der Versand- als auch der Bestimmungsort im Inland liegen (so Schreiben des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und

Verbraucherschutz v. 9. 11. 2022, Az 19a 14.09.24, und v. 15. 11. 2022; s. dazu oben I., Erste Möglichkeit), finden sich in den der Verordnung zugrunde liegenden Materialien ebenfalls keine Anhaltspunkte. Mit einer solchen Auslegung würden praktisch alle Transporte, die zu einer Sammelstelle hin verlaufen, von der Anwendung des § 10 Abs. 4 TierSchTrV ausgeschlossen werden, denn eine Sammelstelle ist praktisch nie Bestimmungsort (auch dann nicht, wenn in ihr die Voraussetzungen für einen Versandort nach Art. 2 lit. r ii erfüllt sind; die Voraussetzungen für einen Bestimmungsort i. S. von Art. 2 lit. s der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 – mindestens 48stündige Unterbringung der Tiere oder Schlachtung der Tiere – erfüllt eine Sammelstelle so gut wie nie). Die mit einer solchen Auslegung verbundene weitgehende Ausschließung aller Transporte, die zu einer Sammelstelle hin verlaufen, aus dem Anwendungsbereich von § 10 Abs. 4 TierSchTrV widerspricht der in der Begründung zum Ausdruck kommenden Zielsetzung des Bundesrats als Verordnungsgeber, Transporte von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen möglichst weitgehend auszuschließen, weil die Länderkammer davon ausgeht, dass solche Tiere wegen Vorliegens einer physiologischen Schwäche i. S. von Anhang I Kap. I Nr. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 überhaupt nicht befördert werden dürfen, weder national noch international. Das spricht dafür, dass man die Kompetenzen, die das Unionsrecht dem nationalen Verordnungsgeber in Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 einräumt, hier so weit wie möglich ausnutzen wollte – dass man also Transporte von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen so weit wie es dem deutschen Verordnungsgeber nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 möglich ist verbieten wollte. Diese Zielsetzung des Verordnungsgebers spricht entscheidend dafür, dass § 10 Abs. 4 nach der Vorstellung des Bundesrats als Verordnungsgeber für jegliche Veränderung des Aufenthaltsorts von Kälbern innerhalb Deutschlands gelten sollte.

Die beiden oben in III. und I. genannten Aspekte, nämlich

a) die Zielsetzung des Bundesrats als Verordnungsgeber, in § 10 Abs. 4 TierSchTrV den Transport von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen so weit wie möglich auszuschließen, da nach seiner Einschätzung solche Tiere generell als transportunfähig anzusehen sind, und

b) der Widerspruch zu Art. 20a GG und Art. 13 AEUV, wenn Organisatoren von Kälbertransporten daraus, dass sie auf der Sammelstelle die Voraussetzungen des Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 teilweise nicht einhalten, den Vorteil ziehen könnten, dass dann für sie auch das Verbot in § 10 Abs. 4 TierSchTrV nicht gelten würde, weil es sich in diesem Fall um eine einheitlich vom Ursprungsbetrieb bis zum ausländischen Bestimmungsort verlaufende, internationale Beförderung i. S. von Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 handeln würde,

sprechen maßgeblich dafür, dass der Begriff „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 TierSchTrV anders auszulegen ist als der Begriff „Beförderung“ in Art. 2 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 und dass „innerstaatlich befördert“ in § 10 Abs. 4 i. S. von „Veränderung des Aufenthaltsorts der Kälber innerhalb Deutschlands“ verstanden werden muss.

Ergebnis:

Der Transport von Kälbern vom landwirtschaftlichen Ursprungsbetrieb hin zu einer Sammelstelle ist auch dann als innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV anzusehen, wenn die Tiere von der Sammelstelle aus weiter zu einem im Ausland gelegenen Betrieb transportiert werden sollen. Die teleologische – an den Zielen des Bundesrats als Verordnungsgeber ausgerichtete – Auslegung von § 10 Abs.

4 TierSchTrV ergibt, dass als innerstaatliche Beförderung i. S. von § 10 Abs. 4 TierSchTrV jede Veränderung des Aufenthaltsortes von Kälbern innerhalb Deutschlands anzusehen ist.

Dies gilt unabhängig davon, ob die Sammelstelle für den geplanten Weitertransport als Versandort i. S. von Art. 2 lit. r ii der Verordnung (EG) Nr. 1 /2005 gilt oder ob dies nicht der Fall ist, weil der Organisator nicht sämtliche der dort genannten Anforderungen (nämlich: Aufenthalt der Kälber während mindestens sechs Stunden; Versorgung der Kälber mit ausreichend Einstreu; Versorgung mit Frischwasser bzw. bei einer an Art. 13 AEUV orientierten Auslegung von Art. 2 lit. r ii mit erwärmter Milch oder Milchaustauscher; keine Anbindung der Kälber) einhält.

Diese weite Auslegung von „innerstaatlich befördert“ entspricht der Zielsetzung des Bundesrats als Verordnungsgeber, mit § 10 Abs. 4 TierSchTrV den Transport von Kälbern im Alter von weniger als 28 Tagen – weil er sie als transportunfähig ansieht – so weit auszuschließen, wie ihm dies unter der Geltung von Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 als deutschem Verordnungsgeber möglich ist.

Sie entspricht auch der den Mitgliedstaaten nach Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zugesprochenen Kompetenz; weil diese Kompetenz nur solche Vorschriften betrifft, die einen besseren Schutz von Tieren bezwecken, ist sie im Licht des in Erwägungsgrund Nr. 11 der Verordnung verankerten Grundsatzes in Zweifelsfällen nicht eng sondern weit auszulegen.

Berlin, der 17. November 2022

Dr. Christoph Maisack
Erster Vorsitzender