

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

18.02.2019

00312/18 /H /DB/st

Mitarbeiterin: Sabine Stefanato

Durchwahl: 040-278494-16

Email: stefanato@rae-guenther.de

RECHTSGUTACHTEN

zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten

von

Rechtsanwältin Dr. Davina Bruhn und Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen,
Rechtsanwälte Günther, Mittelweg 150, 20148 Hamburg,

erstellt im Auftrag von

der Landesbeauftragten für Tierschutz in Hessen, Dr. Madeleine Martin,
Hessisches Ministerium f. Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft u. Verbraucherschutz,
Mainzer Straße 80, 65189 Wiesbaden

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

Gliederung

A.	Anlass der Untersuchung.....	3
B.	Gutachtenfrage.....	5
C.	Gesetzliche Grundlagen.....	6
I.	Die EU-Tiertransport-VO.....	6
II.	Einzelne Erwägungsgründe der EU-Tiertransport-VO.....	6
III.	Allgemeine Bedingungen für den Transport.....	7
IV.	Anforderungen an die behördliche Kontrolle.....	8
D.	Das Urteil des EuGH vom 23. April 2015 (C 424/13).....	11
E.	Rechtliche Beurteilung der Fragestellungen.....	13
I.	Verweigerung der Transportgenehmigung, wenn aufgrund anderer Erkenntnisquellen als dem Fahrtenbuch von einem Verstoß gegen die TTVO auszugehen ist.....	13
1.	Der Amtsermittlungsgrundsatz, § 24 VwVfG.....	14
2.	Die Prüfung des Art. 14 TTVO.....	17
3.	Zwischenergebnis.....	25
II.	Verweigerung der Transportgenehmigung bei Erkenntnissen, die auf eine tierquälnerische Behandlung am Bestimmungsort schließen lassen.....	25
1.	Bestimmungsort.....	26
2.	Tierquälnerische Schlachtung am Bestimmungsort im Anschluss an eine vermeintlich richtlinienkonforme Beförderung.....	26
3.	Der Anwendungsbereich der TTVO.....	28
4.	Beihilfe zur Tierquälnerie.....	28
5.	Verweigerung der Genehmigung trotz entgegenstehender Weisung des Vorgesetzten.....	35
6.	Zwischenergebnis.....	36
F.	Unionsrechtliche Betrachtung.....	37
I.	Wesentliche Erwägungen des Unionsrechts.....	37
II.	Verbot der missbräuchlichen Berufung auf das Unionsrecht.....	41
III.	Die Garantienstellung des Amtstierarztes.....	42
IV.	Zwischenergebnis.....	43
G.	Fazit.....	43

A. Anlass der Untersuchung

Lebendtransporte von Tieren ins Ausland sind heute übliche Praxis und die Zielländer vielfältig.¹ Offiziell wird ein immer größerer Teil der Tiere zur Zucht und nur noch ein verschwindend kleiner Anteil zur Schlachtung exportiert.² Hinzu gesellt sich der Umstand, dass auch ein Großteil der Zuchttiere nach kurzer Zeit – ohne nennenswerte Zuchtleistung – im Exportland geschlachtet wird. Da die Schlachtbedingungen in vielen Ländern, nicht nur, wenn es sich um das Schächten handelt, ebenfalls weit unter dem hiesigen tier-schutzrechtlichen Mindestmaß liegen, sind von systemimmanenten tierquäleri-schen Schlachtmethoden letztendlich sämtliche exportierte Tiere betroffen.³

Doch auch die nach EU-Gesetzgebung zugelassenen Tiertransporte selbst gehen regelmäßig aufgrund fehlender Logistik und Infrastruktur mit erheblichen Leiden für die Tiere einher.⁴ So sind die Tiere beispielsweise von stundenlangen Wartezeiten an Grenzübergängen unter klimatischen Extrembedingungen, einer unzureichenden Trinkwasserversorgung oder zu wenig Platz auf den Transportern betroffen. All das steht im eklatanten Widerspruch zum Unions-recht.⁵

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Maßnahmen die für die Abfertigung der Transporte zuständigen Behörden ergreifen können bzw. müs-sen, wenn ihnen ersichtlich wird, dass den Tieren beim Transport oder am Be-stimmungsort unnötiges, erhebliches Leiden insbesondere durch Schlachtme-thoden, die als tierquälerisch anzusehen sind, bevorstehen.

Der Blick fällt bei der rechtlichen Analyse zunächst auf die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Ände-

¹ Tagesschau, „Tierquälerei – amtlich genehmigt“, Artikel vom 24.05.2018, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/lebendtierexporte-101.html>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

² Auch bei den sogenannten Zuchttierexporten handelt es sich regelmäßig um Schlachttierexporte, vgl. hierzu *Dinter*, Freie Fahrt für Tierleid, *Der kritische Agrarbericht* 2019, S. 262 ff.; *Maisack/Rabitsch*, *AtD* 4/2018, 209, 211.

³ *Maisack/Rabitsch*, *AtD* 4/2018, 209, 210; Pressemitteilung der Landestierschutzbeauftragten Baden-Württemberg vom 05.02.2018, Erhebliche Missstände bei Drittlandexporten von Nutztieren, die Presse-erklärung liegt den Verfasserinnen vor.

⁴ Siehe hierzu Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Moratorium für Tiertransporte in außereuropäische Länder aussprechen“, vom 17.01.2018, BT-Drs. 19/448; Gemeinsame Presseerklärung der Tierschutzbeauftragten der Bundesländer zum Welttierschutztag vom 04.10.2018, abrufbar unter <https://www.berlin.de/lb/tierschutz/presse/pressemitteilungen/pm-welttierschutztag-tierquaelerei-bei-tiertransporten.pdf>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019, sowie die Presseberichterstattung diverser Tier-schutzorganisationen, abrufbar unter <https://provieh.de/gemeinsamer-offener-brief-tiertransporte-drittlaender>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

⁵ Vgl. hierzu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)).

zung der Richtlinien 64/4327EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 (Tiertransportverordnung – TTVO).

Die TTVO hat zum Ziel, die Bedingungen, unter denen Tiere befördert werden, einem dem Tierschutz dienenden einheitlichen Standard zu unterstellen: Eine Errungenschaft – wenn sie denn effektiv umgesetzt werden kann. Ausweislich der Erwägungsgründe sollten mit der TTVO detaillierte Regelungen geschaffen werden, um Transporte zu verhindern, bei denen den Tieren Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Der europäische Gesetzgeber ging dabei davon aus, dass es dafür nicht nur nötig war, tierschutzrechtliche Standards zu etablieren, sondern auch die Dauer der Beförderungen zu begrenzen. Ein langer, d.h. länger als acht Stunden dauernder Transport von Nutztieren, bei dem die Überquerung einer Landesgrenze (entweder zwischen den Mitgliedstaaten oder eine Außengrenze der EU in ein Drittland) geplant ist, bedarf einer Genehmigung.

Nach Art. 14 Abs. 1 lit. b EU-Tiertransportverordnung⁶ (TTVO) prüft die Behörde vor Erteilung der Genehmigung – in concreto: der diensthabende Amtsveterinär⁷ – durch geeignete Kontrollen, ob das vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Vorgaben der TTVO eingehalten werden. Nur wenn das Ergebnis der Kontrollen zufriedenstellend ist, genehmigt er den Transport.

Es knüpfen sich an diese Regelung in der Praxis folgende Fragen:

- Was, wenn sich ein Verstoß gegen die TTVO nicht unmittelbar aus den vorgelegten Unterlagen, sondern aus anderen Erkenntnisquellen ergibt?
- Und was, wenn nach Ende der Beförderung schon aufgrund des Bestimmungsortes naheliegender Weise mit der Schlachtung bzw. damit im Zusammenhang stehenden Behandlung der Tiere auf eine Art und Weise zu rechnen ist, die man in Deutschland als Tierquälerei ansieht?

In einem wegweisenden Urteil vom 23.04.2015⁸ hat der Europäische Gerichtshof klargestellt: Ein Amtsveterinär darf und muss einen Tiertransport gem. Art. 14 Abs. 1 der TTVO verweigern, wenn aus der Routenplanung ein Verstoß gegen Anforderungen der TTVO ersichtlich ist, auch wenn dieser sich nicht im Gebiet der EU, sondern in einem Drittstaat zutragen wird. Die Prüfung, ob die

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97.

⁷ Amtsveterinär ist ein Tierarzt im öffentlichen Dienst. Zum Amtstierarzt darf nur bestellt werden, wer die Befähigung für den tierärztlichen Dienst in der öffentlichen Veterinärverwaltung erworben hat. Der amtliche Tierarzt ist für die Durchführung verschiedener tierschutzrechtlicher Vorschriften zuständig.

⁸ EuGH, Urteil vom 23.04.2015, Az.: C-424/13.

Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht (Art. 14 Abs. 1 lit. a Ziff. ii TTVO), gilt gleichermaßen für Abschnitte inner- wie außerhalb der Europäischen Union.⁹

In dem Fall, der dem Urteil zugrunde lag, war der Verstoß gegen die TTVO im Gebiet eines Drittstaats bereits anhand des Fahrtenbuches selbst ersichtlich.

Klärungsbedarf erfordern aber zum einen jene Fälle, in denen zwar das Fahrtenbuch augenscheinlich bzw. formal die Vorgaben der EU-Tiertransport-VO erfüllt, die Angaben aber nicht den Tatsachen entsprechen bzw. mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht realisiert werden können, der Behörde also eigene Quellen vorliegen, die Verstöße gegen die EU-Tiertransport-VO nahelegen. Zum anderen stellt sich die Frage, wie damit umzugehen ist, wenn unmittelbar nach dem Transport - am Bestimmungsort - von einem Verstoß gegen das TierSchG und die Grundsätze in Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1099/2009 des Rates vom 24. September 2009 über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung auszugehen ist.

B. Gutachtenfrage

Das vorliegende Gutachten geht anlässlich der aktuell geführten Diskussion den Fragen nach,

- ob die Genehmigung gem. Art. 14 Abs. 1 lit. b TTVO zu verweigern ist, wenn dem Amtsveterinär Quellen und Daten vorliegen, wonach – entgegen den Behauptungen im Fahrtenbuch – von der ernsthaften, realistischen Möglichkeit eines Verstoßes gegen die Vorschriften der TTVO auszugehen ist, und
- ob die Genehmigung gem. Art. 14 Abs. 1 lit. b TTVO auch zu verweigern oder zumindest die Durchführung des Transports zu untersagen ist, wenn der Amtsveterinär die Möglichkeit erkennt, ernsthaft damit rechnet und es im Rechtssinne billigt, dass es zu einer tierquälerischen Schlachtung im Bestimmungsdrittland kommt und ob die Genehmigung den Tatbestand der Beihilfe zur Tierquälerei i.S.d. § 17 Nr. 2b) TierSchG erfüllen würde.

Geprüft werden diese Fragen in Bezug auf den Transport von Tieren in Drittstaaten (Nicht-EU-Staaten).

⁹ EuGH a.a.O., Rn. 47 und 50.

C. Gesetzliche Grundlagen

Der Schutz von Tieren bei dem Transport aus der EU in Drittstaaten wird maßgeblich auf EU-Ebene geregelt. Die einschlägige EU-Tiertransport-VO soll dabei den Tierschutz während des Transports unionsweit stärken und vereinheitlichen. Zugleich beschränken sich die Regelungen der Verordnung auf den Transportvorgang selbst, nehmen also mit dem Genehmigungsvorbehalt zunächst nur diesen Vorgang in den Blick.

I. Die EU-Tiertransport-VO

Die TTVO enthält Vorgaben zur Planung, Organisation und Durchführung von Tiertransporten. Am 5. Januar 2007 trat die EU-Verordnung in Kraft und hat damit die Richtlinie 91/628/EWG ersetzt.

Da es sich um eine Verordnung, und nicht um eine Richtlinie handelt, wirkt sie auf der Ebene des Mitgliedstaats direkt, d.h. sie begründet für alle Beteiligten unmittelbare Rechte und Pflichten. Das Unionsrecht genießt anerkanntermaßen Vorrang gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten, sodass sich der nationale Gesetzgeber innerhalb der durch das europäische Recht gezogenen Grenzen bewegen muss.¹⁰ Für die Überwachung der Einhaltung des geltenden Rechts und somit die Durchführung der Kontrollen sind in Deutschland die jeweils zuständigen Behörden der Bundesländer zuständig.

II. Einzelne Erwägungsgründe der EU-Tiertransport-VO

Besondere Beachtung bei der Ermittlung von Sinn und Zweck einer Vorschrift des Sekundärrechts verdienen die Erwägungsgründe.¹¹ Nach Art. 296 Abs. 2 AEUV ist europäischen Rechtsakten grundsätzlich mit den Erwägungsgründen eine Gesetzesbegründung voranzustellen, die – anders als die Gesetzesbegründung nach deutschem Verständnis¹² – Teil des europäischen Rechtsakts ist.¹³

Mit der TTVO sollte vor allem das Schutzniveau für Tiere während länger andauernder Transporte angehoben werden. In **Erwägung (5)** der RL heißt es hierzu:

„Aus Tierschutzgründen sollten lange Beförderungen von Tieren — auch von Schlachtieren — auf ein Mindestmaß begrenzt werden.“

¹⁰ Calliess/Ruffert/Ruffert, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 1 Rn. 16-17 m.w.N.

¹¹ Calliess/Ruffert/Wegener, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 19 Rn. 16.

¹² Dazu BMI (Hrsg.), Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl. 2012, S. 115.

¹³ Calliess/Ruffert/Callies, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 296, Rn. 23.

Auch an anderer Stelle wird deutlich, dass die Verbesserung des Wohlergehens von Tieren während der Beförderung ein erklärtes Ziel der Richtlinie ist, wie sich aus **Erwägungsgrund (11)** klar ergibt:

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

Ohne an dieser Stelle auf alle Erwägungsgründe einzugehen, ist zu konstatieren, dass der Tierschutz bzw. die Anhebung des Tierschutzniveaus in Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 AEUV) als klare Zielsetzung zu erkennen sind. Zugleich wird aus den zitierten Erwägungsgründen deutlich, dass sich die Regelungen der TTVO auf den Tierschutz während des Transportvorgangs beschränken.

III. Allgemeine Bedingungen für den Transport

Allgemeine Bedingungen für den Transport von (lebenden Wirbel-) Tieren normiert Art. 3 TTVO. Hiernach darf niemand eine Tierbeförderung durchführen oder veranlassen, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Weiterhin findet sich in Art. 3 TTVO die Vorgabe, die Beförderungsdauer so kurz wie möglich zu halten, die Transportmittel so zu gestalten, dass den Tieren Verletzungen und Leiden erspart werden und diese auch über eine angemessene Größe verfügen sollen. Darüber hinaus soll der Transport von Personen durchgeführt werden, die über eine entsprechende Qualifikation im Umgang mit Tieren verfügen. Die Versorgung der Tiere mit Futter und Wasser ist zu gewährleisten.

Kapitel II der TTVO konkretisiert, welche Vorgaben genau seitens der Verantwortlichen, d.h. von Seiten der Organisatoren von Tiertransporten, Transportunternehmern, Tierhaltern und Sammelstellen eingehalten werden müssen.

Daneben ist für die vorliegenden Rechtsfragen Art. 5 TTVO von Bedeutung, der die obligatorische Planung von Tiertransporten regelt. Gem. Art. 5 Abs. 4 TTVO gelten sowohl für Transportunternehmer als auch für Organisatoren für

lange Beförderungen u. a. von Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen zwischen den Mitgliedstaaten sowie von und nach Drittländern die Bestimmungen des Anhangs II über das Fahrtenbuch.

In Anhang II finden sich sodann umfassende (formelle) Vorgaben im Zusammenhang mit der Dokumentation von langen Tiertransporten (Fahrtenbuch). Hier ist nicht nur geregelt, welche Angaben das Fahrtenbuch enthalten muss, sondern auch, wie mit diesem zu verfahren ist.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist zudem Art. 6 TTVO, denn gem. Art. 6 Abs. 3 TTVO befördern Transportunternehmen Tiere nach Maßgabe der in **Anhang I** genannten technischen Vorschriften und gem. Art. 6 Abs. 4 TTVO vertrauen Transportunternehmer den Umgang mit den Tieren Personen an, die zu den einschlägigen Regelungen der Anhänge I und II geschult wurden.

In **Anhang I** der TTVO finden sich sodann in sieben verschiedenen Kapiteln, die sich namentlich mit

- der Transportfähigkeit der Tiere (**Kapitel I**)
- den Transportmitteln (**Kapitel II**)
- der Transportpraxis (**Kapitel III**)
- zusätzlichen Bestimmungen für Tiertransportschiffe und Containerschiffe (**Kapitel IV**)
- Zeitabständen für das Füttern und Tränken sowie Beförderungsdauer und Ruhezeiten (**Kapitel V**)
- zusätzlichen Bedingungen für lange Beförderungen von Hausequiden, Hausrindern Hausschafen, Hausziegen und Hausschweinen (**Kapitel VI**) sowie dem
- Raumangebot (**Kapitel VII**)

beschäftigen, detaillierte Vorschriften, die den Transport betreffen.

Welche Aufgaben und Pflichten die zuständige Behörde zu erfüllen hat, ergibt sich aus Kapitel III der TTVO. Neben einer Reihe von Kontrollen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Vorschriften der TTVO ist die Behörde auch gehalten, die Zulassung der Transportunternehmer und der Transportmittel zu überprüfen.

IV. Anforderungen an die behördliche Kontrolle

Neben den dargestellten allgemeinen Grundzügen der TTVO sind die in Art. 14, 15 und 21 TTVO enthaltenen Regelungen von besonderer Relevanz im Hinblick auf die Fragen der Abfertigung des Transports durch den zuständigen Amtsveterinär sowie dessen damit im Zusammenhang stehenden Rechte und

Pflichten. Auch insoweit beschränkt sich die TTVO auf die Sicherstellung eines tierschutzgerechten *Transports* und trifft allein hierfür eigenständige Regelungen.

So sind die zuständigen Amtsveterinäre ausweislich Art. 14 TTVO dazu verpflichtet, vor langen, grenzüberschreitenden Transporten geeignete Kontrollen durchzuführen, um den Schutz der Tiere auf dem gesamten Transport sicherzustellen. Art. 15 TTVO enthält Vorschriften zu Kontrollen während langer Beförderungen und Art. 21 TTVO regelt die Kontrollen an Ausgangsorten und Grenzkontrollstellen.

Artikel 14 TTVO

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

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

- a) Sie überprüft durch geeignete Kontrollen, ob
 - i) die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt werden, und gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügen;*
 - ii) das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht;**
- b) sie verpflichtet den Organisator, wenn das Ergebnis der Kontrollen gemäß Buchstabe a) nicht zufrieden stellend ist, die Planung der vorgesehenen langen Beförderung so zu ändern, dass die Vorschriften dieser Verordnung eingehalten werden;*
- c) sie versieht das Fahrtenbuch mit einem Stempel, wenn das Ergebnis der Kontrollen gemäß Buchstabe a) zufrieden stellend ist;*
- d) sie übermittelt der zuständigen Behörde am Bestimmungsort, am Ausgangsort oder an der Kontrollstelle über das Informationsaustauschsystem gemäß Artikel 20 der Richtlinie 90/425/EWG so schnell wie möglich die im Fahrtenbuch eingetragenen Angaben über die geplante lange Beförderung.*

(2) (...)

Artikel 15 TTVO

Kontrollen der zuständigen Behörde während langer Beförderungen

(1) Die zuständige Behörde führt während der langen Beförderung in frei gewählten Abständen Zufallskontrollen oder gezielte Kontrollen durch, um zu überprüfen, ob die angegebene Beförderungsdauer wirklichkeitsnah ist und ob bei der Beförderung die Vorschriften dieser Verordnung, insbesondere die Beförderungs- und Ruhezeiten gemäß Anhang I Kapitel V, eingehalten worden sind.

(2) Bei langen Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten und mit Drittländern werden die Kontrollen der Transportfähigkeit nach Anhang I Kapitel I vor dem Verladen am Versandort als Teil der Tiergesundheitskontrollen gemäß den entsprechenden Veterinärvorschriften der Gemeinschaft innerhalb der dort vorgesehenen Fristen durchgeführt.

(3) Handelt es sich bei dem Bestimmungsort um einen Schlachthof, können die Kontrollen gemäß Absatz 1 als Teil der Kontrolle der Einhaltung der Tierschutzbestimmungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (19) durchgeführt werden.

(4) Zur Durchführung dieser Kontrollen können gegebenenfalls die mit Hilfe von Navigationssystemen erstellten Aufzeichnungen der Bewegungen der Transportmittel verwendet werden.

Artikel 21 TTVO

Kontrollen an Ausgangsorten und Grenzkontrollstellen

(1) Unbeschadet der Kontrollen gemäß Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 639/2003 kontrollieren amtliche Tierärzte der betreffenden Mitgliedstaaten, wenn Tiere an Ausgangsorten oder Grenzkontrollstellen gestellt werden, ob die Tiere im Einklang mit den Vorschriften dieser Verordnung transportiert werden und insbesondere, ob

- a) die Transportunternehmer die Kopie einer gültigen Zulassung gemäß Artikel 10 Absatz 1 oder für lange Beförderungen gemäß Artikel 11 Absatz 1 eingereicht haben;
- b) die Fahrer von Straßenfahrzeugen, auf denen Hausequiden, Hausrinder, Hausschafe, Hausziegen, Hausschweine oder Hausgeflügel befördert werden, sowie die Betreuer einen gültigen Befähigungsnachweis gemäß Artikel 17 Absatz 2 vorgewiesen haben;
- c) die Tiere mit Blick auf ihre Weiterbeförderung transportfähig sind;
- d) die Transportmittel, auf denen die Tiere weiter befördert werden sollen, die Anforderungen gemäß Anhang I Kapitel II und gegebenenfalls Kapitel VI

erfüllen;

e) Transportunternehmer im Falle der Ausfuhr den Nachweis erbracht haben, dass bei der Beförderung vom Versandort zum ersten Entladeort im Endbestimmungsland die Vorschriften der internationalen Übereinkommen, die in Anhang V aufgelistet sind und in den betreffenden Drittländern gelten, eingehalten wurden;

f) Hausequiden, Hausrinder, Hausschafe, Hausziegen und Hausschweine einer langen Beförderung unterzogen worden sind oder unterzogen werden sollen.

(2) Bei langen Beförderungen von Hausequiden, Hausrindern, Hausschafen, Hausschweinen führen amtliche Tierärzte an den Ausgangsorten und Grenzkontrollstellen die in Anhang II Abschnitt 3 „Bestimmungsort“ des Fahrtenbuchs vorgesehenen Kontrollen durch und zeichnen die Kontrollergebnisse auf. Aufzeichnungen über diese Kontrollen sowie die Kontrolle gemäß Absatz 1 werden von der zuständigen Behörde vom Tag der Kontrollen an gerechnet mindestens drei Jahre lang aufbewahrt, einschließlich einer Kopie des entsprechenden Schaublattes oder Aufdruckes gemäß Anhang I oder Anhang I B der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85, soweit das Fahrzeug unter die genannte Verordnung fällt.

(3) Ist die zuständige Behörde der Auffassung, dass die Tiere zur Weiterbeförderung zum Endbestimmungsort nicht transportfähig sind, so veranlasst sie, dass die Tiere entladen, getränkt und gefüttert werden und ruhen können.

D. Das Urteil des EuGH vom 23. April 2015 (C 424/13)

Im Jahr 2015 ist zum Verständnis und zur Reichweite dieser Regelungen eine wegweisende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs ergangen.¹⁴

Ausgangspunkt des EuGH-Urteils bildete ein Verfahren, das vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof geführt wurde. Der Verwaltungsgerichtshof musste sich mit der Frage befassen, ob ein beantragter, etwa 7.000 km langer Tiertransport von Rindern von Deutschland über Polen, Weißrussland, Russland, Kasachstan bis nach Usbekistan nach Art. 14 Abs. 1 TTVO seitens der zuständigen Behörde genehmigt/abgestempelt werden musste, obwohl sich aus dem vom Organisator vorgelegten Fahrtenbuch (Abschnitt 1) ergab, dass die rechtlichen Vorgaben der TTVO insbesondere im Hinblick auf die Beförderungshöchstdauer nicht eingehalten werden sollten.

Die zuständige Behörde war der Auffassung, dass die TTVO-Vorgaben auch für die Beförderung in den Drittländern gelten und hatte eine Abfertigung bzw. Genehmigung des Transports unter Berufung hierauf verweigert. Da die Einhaltung nach den Planungsdaten im Fahrtenbuch nicht gewährleistet war, war

¹⁴ EuGH, Urteil vom 23.4.2015, C-424/13.

die Genehmigung nach Ansicht der Behörde zu versagen. Das Unternehmen war demgegenüber der Auffassung, die TTVO-Vorgaben würden nur auf den im räumlichen Geltungsbereich der TTVO stattfindenden Beförderungsabschnitt anzuwenden sein.

Das deutsche Gericht legte dem EuGH im Wege der Vorabentscheidung die zwei folgenden Fragen vor, nämlich, ob:

„Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1/2005 dahin auszulegen ist, dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Unionsgebiet beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung der in Rede stehenden Tiere verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass der Organisator des Transports ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnahe Angaben zur Planung der Beförderung enthält und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden, und dass die Behörde, wenn dies nicht der Fall ist, verlangen darf, die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.“¹⁵

Der EuGH bejaht diese Frage und begründet dies damit, dass bereits die TTVO selbst u. a. in Art. 5 Abs. 4, Art. 14, Art. 15 und Art. 21 Regelungen für lange Tiertransporte in Drittländer treffe. Zur Begründung dieses Urteils führte der EuGH weiter aus, dass die vom Organisator zu machenden Angaben in Abschnitt 1 des Fahrtenbuchs,

„die u. a. die voraussichtlichen Ruhe-, Umlade- oder Ausgangsorte betreffen (Nr. 6), (...), wie sich aus der Legaldefinition des Begriffs „Beförderung“ in Art. 2 Buchst. j der Verordnung Nr. 1/2005 ergibt, den gesamten vorgesehenen Transportvorgang vom Versand- zum Bestimmungsort umfassen [müssen]. Daher muss das Fahrtenbuch bei einer langen Beförderung in Drittländer solche Angaben sowohl für den Beförderungsabschnitt enthalten, der im Unionsgebiet stattfindet, als auch für den Abschnitt, der in Drittländern stattfindet.“¹⁶

Weiterhin wies der EuGH in dem Urteil darauf hin, dass die zuständige Behörde der Mitgliedstaaten bei der Beurteilung, ob das Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und somit darauf schließen lässt, dass die Beförderung den TTVO-Vorgaben entsprechen wird, über ein gewisses Ermessen verfügt,

¹⁵ EuGH, a.a.O..

¹⁶ EuGH, a.a.O..

„das es ihr ermöglicht, Unwägbarkeiten, die eine zum Teil in Drittländern stattfindende lange Beförderung mit sich bringt, angemessen Rechnung zu tragen.

[...]

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 insbesondere unter Berücksichtigung der Ausstattung der Transportmittel und der vorgesehenen Planung der Beförderung darauf schließen lässt, dass der vorgesehene Transport das Wohlergehen der Tiere in gleichem Maße gewährleisten wird wie die fraglichen technischen Vorschriften.“¹⁷

E. Rechtliche Beurteilung der Fragestellungen

Nachdem nun die gesetzlichen Grundlagen sowie das Urteil des EuGH zusammenfassend dargestellt wurden, wird im Folgenden den eingangs gestellten Gutachtenfragen nachgegangen. Es gilt zu klären, inwieweit die Transportgenehmigung von dem zuständigen Amtsveterinär verweigert werden darf und muss, wenn andere Erkenntnisquellen als das Fahrtenbuch (I.) auf einen Verstoß gegen die TTVO hinweisen und ob ein Transport auch dann untersagt werden darf, wenn losgelöst von einem etwaigen Verstoß gegen das Transportrecht mit einer tierquälerischen Behandlung der Tiere am Bestimmungsort zu rechnen ist (II.)

I. Verweigerung der Transportgenehmigung, wenn aufgrund anderer Erkenntnisquellen als dem Fahrtenbuch von einem Verstoß gegen die TTVO auszugehen ist

Der Europäische Gerichtshof hat sich in der oben angeführten Entscheidung allein damit befasst, wie die zuständige Behörde zu verfahren hat, wenn sich die Anhaltspunkte für die Nichteinhaltung der TTVO aus dem Fahrtenbuch selbst ergeben.

In der Realität sieht sich der zuständige Amtsveterinär jedoch oftmals in folgender Situation: Obwohl das Fahrtenbuch im Hinblick auf die TTVO nicht zu beanstanden ist, verfügt er aus anderen Quellen über Kenntnisse, aufgrund derer er von Verstößen gegen die TTVO ausgehen muss, jedenfalls aber die ernsthafte, realistische und nicht lediglich fernliegende Möglichkeit eines solchen Verstoßes besteht.

¹⁷ EuGH, a.a.O..

So weist das Fahrtenbuch etwa eine Tourenplanung aus, nach der ausreichende Pausen gemacht und die Fahrzeiten nicht überschritten werden. Gleichzeitig kam es an den betreffenden Grenzübergängen in der Vergangenheit aber immer wieder zu stundenlangen Wartezeiten, sodass auch bei diesem Transport die realistische und nicht fernliegende Möglichkeit eines Verstoßes gegen die Vorgaben der TTVO besteht. Oder bei dem als Bestimmungsort angegebenen Ort handelt es sich um einen Hafen, in dem Tiere regelmäßig zum Weitertransport auf Schiffe verladen werden. Teilweise führt die Route auch durch Krisengebiete, sodass etwa aufgrund der Kriegszustände nicht davon ausgegangen werden kann, dass an den ausweislich des Fahrtenbuchs dafür vorgesehenen Stationen – sofern diese überhaupt noch angesteuert werden können - eine adäquate Versorgung der Tiere stattfinden wird.¹⁸ Es ließen sich Dutzende ähnlicher Szenarien beschreiben, bei denen das Fahrtenbuch für sich genommen nicht zu beanstanden ist, gleichwohl aber in der Realität die nicht fernliegende Möglichkeit eines Verstoßes gegen die TTVO ersichtlich ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Anforderungen die Prüfung des Amtsveterinärs vor Erteilung der Genehmigung genügen muss und inwieweit der Amtsveterinär gehalten ist, auch andere Quellen als das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch heranzuziehen, um festzustellen, ob dieses tatsächlich wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften der Verordnung entspricht (Art. 14 Abs. 1 lit. a Ziff. ii TTVO).

1. Der Amtsermittlungsgrundsatz, § 24 VwVfG

Vorliegend handelt es sich bei dem Vollzug der TTVO um einen sogenannten indirekten Vollzug durch die nationalen Behörden im Sinne des Art. 291 Abs. 1 AEUV. Hiernach erfolgt in der Rechtsanwendung eine Kombination nationalen Rechts und des Unionsrechts. Soweit das Unionsrecht keine Angaben enthält, wenden die Mitgliedsstaaten ihr nationales Recht an. Dabei ist die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, und dass unionsrechtliche Sachverhalte nicht schlechter behandelt werden als rein nationale.

Nach Art. 14 TTVO sind seitens der Behörde geeignete Kontrollen durchzuführen. Was im Rahmen dieser Kontrollen zu überprüfen ist, regelt Art. 14 TTVO. Gleichwohl ist der Blick hier auch auf § 24 VwVfG (bzw. der entsprechenden Norm im jeweiligen Landes-VwVfG) zu richten. Die zuständige Be-

¹⁸ Vgl. hierzu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)).

hörde, in diesem Fall der Amtsveterinär, ist nämlich gehalten, von Amts wegen den Sachverhalt zu ermitteln:¹⁹

„Es ist grundsätzlich Aufgabe der Behörde, alle relevanten Umstände, die sie ihrer Verwaltungsentscheidung zugrunde zu legen hat, selbst festzustellen.“²⁰

Dabei ist die Behörde verpflichtet, den Sachverhalt ohne Einschränkung durch den Vortrag oder das Beweisangebot der Beteiligten zu ermitteln, soweit er für den Einzelfall von Bedeutung ist. Schließlich ergibt sich schon aus rechtsstaatlichen Gründen, dass das öffentliche Interesse an einer zutreffenden Sachverhaltsermittlung im VwVfG Vorrang vor privaten Interessen der Beteiligten an einer nur ihnen günstigen Sachverhaltsfeststellung hat. Insofern beruht der behördliche Untersuchungsgrundsatz auf dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.²¹ Dem zuständigen Amtsveterinär kommt im Rahmen der Amtsermittlung ein weites Ermessen zu, sodass er Art und Umfang der Ermittlungen selbst bestimmen kann und andererseits nicht an etwaige Beweisanträge oder sonstiges Vorbringen der Beteiligten gebunden ist.

Damit trägt § 24 VwVfG der Effektivität des Verwaltungshandelns Rechnung und ist letztlich ebenso Ausdruck der Nichtförmlichkeit des Verfahrens. Im Übrigen werden Art und Umfang der erforderlichen Sachverhaltsermittlung von dem Ziel des Verwaltungsverfahrens bestimmt. Da Verwaltungsverfahren auf die Setzung einer Rechtsfolge in Gestalt eines Verwaltungsaktes bzw. den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet sind, bestimmt auch dieses Ziel die Ermittlung der Tatsachengrundlage. Erforderlich ist insoweit die Feststellung des für die Entscheidung erheblichen Sachverhaltes.

Das im Ermessen der Behörde stehende Prüfprogramm ist damit begrenzt durch den Rahmen des Verfahrensziels sowie das anzuwendende materielle Recht. Darüber hinaus beinhaltet das Prinzip der freien Beweiswürdigung, dass die Behörde bei der Ermittlung des Sachverhaltes nicht an Beweisregeln, wie sie etwa dem Strafprozess zugrunde liegen, gebunden ist. Geboten, aber auch ausreichend ist, dass sich die Behörde bei der Würdigung der Beweismittel im Rahmen der Logik, naturgesetzlicher Gegebenheiten und der allgemeinen Lebenserfahrung bewegt.²²

In diesem Sinne ist der Amtsveterinär verpflichtet, auf alle möglichen Quellen zurückzugreifen, um sich über die erwartbaren Verhältnisse auf der Transport-

¹⁹ Maisack/Rabitsch, AtD 3/2018, 148, 152.

²⁰ VG München Urt. v. 19.7.2016 – 3 K 14.4307, BeckRS 2016, 49907; Stelkens/Bönk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 24 Rn. 5.

²¹ Stelkens/Bönk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, 9. Aufl. 2018, VwVfG § 24 Rn. 1-13.

²² VG Berlin NVwZ 2001, 232.

route zu unterrichten.²³ Darunter fallen nicht nur beispielsweise Angaben der Europäischen Kommission²⁴ und ausländischer Ministerien, die auf Mängel in den betreffenden Staaten mit Blick auf die Anforderungen der TTVO hindeuten.²⁵ Von Relevanz sind desgleichen Prognosen des Deutschen Wetterdienstes und internationaler meteorologischer Wetterdienste zum Wetter während der geplanten Transportzeit,²⁶ da sich hieraus etwa eine drohende Überschreitung der zulässigen Höchsttemperatur in den Transportfahrzeugen ergeben kann. Nicht zuletzt sind Warnungen einschlägiger Nichtregierungsorganisationen heranzuziehen.²⁷ Aber auch journalistische Reportagen können Anhaltspunkte liefern, vor denen die Behörde nicht die Augen verschließen darf.²⁸

Selbstverständlich kommt dabei nicht jedem einzelnen Anhaltspunkt im Rahmen der nach den Vorgaben des Art. 14 TTVO zu erfolgenden Prüfung gleiches Gewicht zu. Der Beweiswert hängt beispielsweise und nicht abschließend i.S.d. Glaubhaftigkeit der Information an

- dem Detailreichtum der Angaben,
- ihrer Widerspruchsfreiheit,
- der Substantiierung durch Bildmaterial o. ä.,
- der Bestätigung durch verschiedene Quellen,
- Angaben aus verschiedenen Quellen, die sich zu einem konsistenten Gesamtbild zusammenfügen²⁹ sowie
- dem Kontext, in dem die Angaben gemacht wurden.

Darüber hinaus sind i.S.d. Glaubwürdigkeit des Informanten relevant

- die Verifizierung oder Falsifizierung seiner früheren Berichte,³⁰
- seine generelle politische Einstellung (so kann ein Bericht des BDI anders zu bewerten sein als einer der ödp) oder

²³ *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 152.

²⁴ Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Erlass vom 30.1.2018, Az. 24-9161.42/10, S. 5.

²⁵ Vgl. die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der AfD-Fraktion et al., BT-Ds. 19/727 vom 13.2.2018, S. 3. Hierin stützt sich die Bundesregierung auf Angaben des türkischen Landwirtschaftsministeriums zur Absicht der Errichtung von Versorgungsstationen, aus welchen sich - bei Lichte besehen - gerade das aktuelle Fehlen solcher Stationen ergibt.

²⁶ Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Erlass vom 30.1.2018, Az. 24-9161.42/10, S. 5.

²⁷ Vgl. *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 152: So stützt sich beispielsweise auch die Europäische Kommission auf Mitteilungen der Eurogroup for Animals, Animals Angels, Compassion in World Farming und Eyes on Animals Europäische Kommission, Bericht vom 10.11.2011 an das Europäische Parlament und den Rat über die Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport, KOM(2011)700.

²⁸ *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 152.

²⁹ *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 152.

³⁰ *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 152.

- seine im konkreten Zusammenhang verfolgten Ziele.

Es lässt sich demnach konstatieren, dass der Amtsveterinär in Ansehung des Amtsermittlungsgrundsatzes nicht nur befugt, sondern verpflichtet ist, auch andere Quellen als das Fahrtenbuch zur Überprüfung heranzuziehen.

2. Die Prüfung des Art. 14 TTVO

Gem. Art. 14 Abs. 1 lit. a TTVO bedarf es einer Dokumentenprüfung nach Abs. 1 lit. a, einer Prüfung, ob das Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält nach Abs. 1 lit. a, ii Alt. 1 sowie gem. Abs. 1 lit. a, ii 2. Alt. einer Prüfung, ob das Fahrtenbuch darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften der TTVO entspricht. Diese Überprüfung hat durch geeignete Kontrollen zu erfolgen.

a) Dokumentenprüfung

Damit der zuständige Amtsveterinär eine umfassende Kontrolle aller Dokumente durchführen kann, ist der Organisator (Art. 2 lit. q TTVO) gehalten, gem. Art. 5 Abs. 4 i.V.m Anh. II Nr. 3 lit. b TTVO bereits zwei Werktage vor Beginn des Transports, d.h. vor dem Verladen des ersten Tieres, eine Kopie von Abschnitt 1 des Fahrtenbuchs zu übermitteln. Es steht der Behörde offen, eine Vorlage der Dokumente auch zu einem früheren Zeitpunkt zu fordern, bzw. weitere Belege oder Informationen vom Organisator zu verlangen, sofern dies zur Überprüfung erforderlich ist (vgl. hierzu Anh. II Nr. 3 lit. b TTVO).

Weiterhin müssen der Behörde gültige Zulassungen für die Transportmittel nachgewiesen werden, vgl. Art. 18, 19 TTVO, sowie Befähigungsnachweise für die Personen, die für die Beförderung zuständig sind, sowie die Fahrer und die mit der Betreuung der Tiere betrauten Personen.³¹ Insbesondere im Zusammenhang mit den Befähigungsnachweisen muss die Behörde nachvollziehen, ob die Anzahl der eingesetzten Personen mit Befähigungsnachweis ausreichend ist, um die Einhaltung der TTVO-Vorschriften auf dem Transport auch tatsächlich gewährleisten zu können.³²

b) Prüfung, ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält

Einer der wichtigsten Bestandteile einer Kontrolle nach Maßgabe des Art. 14 Abs. 1 lit. a, ii TTVO ist die sogenannte Plausibilitätsprüfung. Die zuständige Behörde muss sich damit auseinandersetzen, ob die vom Organisator geplante

³¹ *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016 Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 6; OLG Stuttgart, Beschluss vom 29.03.2012, Az.: 1 Ss 142/12.

³² *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 6.

Transportroute, wie sie in Abschnitt 1 des Fahrtenbuchs dargestellt ist, anhand der angegebenen Orte nachvollziehbar ist.³³

Der Wortlaut des Art. 14 Abs. 1 lit. a Ziff. ii Fall 1 TTVO fordert insoweit die Prüfung, ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält. Dieser Punkt ist von enormer Bedeutung, denn er stellt einen Bezug der Planung zur Realität, d.h. den tatsächlich „auf der Straße“ herrschenden Bedingungen her. Wartezeiten oder zu erwartende Temperaturen an Grenzübergängen, Straßen mit Geschwindigkeitsbegrenzungen, Kontrollstellen, die nicht über erforderliche Zulassungen verfügen oder Ankünfte zu Zeiten, an denen kein zuständiger Tierarzt üblicherweise arbeitet: All das muss in die Planung einfließen und gilt es von Seiten der Behörde zu überprüfen.

Hierbei soll das Augenmerk der zuständigen Behörde insbesondere auf folgenden Punkten liegen³⁴:

- Lückenlose Beschreibung des gesamten Transports, d.h. vom Versandort bis zum Bestimmungsort (im Drittland),
- Korrelation von angegebener Geschwindigkeit und Ankunfts- bzw. Ruhezeiten,
- Zulassung und Öffnung angegebener Kontrollstellen,
- Erreichbarkeit des zuständigen Tierarztes an den Ausgangsorten.

Die Wirklichkeitsnähe der Angaben im Fahrtenbuch, welche die Behörde gemäß Art. 14 Abs. 1 lit. a Ziff. ii TTVO prüft, ist auch dann nicht gegeben, wenn die Vorschriften der TTVO bei unveränderter Umsetzung der Planung nur unter Verletzung anderer Rechtsvorschriften – etwa Geschwindigkeitsbegrenzungen oder den Maximallenkzeiten der Fahrer – eingehalten werden könnten.³⁵ Schließlich ist davon auszugehen, dass der Unionsgesetzgeber von einer Einhaltung der von ihm erlassenen Vorschriften, wie etwa der Beachtung bezüglich der Lenk- und Ruhezeiten einschlägigen VO (EG) Nr. 561/2006 ausgeht.³⁶ Bei einer ordnungsgemäßen Überprüfung der wirklichkeitsnahen Angaben ist daher immer eine umfassende Prüfung des jeweiligen Transports durchzuführen.³⁷

c) Prüfung, ob die Beförderung den Vorschriften der TTVO entspricht

Gemäß Abschnitt 1 Nr. 7 der Anlage zur TTVO „gewährleistet“ der Organisator mit seiner Unterschrift die Einhaltung der Verordnung. Er erklärt, „geeigne-

³³ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung WD 5 – 3000 - 001/17, S. 10.

³⁴ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 7.

³⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 11.

³⁶ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 11.

³⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 11.

te Vorkehrungen getroffen zu haben, um das Wohlbefinden der Tiere nach Maßgabe der EU-Tiertransport-VO des Rates während der gesamten Beförderungsdauer zu gewährleisten“, vgl. Anh. II Abschnitt 1 Feld Nr. 7.³⁸

Abgesehen von einem direkten Verstoß gegen die Vorgaben der TTVO, kann auch ein Verstoß gegen andere im Zusammenhang mit dem Transport stehende Rechtsnormen an diesem Punkt eine Rolle spielen. So kann ein Verstoß gegen andere Rechtsnormen etwa zu einer erhöhten Unfallgefahr führen und mittelbar zu einem Verstoß gegen den Vorsorgegrundsatz und das Beschleunigungsgebot gem. Art. 3 TTVO führen.³⁹

Eine systematische und teleologische Zusammenschau des Art. 14 mit Art. 3 der TTVO, in welchem der Vorsorgegrundsatz⁴⁰ niedergelegt ist, ergibt für die Annahme der Möglichkeit des Verstoßes eine niedrige Schwelle:⁴¹ Ein Transport darf hiernach schon dann nicht durchgeführt oder veranlasst werden, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten (Art. 3 TTVO). Verletzungen oder unnötige Leiden könnten dem Tier immer schon dann zugefügt werden, wenn gegen Vorschriften verstoßen werden könnte, die für das Wohlbefinden der Tiere von Bedeutung sind.⁴² Der Grundsatz, wonach ein Transport von Tieren nicht durchgeführt werden darf, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten, wird durch den elften Erwägungsgrund der TTVO als allgemeine Grundlage der Verordnung bekräftigt; seine Anwendbarkeit im Rahmen des Art. 14 TTVO hat der EuGH im o.g. Urteil betont.⁴³

Eine primärrechtskonforme Auslegung nach Art. 13 AEUV deutet in dieselbe Richtung. Gemäß Art. 13 AEUV ist dem Wohlergehen der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

Daneben dürfte nach der Entscheidung des EuGH als geklärt anzusehen sein, dass die TTVO-Vorgaben einschließlich der Anhänge und der allgemeinen Bedingungen nach Art. 3 TTVO während der gesamten Beförderung eingehalten werden müssen,⁴⁴ zumal auch Art. 14 TTVO von der Beförderung spricht, die in Art. 2 lit. j TTVO als

³⁸ Die Kontrolle umfasst etwa die Transportfähigkeit der Tiere, die Ladedichte, die Innenraumhöhe der Transporter, Belüftung, Futtermittel und Tränkevorrichtung etc.; vgl. hierzu ausführlich *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 11 ff..

³⁹ *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 154.

⁴⁰ Siehe zum Vorsorgegrundsatz *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Anhang I, Kap. II, Rn. 16.

⁴¹ *Maisack/Rabitsch*, AtD 3/2018, 148, 151.

⁴² *Maisack/Rabitsch* AtD 3/2018, 148, 151.

⁴³ EuGH a.a.O., Rn. 36; *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 12.

⁴⁴ EuGH a.a.O.; siehe auch Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 001/17, S. 11.

„gesamte(r) Transportvorgang vom Versand- zum Bestimmungsort, einschließlich des Entladens, Unterbringens und Verladens an Zwischenstationen“

definiert wird.

Insgesamt ist die Zielrichtung des Europäischen Gesetzgebers als klar dahingehend zu verstehen, dass es letztlich um einen umfassenden Tierschutz auf dem gesamten Transport geht. So führte auch der EuGH in seiner Entscheidung vom 23.05.2015 aus:

„(...) Damit steht für die Kammer fest, dass es Ziel der Tiertransport-VO war, bei dem Transport von Tieren dem Schutz der Tiere höchstmögliche Geltung zu verschaffen. Dies kann in sinnvoller Art und Weise nur dadurch geschehen, dass die Vorgaben der EU-Tiertransport-VO auf dem gesamten Transportweg gelten.“

Um das angestrebte Schutzniveau auch tatsächlich zu gewährleisten, hat die Behörde die Überprüfung der Voraussetzungen des Art. 14 TTVO durch geeignete Kontrollen durchzuführen. Vor diesem Hintergrund müssen all diese Erwägungen unabhängig davon gelten, ob sich ein drohender Verstoß gegen die TTVO auf dem Transport aus dem Fahrtenbuch oder aus anderen Informationsquellen entnehmen lässt.

Wie oben bereits dargelegt, genehmigt die Behörde den Transport gem. Art. 14 Abs. 1 lit. b und c TTVO, wenn die Prüfung zufriedenstellend ist. Ist dies nicht der Fall, darf die Behörde verlangen, „die Planung so zu ändern, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen für die gesamte Beförderung gewährleistet ist“.

Im Ergebnis muss Art. 14 Abs. 1 lit. b und c der TTVO daher so ausgelegt werden,

„dass die Behörde die Abstempelung des Fahrtenbuchs gemäß Art. 14 Abs. 1 lit. c) TTVO (Genehmigung der langen Tierbeförderung) verweigern muss, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte, realistische (und nicht lediglich fern liegende) Möglichkeit besteht, dass es während des Transports zu einer Verletzung der Vorschriften der TTVO kommen wird; denn der Organisator muss in der Lage sein, nachvollziehbar nachzuweisen, dass die TTVO-Vorgaben einschließlich der Anhänge und der allgemeinen Bedingungen nach Art. 3 TTVO während der gesamten Beförderung eingehalten werden.“⁴⁵

⁴⁵ Vgl. hierzu Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ausarbeitung WD 5 – 3000 – 001/17, S. 11.

d) Besonderheiten bei Transporten durch oder in Kriegsgebiete

Sollten Kontrollstellen oder der Bestimmungsort in einem Gebiet liegen, in dem Krieg⁴⁶ herrscht, so bedarf dieser Umstand sicherlich einer besonderen Würdigung. An die Prüfung im Rahmen des Art. 14 TTVO sind insoweit erhöhte Anforderungen zu stellen, als sich die Behörde unter diesen Gegebenheiten kaum auf die Aktualität der ihr vorliegenden Informationen verlassen kann, selbst wenn diese aus jüngster Vergangenheit sind. Schließlich können sich im Rahmen einer Kriegssituation die örtlichen Gegebenheiten bzw. Infrastrukturen oder staatliche Strukturen in kürzester Zeit grundlegend verändern. In Anlehnung an die von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze sollte die Behörde von der tatsächlichen und abschbaren Lage in dem jeweiligen Staat bzw. dem jeweiligen Ort ausgehen und kann dabei in Bezug auf Kriegs- oder Krisengebiete etwa auf Informationen durch das Auswärtige Amt zurückgreifen.⁴⁷

Wenn in einem Drittstaat eine konkrete Kriegssituation im Land bereits vorliegt, so kann häufig von einer hohen, d.h. ernsthaften und nicht bloß fernliegenden Gefahr der Verletzung tierschutzrechtlicher Vorgaben im Sinne der TTVO ausgegangen werden. Dies muss jedoch für den konkreten Ort und die konkrete Transportroute im Einzelfall vom Amtsveterinär geprüft werden. Stets zu bedenken ist, dass der Transport nicht etwa vorbehaltlich der Verweigerung der Genehmigung erlaubt, sondern vorbehaltlich der Genehmigung verboten ist. Daher muss der Amtsveterinär sich positiv von der überwiegenden Wahrscheinlichkeit der Einhaltung sämtlicher Vorgaben der TTVO überzeugen (s.o.). Insofern müsste derjenige, der die Erteilung der Genehmigung begehrt, an dieser Stelle belegen – sei es etwa durch Dokumente, Videos oder Zeugenaussagen, dass die konkrete Route und der Bestimmungsort nicht durch den Kriegszustand beeinträchtigt sind und somit die Vorschriften der TTVO mit überwiegender Wahrscheinlichkeit eingehalten werden.

e) Sammelstellenhopping und Schiffspassagen

Darüber hinaus sollte der Bestimmungsort ohnehin immer einer eingehenden Prüfung unterzogen werden. Und zwar dahingehend, ob es sich tatsächlich um

⁴⁶ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Jaekel, 64. EL Mai 2018, AEUV Art. 347 Rn. 16-18.

Der Begriff des *Krieges* orientiert sich im Kern an der völkerrechtlichen Begriffssubstanz. Allerdings ist im Völkerrecht die traditionelle Formulierung „Krieg“ zunehmend durch den etwas weitergefassten Begriff des „bewaffneten internationalen Konfliktes“ abgelöst worden. Obwohl Art. 347 2. Alt. AEUV dem Wortlaut nach an den traditionellen Begriff anknüpft, entspricht es der Zielsetzung der Vorschrift, die den legitimen Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten in äußeren Notstandslagen Rechnung tragen will, diese Tatbestandsalternative im Sinne der neueren flexibleren Begriffsbestimmung aufzufassen. ‚Krieg‘ meint daher alle Situationen, in denen eine Konfliktpartei in zurechenbarer Weise Waffengewalt gegen den völkerrechtlich geschützten Bereich des Gegners anwendet.“

⁴⁷ So schätzt das Auswärtige Amt die Situation in Syrien derzeit etwa wie folgt ein: „Die staatlichen Strukturen sind in zahlreichen Orten zerfallen und das allgemeine Gewaltisiko ist sehr hoch.“, Sicherheitshinweis des Auswärtigen Amtes, abrufbar unter https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/syrien-node/syriensicherheit/204278#content_0.

den Bestimmungsort nach den Vorgaben der TTVO handelt. Der Anwendungsbereich der TTVO erstreckt sich grundsätzlich auf die Beförderung vom Versand- bis zum Bestimmungsort (s.o., Art. 2 lit. j TTVO). Er endet genau genommen erst, wenn das letzte Tier am Bestimmungsort entladen wurde.⁴⁸ Gemäß Art. 2 lit. s TTVO ist der Bestimmungsort demnach noch nicht erreicht, wenn die Tiere nach Erreichen des in der Transportplanung als Bestimmungsort angegebenen Ortes bereits nach weniger als 48 Stunden Aufenthalt weitertransportiert werden.

Zum Teil muss davon ausgegangen werden, dass der in der Transportplanung angegebene „Bestimmungsort“ nur eine Sammelstelle und nicht der wahre Bestimmungsort ist.⁴⁹ Zur Problematik, wann der Transport beginnt und wann er endet, haben die für den Vollzug zuständigen Länder einen entsprechenden Vermerk in ihre Vollzugshinweise (Handbuch Tiertransport) zur einheitlichen Durchsetzung und Umsetzung tierschutzrechtlicher Belange im Zusammenhang mit Tiertransporten aufgenommen.⁵⁰ Hiernach richtet sich sodann auch die zuständige Höchstbeförderungsdauer. Lediglich in Fällen des Art. 2 lit. r Satz 2 TTVO können Sammelstellen als zweiter Versandort gelten. Dennoch wird in der Praxis oftmals ohne Einhaltung der in Art. 2 lit. r TTVO genannten Voraussetzungen eine Sammelstelle als Versandort deklariert.⁵¹ Diese Vorgehensweise dient häufig dazu, die Grenzen der zulässigen Höchstbeförderungsdauer zu überschreiten. Um zu vertuschen, welches der eigentliche Bestimmungsort ist, werden Sammelstellen ebenfalls häufig als Bestimmungsort angegeben. Dies führt nicht nur dazu, dass bei einem Weitertransport der Tiere ggf. die Transportzeiten überschritten oder andere Vorschriften der TTVO nicht mehr eingehalten werden. Der Amtsveterinär kann so auch nicht ersehen, ob es sich bei dem wahren Ziel um einen Ort handelt, an dem die Tiere unter tierquälerischen Bedingungen der Schlachtung zugeführt werden sollen. Es handelt sich bei diesem Phänomen um sogenanntes Sammelstellenhopping.⁵² Diese Vorgehensweise steht der Genehmigung entgegen, falls unter Einbeziehung des Transportabschnitts bis zum wirklichen Bestimmungsort Vorschriften der TTVO nicht eingehalten werden – wiederum auch möglicherweise dadurch, dass die Einhaltung nur unter Verletzung anderer Vorschriften möglich wäre, da diese Bedingung nicht wirklichkeitsnah wäre. Hat der Amtsveterinär also Anhaltspunkte, gleich aus welcher Quelle, dass auf dem Transport „Sammelstellenhopping“ betrieben wird, muss er ihnen nachgehen und darf

⁴⁸ *Maisack/Rabitsch*, AtD 2/2018, 92.

⁴⁹ *Maisack/Rabitsch*, AtD 2/2018, 92, 94.

⁵⁰ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/13006, S. 2: „Aus Artikel 2, Buchstaben j und m der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 ergibt sich, dass die Gesamtbeförderungsdauer die Zeit vom Beginn des Verladens des ersten Tieres am Versandort bis zum Abladen des letzten Tieres am Bestimmungsort umfasst.“

⁵¹ *Maisack/Rabitsch*, AtD 2/2018, 92, 93.

⁵² *Maisack/Rabitsch*, AtD 2/2018, 92, 93.

den Transport nicht bzw. nur mit einer geeigneten Planungsänderung genehmigen.

Ein weiteres zu beobachtendes Phänomen ist die Angabe eines Hafens als Bestimmungsort, obwohl die Tiere dort auf Schiffe verladen und auf dem Seeweg weitertransportiert werden. Zum einen erfolgt der Transport auf dem Schiff dann nicht mehr unter der Maßgabe der Transportverordnung. Zum anderen ist zu unterstellen, dass der Transport auf Schiffen häufig unter tierschutzwidrigen Bedingungen abläuft.⁵³

Mit Urteil vom 19.10.2017 hat der EuGH⁵⁴ ausdrücklich festgestellt, dass eine solche Vorgehensweise sich mit der TTVO nicht in Einklang bringen lässt:

„Die ‚Erklärung des Transportunternehmers‘, die den Abschnitt 4 des Fahrtenbuchs darstellt, ist vom Fahrer auszufüllen und von ihm und von dem Transportunternehmer zu unterzeichnen. Diese Erklärung muss hinsichtlich des tatsächlichen Transportwegs (Ruhe-, Umlade-, Ausgangsorte) die verschiedenen Orte und Anschriften, das jeweilige Datum und die Uhrzeit der Ankunft und Abfahrt, die Aufenthaltsdauer und Begründungen, Begründungen für Abweichungen des tatsächlichen Transportwegs vom geplanten Transportweg, sonstige Bemerkungen sowie die Anzahl der während der Beförderung aufgetretenen Verletzungen und/oder Todesfälle bei den Tieren und Gründe dafür anführen.

Diese Auslegung ist geeignet, die praktische Wirksamkeit des Art. 14 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1/2005 zu wahren, der dahin auszulegen ist, dass die Genehmigung eines Transports, der mit einer im Gebiet der Union beginnenden und außerhalb dieses Gebiets fortgeführten langen Beförderung der betreffenden Tiere verbunden ist, durch die zuständige Behörde des Versandorts voraussetzt, dass der Organisator der Beförderung ein Fahrtenbuch vorlegt, das wirklichkeitsnah ist und darauf schließen lässt, dass die Bestimmungen dieser Verordnung auch für den in Drittländern stattfindenden Beförderungsabschnitt eingehalten werden (Urteil vom 23. April 2015, Zuchtvieh-Export, EUGH Aktenzeichen C-424/13, EU:C:2015:259, Rn. 56).

Um daher sowohl die Nützlichkeit dieser ex ante von der zuständigen Behörde des Versandorts durchgeführten Kontrolle als auch die Wirk-

⁵³ Vgl. nur Süddeutsche Zeitung vom 18. April 2017, Tiere auf Irrfahrt durchs Mittelmeer, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/tierschutz-tiere-auf-irrfahrt-durch-das-mittelmeer-1.3466566>, zuletzt abgerufen am 18.2.2019; ZDF-Dokumentation 37 Grad, Geheimsache Tiertransporte, abrufbar unter <https://www.zdf.de/dokumentation/37-grad/37-geheimsache-tiertransporte-100.html>, zuletzt abgerufen am 18.2.2019; ZDF-Dokumentation Frontal 21, Qualvolle Tiertransporte, abrufbar unter <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/qualvolle-tiertransporte-100.html>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

⁵⁴ EuGH, Urteil vom 19.10.2017, Az.: C-383/16, Hervorh. durch die Unterzeichnenden.

samkeit des Tierschutzes zu gewährleisten, ist es unerlässlich, zu verlangen, dass dieses Fahrtenbuch während der gesamten Beförderung geführt wird, und zwar auch während des Teils der Beförderung zwischen dem Ort des Ausgangs aus der Union und dem ersten Entladungsort im Endbestimmungsdrittland.

Drittens ergibt sich zwar aus Nr. 7 des Anhangs II der Verordnung Nr. 1/2015, dass bei der Ausfuhr von unter diese Verordnung fallenden Tieren in ein Drittland der betreffende Transportunternehmer das Fahrtenbuch dem amtlichen Tierarzt am Ort des Ausgangs aus der Union zu übergeben hat.

(...)

Folglich setzt Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 817/2010 voraus, dass der Transportunternehmer eine Kopie des Fahrtenbuchs bis zur Ankunft der betreffenden Tiere am Ort der ersten Entladung im Endbestimmungsdrittland ausfüllt.“

Dementsprechend muss auch ein besonderes Augenmerk des zuständigen Amtsveterinärs darauf gerichtet sein zu überprüfen, dass wahrheitsgemäße Angaben zum Bestimmungsort im Sinne des Art. 2 lit. s TTVO gemacht werden. Stimmt diese Angabe nicht, so enthält dann bereits das im Rahmen des Art. 14 TTVO zu überprüfende Fahrtenbuch falsche Angaben, denn es besteht die ernsthafte Möglichkeit, dass der als Bestimmungsort angegebene Ort nicht die Anforderungen an einen Bestimmungsort nach Art. 2 lit. s TTVO erfüllt. Hat der zuständige Amtsveterinär Zweifel an den Angaben, so obliegt es dem Organisator, weitere Nachweise für die Richtigkeit seiner Angaben beizubringen.

Zu denken ist hier etwa an die genaue Bezeichnung des Betriebes und die Nennung von Kontaktdaten. Weiterhin könnte Bildmaterial beigebracht werden, das die Existenz eines Schlacht- oder Zuchtbetriebes am Bestimmungsort nachweist. Ebenso würden sich hierzu amtliche Bestätigungsschreiben der dort ansässigen Behörden eignen.

Sofern der Bestimmungsort im Sinne des Art. 4 Abs. 1 lit. d TTVO nachweislich in den Dokumenten falsch angegeben war, so stellt diese Verwendung von Transportpapieren mit falsch angegebenem Bestimmungsort in Deutschland sogar eine Ordnungswidrigkeit gem. § 21 Abs. 3 Nr. 2 TierSchTrV dar. Für den Amtsveterinär empfiehlt es sich in dieser Situation, zu überprüfen, inwieweit der wirklich geplante Transport unter Einhaltung der Vorschriften der TTVO stattfinden kann. Der Organisator kann entsprechend Art. 14 lit. b TTVO die Planung so ändern, dass die Vorschriften der TTVO eingehalten werden. Die Einhaltung der TTVO muss ausdrücklich auch für Beförderungs-

abschnitte in Drittländern gewährleistet werden.⁵⁵ Gerade diesen Punkt hat der EuGH in seiner Entscheidung vom 23.4.2015 klar herausgestellt, indem er konstatiert hat, dass den Zielen der TTVO nur dann höchstmögliche Geltung verschafft werden kann, wenn die Vorgaben der TTVO auf dem gesamten Weg gelten.⁵⁶

Damit der zuständige Amtsveterinär schnell klären kann, ob es sich um eine Sammelstelle oder den tatsächlichen Bestimmungsort handelt, würde es sich anbieten, Positiv-Listen von Bestimmungsorten in Drittländern zu erstellen. Dies würde den zuständigen Amtsveterinären ermöglichen, schnell anhand einer verlässlichen Quelle die Angaben zu überprüfen. Ein solches System wurde im Unionsrecht bereits an anderer Stelle etabliert. So ist gem. Art. 12 S. 2 VO (EG) Nr. 854/2004 (TSVO) etwa geregelt, dass nur die Einfuhr von Produkten zulässig ist, die unter bestimmten Voraussetzungen hergestellt wurden. Erst wenn der jeweilige im Drittland befindliche Betrieb die Voraussetzungen des Art. 12 TSVO erfüllt, wird dieser in die Liste der Betriebe aufgenommen, aus denen bestimmte Erzeugnisse tierischen Ursprungs eingeführt werden dürfen.

3. Zwischenergebnis

Der zuständige Amtsveterinär muss die positive Feststellung treffen, dass das Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften der TTVO entspricht. So kann und muss er die Transportgenehmigung verweigern, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte, realistische Möglichkeit besteht, dass es während des Transports zu einer Verletzung der Vorschriften der TTVO kommen wird. Die gem. Art. 14 TTVO vorzunehmende Überprüfung hat dabei durch geeignete Kontrollen zu erfolgen, sodass – mit Blick auf den Amtsermittlungsgrundsatz - neben dem Fahrtenbuch auch andere Erkenntnisquellen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind.

II. Verweigerung der Transportgenehmigung bei Erkenntnissen, die auf eine tierquälerische Behandlung am Bestimmungsort schließen lassen

Amtsveterinäre sind nicht nur mit einer Missachtung der Vorgaben der TTVO auf dem Transport bzw. der ernsthaften Möglichkeit eines solchen Verstoßes konfrontiert. Häufig können sie anhand des in den Transportdokumenten ausgewiesenen Bestimmungsortes bereits die ernsthafte Möglichkeit erkennen und rechnen ernsthaft damit, dass die zu transportierenden Tiere am Bestimmungsort einer nach hiesigem Recht als tierquälerisch anzusehenden Schlachtung

⁵⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, Art. 14 EU-Tiertransport-VO, Rn. 13.

⁵⁶ EuGH aaO.

zugeführt werden oder eine als tierquälerisch anzusehende Behandlung erfahren. Es soll im Folgenden erörtert werden, welche Konsequenzen sich hieraus ergeben.

1. Bestimmungsort

Es gilt zunächst zu klären, ob es sich bei dem im Fahrtenbuch angegebenen Bestimmungsort auch tatsächlich um einen solchen handelt, oder ob etwa ein Weitertransport der Tiere stattfindet. Der Anwendungsbereich der TTVO erstreckt sich grundsätzlich auf die Beförderung vom Versand- bis zum Bestimmungsort (s.o., Art. 2 lit. j TTVO). Der Transport endet genaugenommen erst, wenn das letzte Tier am Bestimmungsort entladen wurde.⁵⁷ Gemäß Art. 2 lit. s TTVO ist der Bestimmungsort demnach noch nicht erreicht, wenn die Tiere nach Erreichen des in der Transportplanung als Bestimmungsort angegebenen Ortes bereits nach weniger als 48 Stunden Aufenthalt weitertransportiert werden. Zu Überprüfung, inwieweit es sich um den Bestimmungsort handelt, sollte nach den oben unter E., I., 2., e) genannten Grundsätzen verfahren werden.

2. Tierquälerische Schlachtung am Bestimmungsort im Anschluss an eine vermeintlich richtlinienkonforme Beförderung

Ist danach geklärt, welches der Bestimmungsort ist, zu dem die Tiere transportiert werden sollen, so eröffnet sich im Zusammenhang mit der Genehmigungserteilung nach Art. 14 Abs. 1 lit. c) TTVO (also der „Stempelung“ des Fahrtenbuchs) oftmals folgende Situation:

Das Fahrtenbuch und sonstige Erkenntnisse lassen den Schluss zu, dass während der gesamten Beförderung alle Vorschriften der TTVO eingehalten werden. Aufgrund des ausgewiesenen Bestimmungsortes besteht jedoch die sehr hohe, jedenfalls aber überwiegende Wahrscheinlichkeit, dass die am Bestimmungsort stattfindende Schlachtung oder damit im Zusammenhang stehende Handlungen auf eine Art und Weise vollzogen werden, die im nationalen Recht den Tatbestand der Tierquälerei, namentlich § 17 Nr. 2b) TierSchG, erfüllen.

Im Nahen Osten, in der Türkei, den Maghreb-Staaten und den asiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist das Schlachten ohne Betäubung (Schächten) gängige Praxis.⁵⁸ Betäubungsloses Schlachten ist in Deutschland grund-

⁵⁷ *Maisack/Rabitsch*, AtD 2/2018, 92.

⁵⁸ *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 212; vgl. hierzu auch Tagesschau, Tierquälerei – amtlich genehmigt, Beitrag vom 24.05.2018, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/inland/lebendtierexporte-101.html>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019; ZDF, „Geheimsache Tiertransporte“, Beitrag vom 22.01.2018, abrufbar unter <https://www.zdf.de/dokumentation/37-grad/37-geheimsache-tiertransporte-100.html>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019; „Tiertransporte: Tortur auf der Straße“, Beitrag des BR 24 vom 16.02.2018, abrufbar unter <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/xxxx,QijwRal>.

sätzlich verboten (vgl. § 4 a) TierSchG), da es regelmäßig mit erheblichen Leiden und Schmerzen für die Tiere einhergeht. Der Halsschnitt ohne Betäubung stellt beim Rind nicht nur das größte Risiko für tierschutzrelevante Mängel dar, da die Blutversorgung des Gehirns durch Arterien oberhalb der Wirbelsäule zu länger anhaltendem Bewusstsein führt. Allein dadurch sind erhebliche Schmerzen, Leiden und Todesangst während des Schnittes und während des Entblutens mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vorhanden.⁵⁹ Vor diesem Hintergrund wird in Deutschland eine Erlaubnis zum Schächten nur in begründeten Ausnahmefällen und unter strengen Voraussetzungen zur Vermeidung erheblicher Schmerzen oder Leiden erteilt. Solche Rahmenbedingungen fehlen nach hiesigem Kenntnisstand in den o.g. Ländern.⁶⁰

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass sich Rinder aufgrund ihrer Körpergröße, ihrem Gewicht und ihrer Klauen, erheblich zur Wehr setzen(können), wenn sie ohne Betäubung geschlachtet werden sollen. Um die Tiere also überhaupt einer betäubungslosen Schlachtung zuführen zu können, werden Maßnahmen ergriffen, die nach hiesigem Recht als Tierquälerei anzusehen sind. Hierunter fällt etwa das Verdrehen des Schwanzes, das Zusammenbinden der Extremitäten, das Niederwerfen der Tiere, das Ausstechen der Augen oder das Durchschneiden der Sehnen. Zum Teil kommen Geräte zum Einsatz, etwa Trip-Floor-Boxes, die ebenfalls zu erheblichen Leiden der Tiere führen.⁶¹

Die oben beschriebene Problematik trifft nicht bloß auf solche Tiere zu, die offiziell als Schlachttiere deklariert aus Deutschland exportiert werden sollen: Angebliche Zuchttiere werden in Wahrheit unmittelbar als Schlachtvieh verwendet;⁶² und selbst diejenigen, mit denen zunächst Zucht betrieben wird, gelangen schlussendlich auf den dortigen Schlachthof.⁶³ In den letzten Jahren wurden zigtausende Rinder offiziell als Zuchtrinder in den Nahen Osten, in den Maghreb, nach Usbekistan, Kasachstan oder Turkmenistan transportiert. Die EU-Mitgliedsländer exportierten 2015 beispielsweise etwas über 65 Mio.

⁵⁹ Ausführlich zu den tierschutzrelevanten Risiken einzelner Schlachttechniken: v. *Holleben, et al.*, Bericht über gute und nachteilige Praktiken bei der religiösen Schlachtung - Tierschutzbedenken aus tiermedizinischer Sicht in Bezug auf Schlachtverfahren, 2010, S. 65; ebenso ausführlich zu dieser Problematik v. *Holleben/v. Wenzlawowicz*, Stellungnahme u.a. zur Frage der Schmerzen und Leiden bei einer Schlachtung durch Halsschnitt ohne Betäubung vom 31.08.2005, S. liegt den Unterzeichnenden vor.

⁶⁰ *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 212; Pressemitteilung der Landestierschutzbeauftragten Baden-Württemberg vom 05.02.2018, Erhebliche Missstände bei Drittlandexporten von Nutztieren, Pressemitteilung liegt den Unterzeichnenden vor; „CDU für Ende von Viehtransporten zur Schlachtung in Drittländern“, *TopAgrarOnline*, 27.11.2017, abrufbar unter <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/cdu-fuer-ende-von-viehtransporten-zur-schlachtung-in-drittlaender-9563257.html>, zuletzt abgerufen am 18.02.19; vgl. hierzu auch die unlängst ergangene Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)).

⁶¹ Siehe hierzu Halal Slaughter Watch succes: phasing out trip-floor boxes, abrufbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=3FgTOFs4ND0>, zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

⁶² *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 211.

⁶³ *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 211.

Zuchthühner und 156.000 Zuchtrinder in Drittländer.⁶⁴ Dieser Export von „leistungsfähigen Zuchttieren“ wird sogar vom BMEL im Agrarexportbericht 2017⁶⁵ lobend erwähnt. Gleichwohl kann keines dieser Länder den Aufbau einer nennenswerten Tierpopulation mit Hilfe der importierten vermeintlichen Zuchttiere nachweisen.⁶⁶

Insofern bedarf es von Seiten des Amtsveterinärs nicht nur einer besonders sorgfältigen Untersuchung, welche Behandlung den Tieren am Zielort bevorsteht. Er muss zudem der Frage nachgehen, ob nicht auch vermeintliche Zuchttiere lediglich so deklariert werden und am Bestimmungsort für die Schlachtung vorgesehen sind, wobei sich an dieser Stelle argumentieren ließe, dass diese Prüfung insoweit obsolet ist, als diese ohnehin früher oder später der Schlachtung zugeführt werden.

3. Der Anwendungsbereich der TTVO

Sofern es sich bei der zu erwartenden tierquälerischen Behandlung am Bestimmungsort um einen Verstoß gegen die TTVO handeln würde, stünde bereits dieser drohende Verstoß der Erteilung der Genehmigung entgegen. Allerdings unterfällt die tierquälerische Schlachtung nicht mehr dem Anwendungsbereich der TTVO; lediglich der Vorgang des Entladens wird noch von den Regelungen der TTVO erfasst (Anhang I Kapitel III Ziffer 1). Der Transport endet jedoch mit dem Ausladen des letzten Tieres am Bestimmungsort.⁶⁷

4. Beihilfe zur Tierquälerei

Wenngleich die tierquälerische Schlachtung am Bestimmungsort keinen Verstoß gegen die TTVO darstellt, so erfüllen die oben geschilderten Praktiken im Umgang mit den Tieren im Zusammenhang mit der Schlachtung jedoch in Deutschland nach einhelliger Meinung regelmäßig den Tatbestand der Tierquälerei gem. § 17 Nr. 2b TierSchG⁶⁸:

§ 17 TierSchG

*Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft,
wer*

⁶⁴ Albert Schweitzer Stiftung, Tiertransporte: Zahlen und Fakten, abrufbar unter: <https://albert-schweitzer-stiftung.de/massentierhaltung/tiertransporte-zahlen-fakten>, zuletzt abgerufen am 18.02.19.

⁶⁵ BMEL, Agrarexporte 2017, Daten und Fakten, abrufbar unter www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Agrarexporte_2017.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 18.02.2019.

⁶⁶ *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 211.

⁶⁷ Vgl. hierzu *Hirt/Maisack/Moritz*, 2016, Art. 14 Tiertransport-VO, Rn. 5.

⁶⁸ *Horper*: „Tiertransporte zur Schlachtung in Drittländer sofort stoppen!“, Top Agrar Online, Artikel vom 08.12.2017, abrufbar unter <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/horper-tiertransporte-zur-schlachtung-in-drittlaender-sofort-stoppen-9455960.html>, zuletzt abgerufen am 18.02.19.

(...)

2. einem Wirbeltier

a) aus Rohheit erhebliche Schmerzen oder Leiden oder

b) länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Schmerzen
oder Leiden zufügt.

Den Tieren werden länger anhaltende oder sich wiederholende erhebliche Leiden und Schmerzen im Sinne des § 17 Nr. 2b TierSchG zugefügt, für die kein Rechtfertigungsgrund ersichtlich ist.

Genehmigt der zuständige Amtsveterinär einen Transport durch das Setzen des Stempels gem. Art. 14 TTVO, bei dem den Tieren das oben geschilderte Szenario droht, so macht auch er sich unter Umständen wegen Beihilfe zur Tierquälerei strafbar, denn gem. § 27 StGB wird derjenige als Gehilfe bestraft, wer vorsätzlich einem anderen zu dessen vorsätzlich begangener rechtswidriger Tat Hilfe geleistet hat.

Unschädlich ist zunächst der Umstand, dass der Tatort im Ausland belegen ist und die oben geschilderten Handlungsweisen unter Umständen in dem jeweiligen Land gar nicht strafbewehrt sind: Hat der Teilnehmer an einer Auslandstat im Inland gehandelt, so gilt für die Teilnahme das deutsche Strafrecht, auch wenn die Tat nach dem Recht des Tatorts nicht mit Strafe bedroht ist (vgl. § 9 II 2 StGB).

a) Tathandlung

Jede Handlung, die die Haupttat in ihrer konkreten Gestalt erst ermöglicht oder ihren rechtsgutsverletzenden Erfolg vergrößert, ist zunächst als Beihilfehandlung anzusehen.⁶⁹ Genehmigt der zuständige Amtsveterinär den Transport, so stellt diese Handlung nicht bloß eine Förderung der Haupttat dar, sondern vielmehr eine nicht hinwegdenkbare Bedingung dafür, dass die betreffenden Tiere überhaupt an den potenziellen Tatort gelangen können und dort gequält werden. Das Erteilen der Genehmigung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO erfüllt demnach den objektiven Tatbestand der Beihilfe zur Tierquälerei, § 27 StGB i.V.m. § 17 Nr. 2b) TierSchG.

b) Vorsatz

Der Gehilfe muss hinsichtlich aller Merkmale des objektiven Tatbestandes vorsätzlich handeln.⁷⁰ Er muss seine Unterstützungshandlung vorsätzlich vorgenommen sowie Vorsatz bezüglich der von ihm geförderten Haupttat haben,

⁶⁹ MüKoStGB/Joecks, 3. Aufl. 2017, StGB § 27 Rn. 6.

⁷⁰ MüKoStGB/Joecks, 3. Aufl. 2017, StGB § 27 Rn. 95: „Da das Vorliegen einer vorsätzlich rechtswidrigen Haupttat objektives Tatbestandsmerkmal ist, muss sich der Vorsatz auch auf die Vorsätzlichkeit des Täterhandelns beziehen.“

wobei er diese lediglich in ihren Grundzügen erkennen⁷¹ und ihren wesentlichen Unrechtsgehalt erfassen muss.⁷² Der Amtsveterinär muss die tierquälerische Schlachtung sowie deren Förderung durch seine Beförderungsgenehmigung für möglich halten und billigend in Kauf nehmen.⁷³ Für den Gehilfenvorsatz reicht es daher aus, dass der Amtsveterinär das Land kennt, in das die Tiere regelmäßig transportiert werden und ihm die dort in Rede stehenden Praktiken im Zusammenhang mit der Schlachtung, welche nach hiesigem Recht als tierquälerisch anzusehen ist, bekannt sind. Ob der Gehilfe den Erfolg der Haupttat wünscht oder ihn lieber vermeiden würde, ist nicht entscheidend. Es reicht, dass die Hilfe an sich geeignet ist, die fremde Haupttat zu fördern oder zu erleichtern, und der Hilfeleistende dies weiß.⁷⁴ Selbst wenn es dem Amtsveterinär folglich unerwünscht wäre, dass die Tiere, deren Transport er genehmigen soll, ohne Einhaltung tierwohlschützender Bestimmungen geschächtet werden, findet er sich mit dem bewussten Abstempeln des Fahrtenbuchs jedoch mit diesem Fortgang der Dinge ab. In Abgrenzung von der bewussten Fahrlässigkeit vertraut der Amtsveterinär nicht trotz erkannten Risikos fest auf das Ausbleiben der Haupttat.⁷⁵ In diesem Sich-Abfinden liegt ein Billigen des Taterfolgs im Rechtssinne, welches für die Annahme bedingten Vorsatzes grundsätzlich genügt.⁷⁶

c) *Das Problem der neutralen Beihilfe*

Im Rahmen der Beihilfestrafbarkeit gem. § 27 StGB wird häufig die Frage nach dem nötigen Zusammenhang zwischen der Hilfeleistung und dem Erfolg der vorsätzlich-rechtswidrigen Haupttat diskutiert.⁷⁷ So ist zweifelhaft, ob neutrale Handlungen, die für den Erfolg einer Haupttat kausal sind oder eine Risikoerhöhung bewirken, als Beihilfe qualifiziert werden müssen.⁷⁸

Die vorliegende Konstellation könnte man möglicherweise als Fall einer (potentiellen) Beihilfe durch berufstypisches Handeln ansehen, bei der im Rahmen des Tatbestandsmerkmals „Förderung der Haupttat“ die Zurechnung in Frage steht. So könnte man das Erteilen der Transportgenehmigung, d.h. das Setzen des Stempels, zunächst nach ihrem äußeren Erscheinungsbild als eine ganz normale berufstypische Handlung klassifizieren.

⁷¹ BGH NStZ 2017, 274.

⁷² Lackner/Kühl/Kühl, 29. Aufl. 2018, StGB § 27 Rn. 7.

⁷³ MüKoStGB/Joeks, 3. Aufl. 2017, StGB § 27 Rn. 95; so auch *Maisack/Rabitsch*, AtD 2018, 209, 211.

⁷⁴ BGH, Urt. v. 19.12.2017 – 1 StR 56/17.

⁷⁵ Zur Abgrenzung von Vorsatz und Fahrlässigkeit BGH NStZ 2008, 93, Rn. 4; BeckOK StGB/Kudlich, 39. Edition 2018, § 15 Rn. 22 f.; *Weigend*, ZStW 93 (2018), 657.

⁷⁶ BGH LMRR 1955, 1; BGH NJW 2012, 1524, Rn. 26; *Kubiciel/Hoven*, NStZ 2017, 439, 441.

⁷⁷ MüKoStGB/Joeks, 3. Aufl. 2017, StGB § 27, Rn. 23.

⁷⁸ MüKoStGB/Joeks, 3. Aufl. 2017, StGB § 27 Rn. 49.

Die Strafsenate des BGH gehen von der Prämisse aus, dass nicht jede Handlung, die sich im Ergebnis objektiv tatfördernd auswirkt, als strafbare Beihilfe bewertet werden kann.⁷⁹ So gibt es neutrale Verhaltensweisen, die aus dem Beihilfetatbestand ausgegrenzt werden.⁸⁰ Vielmehr verlangt die Gehilfenhaftung nach einer normativ geleiteten Einschränkung in Fällen, in denen der vermeintliche Gehilfe lediglich seinem Beruf nachgeht oder sich in sonstiger Weise neutral und rechtskonform verhält. Dabei unterscheidet der BGH sowohl anhand der Natur der Haupttat als auch nach der Willensrichtung des Gehilfen.

Bis heute beherrscht folgende, vom 5. Strafsenat in einem Beschl. v. 20.9.1999⁸¹ angewandte Formel die Rechtsprechung⁸²:

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

Diese Formel wurde jedoch von vielen Instanzgerichten aufgrund der sich aus ihr ergebenden Unklarheiten kritisiert.⁸³ Schließlich kam als Beihilfehandlung schlichtweg jede Handlung in Betracht, die die Haupttat irgendwie objektiv förderte. Nur selten wurde das Verhalten des Gehilfen im Rahmen des objektiven Tatbestands einer eingehenden Prüfung unterzogen. Vielmehr tendierte man dazu, den Fokus auf den subjektiven Tatbestand zu legen.⁸⁴

Wohl in Ansehung dieser Kritik haben die oben aufgezeigten Maßstäbe vom BGH in jüngerer Vergangenheit folgende Einschränkung erfahren: Es sei zwischen Fällen zu unterscheiden, „in denen sich der fördernde Beitrag bereits

⁷⁹ BGH, Urt. v. 19.12.2017 – 1 StR 56/17.

⁸⁰ MüKoStGB/Joelck, 3. Aufl. 2017, StGB § 27 Rn. 54.

⁸¹ BGH, NSZ 2000, 34.

⁸² BGH wistra 2017, 270; siehe hierzu auch Greco, Strafbarkeit der berufsbedingten bzw. neutralen Beihilfe erst bei hoher Wahrscheinlichkeit der Haupttat? WiStra 2015, S. 1 ff.

⁸³ Heuking/von Coelln, Berufsneutrale Handlungen an der Grenze zur Beihilfe im Wirtschaftsstrafrecht, WiJ 4, 2017, S. 157, 162.

⁸⁴ Hierzu ausführlich Heuking/von Coelln, Berufsneutrale Handlungen an der Grenze zur Beihilfe im Wirtschaftsstrafrecht, WiJ 4, 2017, S. 157, 162.

objektiv nicht als strafbare Beihilfe darstellt, und denjenigen, in denen subjektive Gründe einer Strafbarkeit entgegenstehen“.⁸⁵

In den Fällen, in denen in objektiver Hinsicht der deliktische Sinnbezug außer Frage stehe, besteht nach Auffassung des BGH „für eine objektive Einschränkung der Beihilfe-Strafbarkeit des Angeklagten (...) insoweit kein Anlass“.⁸⁶

Leicht fällt die Einordnung daher, wenn eine tierquälerische Schlachtung am Bestimmungsort mit Sicherheit bevorsteht und der Amtsveterinär hiervon positive Kenntnis hat.⁸⁷ Das ist bereits dann zu bejahen, wenn die betroffene Tierart dort stets ohne Einhaltung tierwohlschützender Vorschriften geschächtet wird und dem Veterinär dies bekannt ist, denn den konkreten Ort, die konkrete Zeit, ja selbst den konkreten („)Haupttäter(“) braucht der Gehilfe nicht zu kennen.⁸⁸ Hierbei handelt es sich um eine „klassische“ Beihilfe:

„Zielt das Handeln des Haupttäters ausschließlich darauf ab, eine strafbare Handlung zu begehen, und weiß dies der Hilfeleistende, so ist sein Tatbeitrag als Beihilfehandlung zu werten. In diesem Fall verliert sein Tun stets den ‚Alltagscharakter‘; es ist als ‚Solidarisierung‘ mit dem Täter zu deuten und dann auch nicht mehr als sozialadäquat anzusehen.“

Wenn aber keine sichere Kenntnis des Vorgehens der Haupttäter vorliege und der Betreffende die Begehung der Tat durch die Haupttäter lediglich für möglich halte, seien konkrete Feststellungen erforderlich, dass er einen erkennbar Tatgeneigten gefördert habe. Es müssten „Anhaltspunkte“ vorliegen, „die es zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen lassen, (...) das gesamte durch ihn geförderte Tun der Haupttäter auf die Begehung“ der Tat „angelegt war (...)“.⁸⁹

Der BGH fordert eine auf der Ebene des objektiven Tatbestandes liegende Gesamtbewertung des Tatgeschehens und eine Überprüfung des Handelns des potentiellen Gehilfen, ob es sich mit hinreichendem Gewicht und einer zu missbilligenden Weise im Taterfolg niedergeschlagen hat.⁹⁰ Dementsprechend

⁸⁵ BGH Ur. v. 22.1.2014 – 5 StR 468/12, BeckRS 2014, 3755, Rn. 27.

⁸⁶ BGH Ur. v. 22.1.2014 – 5 StR 468/12, BeckRS 2014, 3755, Rn. 30.

⁸⁷ Vgl. BGH, Urteil vom 22.1.2014, 5 StR 468/12, Rn. 26 m.w.N: „Zielt das Handeln des Haupttäters ausschließlich darauf ab, eine strafbare Handlung zu begehen und weiß dies der Hilfeleistende, so ist sein Tatbeitrag als Beihilfehandlung zu werten.“

⁸⁸ Vgl. Schönke/Schröder/Heine/Weißer, StGB, 29. Aufl. 2014, § 27 Rn. 29; Lackner/Kühl, StGB, 29. Aufl. 2018, § 27 Rn. 7.

⁸⁹ BGH Ur. v. 22.1.2014 – 5 StR 468/12, BeckRS 2014, 3755, Rn. 32.

⁹⁰ Heuking/von Coelln, Berufsneutrale Handlungen an der Grenze zur Beihilfe im Wirtschaftsstrafrecht, WiJ 4, 2017, S. 157, 163.

hat zunächst eine Auseinandersetzung auf der objektiven Ebene zu erfolgen, bevor eine Tatbewertung auf Vorsatzebene stattfindet.⁹¹

Doch handelt es sich bei der Abnahme von Tiertransporten in ein Drittland zur nach deutschem Recht illegalen Schlachtung keineswegs um eine berufsneutrale Handlung. Denn eine solche Beurteilung würde die amtliche Aufgabe des Veterinärs außer Acht und seine Garantenstellung für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Tiere unberücksichtigt lassen. Wer auf Posten gestellt ist, um einen bestimmten Schaden an einem Rechtsgut zu verhindern, darf nicht mit demjenigen verglichen werden, der lediglich zufällig mit dem Rechtsgut in Berührung kommt und dem allein die allgemeine Pflicht obliegt, Rechtsgüter nicht zu schädigen. Häufig hat sich die Rechtsprechung mit Konstellationen befasst, in denen es um einen „normalen“ Berufsträger, etwa einen Angestellten in der freien Wirtschaft ging oder der Berufsträger zufällig und arglos mit dem Haupttäter in Berührung kommt. Gerade bei der Vornahme von Handlungen, denen Alltagscharakter beizumessen ist, sollte der Berufsträger auf die Legalität des fremden Tuns vertrauen dürfen.⁹² Andernfalls würde man Gefahr laufen, die grundrechtlich verankerte Freiheit der Berufsausübung unverhältnismäßig einzuschränken.

Der Amtsveterinär ist jedoch in seiner Funktion bzw. ob seiner Garantenstellung gerade dazu berufen, Tierquälerei zu verhindern und die Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorgaben sicherzustellen. Speziell bei Tiertransporten muss er ausweislich Art. 14 Abs. 1 lit. a TTVO durch geeignete Kontrollen etwa die Einhaltung der Vorgaben der TTVO sicherstellen und kommt insofern bereits nicht völlig zufällig und arglos mit dem Haupttäter bzw. der späteren Tat in Verbindung. Stets muss er Verstöße gegen das Tierschutzgesetz verhindern. Es besteht eine besondere Schutzpflicht des Amtsveterinärs im Hinblick auf das Wohlbefinden des Tieres, welche aus dem gesetzlichen Aufgabenbereich nach dem Tierschutzgesetz herzuleiten ist. Amtsveterinäre sind aufgrund von § 16 a Satz 1 TierSchG i.V.m. § 1 TierSchG Beschützergaranten für Wohl und Unversehrtheit der Tiere.⁹³

Es verhält sich insoweit wie bei dem Amtsträger im Umweltstrafrecht,⁹⁴ an den ebenfalls höhere Erwartungen gestellt werden, als an einen normalen Berufsträger. Insbesondere unter Rekurs auf den Umstand, dass gerade die schutzlose Kreatur auf staatlichen Schutz besonders angewiesen ist⁹⁵, kann das Handeln

⁹¹ Heuking/von Coelln, *Berufsneutrale Handlungen an der Grenze zur Beihilfe im Wirtschaftsstrafrecht*, WiJ 4, 2017, S. 157, 163.

⁹² BGH StV 14, 474, 475; Fischer, 2018, StGB, § 27, Rn. 18b.

⁹³ Kemper, Die besondere Bedeutung des § 16 a TierSchG für die Garantenstellung der Amtstierärzte, NuR 2011, 125, zit. nach beck-online.

⁹⁴ MK-Pföhl, *Nebenstrafrecht I*, 2. Auflage 2013, § 17 TierSchG, Rn. 61.

⁹⁵ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 17 TierSchG, Rn. 94.

des Amtsveterinärs nicht mir jedweder neutralen Handlung eines beliebigen Berufsträgers gleichgesetzt werden.

Es stellt den Kern der beruflichen Aufgabe dar, Verstöße gegen das Tierschutzgesetz zu verhindern und die Tiere vor einer tierquälerischen Handlung zu bewahren. Dabei ist der Amtsveterinär grundsätzlich dazu gehalten, einen Sachverhalt umfassend zu ermitteln und muss bestimmten Anhaltspunkten, die auf eine mögliche Tierquälerei hindeuten, nachgehen. Dies ergibt sich für den Amtsveterinär schon aus seiner Garantenstellung und dem Untersuchungsgrundsatz. Allein aufgrund der umfassenden, gem. Art. 14 TTVO vorzunehmenden Überprüfung der Angaben des Transportunternehmers, weiß der Amtsveterinär, zu welchem Ort die Tiere transportiert werden sollen. Ebenso muss er wissen, dass in muslimisch geprägten Ländern aufgrund religiöser Gebote ganz typischerweise Tiere geschächtet werden. Dies üblicherweise unter Bedingungen, die nach hiesigem Recht als tierquälerisch anzusehen sind.⁹⁶ Die Berichterstattung in den Medien, aber auch Stellungnahmen von NGOs und nicht zuletzt die Berichterstattungen von Personen, die sich vor Ort ein Bild gemacht haben, zeigen, dass die Tiere in den oben genannten Ländern geschächtet und damit unter länger anhaltenden und erheblichen Schmerzen getötet werden.

Unter diesen Gegebenheiten kann der Amtsveterinär nicht mehr als Außenstehender angesehen werden kann, der darauf vertrauen darf, sich bei seiner beruflichen Tätigkeit im Rahmen eines erlaubten Risikos zu bewegen. Bei Erteilung der Genehmigung in ein solches Land durch den zuständigen Amtsveterinär ist daher regelmäßig von einer Überschreitung des berufstypisch erlaubten Risikos auszugehen. Wenn der Amtsveterinär die Möglichkeit erkennt, ernsthaft damit rechnet und es im Rechtssinne billigt, dass die Tiere am Bestimmungsort geschächtet werden, so muss er die Mitwirkung mit Blick auf seine Berufspflichten versagen. Die Garantenstellung des Amtsveterinärs bedingt, dass im Rahmen der vorzunehmenden Einzelfallbetrachtung viel eher als bei einem „normalen“ Berufsträger davon auszugehen ist, dass sich der Amtsveterinär mit seiner Hilfeleistung die Förderung eines erkennbar tatgeneigten Täters angelegen sein ließ.

Selbst wenn man jedoch zu dem Ergebnis gelangen sollte, es müsse für den Amtsveterinär die sehr hohe Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die durch seine Mitwirkung in eines der genannten Länder exportierten Tiere dort geschächtet werden, liegen diese Anhaltspunkte hier vor: Das Schächten ist in bestimmten,

⁹⁶ *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 210; Pressemitteilung der Landestierschutzbeauftragten Baden-Württemberg vom 05.02.2018, Erhebliche Missstände bei Drittlandexporten von Nutztieren, abrufbar unter <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unsere-service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/erhebliche-missstaende-bei-drittlandexporten-von-nutztieren/>; Stellungnahme der Bundestierärztekammer vom 23.11.2017, „Qualvolle Tiertransporte in Drittländer stoppen!“, abrufbar unter <https://www.bundestieraerztekammer.de/presse/archiv/20/2017/Qualvolle-Tiertransporte-in-Drittlaender-stoppen/1302>.

muslimisch geprägten Drittländern nicht nur üblich, sondern aus kulturellen und religiösen Gründen zwingend geboten und häufig Gegenstand der Presseberichterstattung. Für den Amtsveterinär ist somit eine tierquälerische Behandlung der Tiere am Bestimmungsort sogar hochgradig wahrscheinlich.⁹⁷

Zusammenfassend lässt sich somit sagen: Beihilfe durch berufstypisches oder sonst irgendwie vordergründig neutrales und sozialadäquates Handeln wirft im Rahmen der objektiven Zurechenbarkeit häufig die Frage auf, wie eng die Beihilfehandlung mit der Haupttat verknüpft ist. Bei der Frage nach der Strafbarkeit des Verhaltens eines Berufsträgers ist immer eine differenzierte Betrachtung geboten. In der vorliegenden Fallkonstellation kann jedoch bereits nicht mehr von einer neutralen Handlung gesprochen werden, da die Garantienstellung des Amtsveterinärs, der letztlich dazu berufen ist, Taten wie die hier in Rede stehende Tierquälerei zu verhindern, nicht außer Acht gelassen werden darf. Würde sich der Amtsveterinär in einem solchen Fall weigern, den Transport zu genehmigen, würde sich dadurch die Situation der zum Export bestimmten Tiere deutlich verbessern, da sie den Bestimmungsort, an dem sie etwa geschächtet werden sollen, gar nicht erreichen würden.⁹⁸

Damit ist festzuhalten, dass sich ein Amtsveterinär, der sehenden Auges einen Transport in ein Drittland genehmigt, in welchem das betäubungslose Schlachten nach kulturellen Begebenheiten oder religiösen Riten (Schächten) ohne besondere Vorkehrungen zum Schutz der Tiere die Norm ist oder die Tiere anderweitig tierquälerisch behandelt werden, nach deutschem Recht (vorbehaltlich der Prüfung im Einzelfall) wegen Beihilfe zur Tierquälerei strafbar macht.

5. Verweigerung der Genehmigung trotz entgegenstehender Weisung des Vorgesetzten

Sofern sich der Amtsveterinär vorbehaltlich einer Prüfung im Einzelfall durch die Genehmigung des Transports bzw. durch das Setzen des Stempels gem. Art. 14 TTVO wegen Beihilfe zur Tierquälerei strafbar machen würde, scheint die Situation aus beamtenrechtlicher Sicht zunächst klar:

Grundsätzlich trägt der Amtsveterinär für die Rechtmäßigkeit seiner dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung (vgl. § 36 Abs. 1 BeamStG). Aus der vollen persönlichen Verantwortung für die Rechtmäßigkeit der dienstlichen Handlungen ergibt sich für die Beamtinnen und Beamten eine Verpflichtung zur Beachtung der Gesetze und Verordnungen sowie der weiteren Bindungen des Verwaltungshandelns. Die persönliche Verantwortung hat

⁹⁷ So auch *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 213, die der Auffassung sind, dass die hohe Wahrscheinlichkeit der Tierquälerei besteht.

⁹⁸ *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 213.

zur Folge, dass bei schuldhafter Verletzung der Verpflichtung zur Beachtung der Rechtmäßigkeit für die Beamtinnen und Beamten eine strafrechtliche, zivilrechtliche und disziplinarrechtliche Haftung entstehen kann.⁹⁹ Insofern korrespondiert die Verweigerung der Genehmigung zunächst einmal mit beamtenrechtlichen Grundsätzen.

Der Verweigerung des Stempels im Rahmen des Art. 14 der TTVO könnte aber, der Einwand liegt nahe, eine für den Beamten bindende Weisung seines Vorgesetzten entgegenstehen. Grundsätzlich sind Beamtinnen und Beamte schließlich nach § 35 S. 2 BeamStG verpflichtet, dienstliche Anordnungen ihrer Vorgesetzten auszuführen und deren allgemeine Richtlinien zu befolgen.

Diese Weisungsgebundenheit findet jedoch ihre Schranken in § 36 Abs. 2 BeamStG. Diese Vorschrift legt ausdrücklich fest, dass der Beamte, der zu strafbarem Verhalten angewiesen wird, gegenüber seinem unmittelbar Vorgesetzten – und erforderlichenfalls gegenüber dem nächsthöheren Vorgesetzten – remonstrieren muss. Führt dies jedoch im Ergebnis nicht zur Aufhebung der Weisung, so entfällt die Gehorsamspflicht gegenüber der bestätigten dienstlichen Anordnung des Beamten, wenn das aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt oder strafbar oder ordnungswidrig ist und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für die Beamtinnen oder Beamten erkennbar ist (vgl. § 36 Abs. 2, S. 4 BeamStG). Befolgt der Beamte eine dienstliche Anordnung, die für ihn erkennbar strafrechts- oder ordnungswidrig ist bzw. die Menschenwürde verletzt, ist er trotz vorangegangener Remonstration und Bestätigung der Anordnung straf-, disziplinar- und haftungsrechtlich verantwortlich. Sicherlich wird von dem Beamten eine sorgfältige Prüfung im Hinblick auf den möglichen Verstoß einer Anordnung gegen die absoluten Schranken der Weisungsgebundenheit erwartet. Dabei muss als Maßstab die objektive und subjektive Erkennbarkeit der Überschreitung der absoluten Schranken dienen.

Unter dieser Maßgabe wird die bloße Vermutung, es komme im Drittland im Zusammenhang mit der Schlachtung zu einem Verstoß gegen das TierSchG, nicht ausreichen, um sich im Rahmen der beamtenrechtlichen Vorgaben der Weisung seines Vorgesetzten entziehen zu können. Im Ergebnis kommt es diesbezüglich darauf an, ob der Amtsveterinär die Möglichkeit erkennt, ernsthaft damit rechnet und es im Rechtssinne billigt, dass die Tiere am Bestimmungsort geschächtet werden.¹⁰⁰

6. Zwischenergebnis

Führt der Amtsveterinär trotz der ernsthaften Möglichkeit einer tierquälerischen Behandlung der Tiere am Bestimmungsort, die Weisung seines Vorge-

⁹⁹ Reich BeamStG, 3. Aufl. 2018, BeamStG § 36 Rn. 3.

¹⁰⁰ Vgl. hierzu *Maisack/Rabitsch*, AtD 4/2018, 209, 214; die eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit fordern.

setzen aus, macht er sich nicht nur nach deutschem Recht¹⁰¹ strafbar, sondern verstößt auch gegen das Dienstrecht selbst.

Im Ergebnis steht sicherlich nicht nur zu befürchten, dass diejenigen Amtsveterinäre, die sich zu Recht weigern, die Genehmigung zu erteilen, unter Druck geraten, sondern ein anderer Amtsveterinär ausfindig gemacht wird, der die Genehmigung trotz entgegenstehender gesetzlicher Regelungen dennoch erteilt.

F. Unionsrechtliche Betrachtung

Wie oben dargelegt wurde, ist der Amtsveterinär aufgrund der möglichen Beihilfestrafbarkeit des nationalen Rechts dazu gehalten, den Stempel zu verweigern, weil dann die strafrechtlich relevante Tat (Tierquälerei) am Bestimmungsort nicht begangen werden kann, da der Transport dorthin die notwendige Bedingung hierzu ist. Gleichzeitig ergibt sich jedoch aus Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO für die Behörde die Verpflichtung, das Fahrtenbuch mit einem Stempel zu versehen, wenn das Ergebnis der Kontrolle im Sinne des Art. 14 Abs. 1 lit. a TTVO zufriedenstellend ist.

Es gilt daher zu klären, in welchem Verhältnis die mögliche Beihilfestrafbarkeit und daraus resultierende Verweigerung des Stempels zu der Pflicht aus Art. 14 Abs. 1 lit. c der TTVO steht, wonach die Genehmigung ja prinzipiell zu erteilen ist, soweit die Vorgaben der TTVO eingehalten werden. In seinem Anwendungsbereich genießt das EU-Recht grundsätzlich Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten und blockiert das nationale Recht insoweit.¹⁰² Die TTVO ist in all ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.¹⁰³

Dennoch hat bei jeder Anwendung einer Strafvorschrift im europäischen Kontext eine richtlinien-, rahmenbeschluss- und gesamtunionsrechtskonforme Auslegung zu erfolgen.¹⁰⁴

I. Wesentliche Erwägungen des Unionsrechts

Zunächst verbietet das nationale Recht hier nichts, was noch von der Richtlinie gedeckt ist. Abgesehen davon lässt sich konstatieren, dass der europäische Gesetzgeber einen solchen Einfluss auf das nationale Strafrecht nicht im Blick hatte und auch nicht beabsichtigt hat. Strafrechtliche Verhaltensweisen zu entkriminalisieren oder sogar ausdrücklich zu legalisieren, deren einziges Ziel die

¹⁰¹ §§ 17 Nr. 2 lit. b TierSchG, 27 II 2, 49 I Nr. 2 S. 1 StGB.

¹⁰² EuGH (Große Kammer), Urteil vom 26. Februar 2013 – C-617/10.

¹⁰³ Vgl. Schlussformel der TTVO, Art. 288 Abs. 2 AEUV.

¹⁰⁴ Adick/Bülte/Bülte, Fiskalstrafrecht, 2. Auflage 2019, im Erscheinen, 2. Kap., Rn. 22.

Quälerei von Tieren ist, war vom Unionsrecht ersichtlich nicht gewollt; vielmehr ist davon auszugehen, dass das Unionsrecht eine solche Auswirkung hier nicht im Blick gehabt hat.

Die Genehmigung nach Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO sollte nach ihrem Sinn und Zweck nicht etwas fördern, das einem Grundsatz des EU-Rechtes selbst zuwiderläuft. Mit dem Stempel sollte bestätigt werden, dass die Kontrollen nach Art. 14 Abs. 1 lit. a zufriedenstellend sind. Er ist unter der Voraussetzung des Art. 14 Abs. 2, d.h. sofern ein in Art. 6 Abs. 9 TTVO genanntes Navigationssystem zum Einsatz kommt, sogar entbehrlich. Mit Erteilung des Stempels sollte jedoch ausdrücklich nicht eine Tierquälerei bzw. das Schächten am Bestimmungsort genehmigt werden; ganz im Gegenteil sollte hiermit der Schutz der Tiere auf langen grenzüberschreitenden Transporten gewährleistet werden.

Nichts anderes lässt sich mit Blick auf das europäische Primärrecht feststellen: So tragen nach Art. 13 AEUV

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

Die Aufnahme der Querschnittsklausel Tierschutz in den Vertragstext selbst ist dabei als äußerst bedeutsam anzusehen.¹⁰⁵ Hierbei ist insbesondere die systematische Stellung der Vorschrift im Zusammenhang mit den übrigen bedeutsamen Querschnittsklauseln des AEUV zu sehen. Schließlich sind Versuche zur Integration des Tierschutzes in die Verträge selbst zuvor mehrfach an wirtschaftlichen Interessen gescheitert, sodass die Aufnahme in den Vertrag von Lissabon als maßgeblicher politischer Bedeutungsgewinn zu bezeichnen ist.¹⁰⁶ Als primäres Unionsrecht kann dieser zur Auslegung der TTVO herangezogen werden.¹⁰⁷

Insoweit würde das strikte Abstellen auf den Anwendungsvorrang an dieser Stelle einen Verstoß gegen europäische Interessen und Rechtsgüter der Europäischen Union nach sich ziehen: Das Setzen des Stempels würde letztlich dazu beitragen, dass Tiere im Ausland tierquälerisch geschächtet würden.

Diesbezüglich zeigt insbesondere die TSVO, dass das EU-Recht darauf bedacht ist, Schlachtungen unter tierquälerischen Bedingungen zu unterbinden: In Art. 3 Abs. 1 TSVO finden sich allgemeine Anforderungen in Bezug auf die Tötung von Tieren. Hier ist geregelt, dass die Tiere bei der Tötung und damit

¹⁰⁵ Calliess/Ruffert/Callies, 5. Aufl. 2016, AEUV Art. 13, Rn. 7.

¹⁰⁶ Hildermann, Die EU-Tierversuchsrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht: Unions- und verfassungsrechtliche Aspekte, 2016, S. 106; Caspar, Zur Stellung des Tieres im Gemeinschaftsrecht, 2001, S. 72.

¹⁰⁷ Steiger, EuR 2018, 304, 334.

zusammenhängenden Tätigkeiten von jedem vermeidbaren Schmerz, Stress und Leiden verschont werden sollen.

Diese Ziele ergeben sich bereits aus den einzelnen Erwägungen der Verordnung, die auf die Vermeidung von Schmerzen, Stress, Angst oder anderen Leiden der Tiere abheben, so insbesondere die **Erwägungen 2, 20 und 21**:

Erwägung (2)

Die Tötung kann selbst unter den besten technischen Bedingungen Schmerzen, Stress, Angst oder andere Formen des Leidens bei den Tieren verursachen. Bestimmte Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Tötung können Stress auslösen, und jedes Betäubungsverfahren hat Nachteile. Die Unternehmer oder jede an der Tötung von Tieren beteiligte Person sollten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Schmerzen zu vermeiden und den Stress und das Leiden für die Tiere beim Schlachten und bei der Tötung so gering wie möglich zu halten, wobei sie einschlägige bewährte Verfahren und die gemäß dieser Verordnung erlaubten Methoden beachten. Daher sollten Schmerzen, Stress oder Leiden als vermeidbar gelten, wenn ein Unternehmer oder eine an der Tötung von Tieren beteiligte Person gegen diese Verordnung verstößt oder erlaubte Verfahren einsetzt, sich aber keine Gedanken darüber macht, ob diese dem Stand der Wissenschaft entsprechen, und dadurch fahrlässig oder vorsätzlich Schmerzen, Stress oder Leiden für die Tiere verursacht.

Erwägung (20)

Viele Tötungsverfahren sind für die Tiere schmerzvoll. Daher ist eine Betäubung erforderlich, mit der vor oder während der Tötung eine Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit herbeigeführt wird. Die Messung der Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit ist komplex und muss nach einer wissenschaftlich anerkannten Methodik erfolgen. Die Wahrnehmungs- und Empfindungslosigkeit sollte jedoch mittels Indikatoren überwacht werden, damit sich die praktische Effizienz der Methodik bewerten lässt.

Erwägung (21)

Die Überwachung der Betäubung auf ihre Wirksamkeit stützt sich hauptsächlich auf die Bewertung des Wahrnehmungs- und Empfindungsvermögens der Tiere. Das Wahrnehmungsvermögen eines Tieres besteht im Wesentlichen in seiner Fähigkeit, Gefühle zu empfinden und

seine Bewegungen zu kontrollieren. Außer in Ausnahmefällen, etwa bei der Elektroimmobilisation oder einer anderen Art der bewusst herbeigeführten Lähmung, ist davon auszugehen, dass ein Tier dann wahrnehmungslos ist, wenn es seine natürliche stehende Haltung verliert, nicht wach ist und keine Anzeichen dafür vorliegen, dass es positive oder negative Gefühle wie Angst oder Aufregung spürt. Das Empfindungsvermögen eines Tieres besteht im Wesentlichen in seiner Fähigkeit, Schmerzen zu fühlen. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass ein Tier dann empfindungslos ist, wenn es auf Reize wie Schall, Geruch, Licht oder physischen Kontakt nicht reagiert oder keine entsprechenden Reflexe zeigt.

In **Erwägung (4)** wird ausdrücklich auf den Tierschutz als Gemeinschaftswert abgestellt und auf das Protokoll (Nr. 33) über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere Bezug genommen, das dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigelegt ist. Der Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Schlachtung bzw. Tötung ist im Interesse der Allgemeinheit und wirkt sich auf die Einstellung der Verbraucher gegenüber landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus.

Dass das in der Verordnung normierte Verbot schmerz-, stress- oder leidvoller Schlachtung auch über die EU-Außengrenzen hinaus Relevanz hat, zeigt sich bei Betrachtung des Art. 12 Abs. 2 TSVO. Gefordert wird bei der Einfuhr von Fleisch aus Drittstaaten eine besondere Bescheinigung, dass bei der dortigen Schlachtung ein den Anforderungen der TSVO vergleichbarer Standard gewahrt worden ist.

Hierzu heißt es in **Erwägung (37)** der TSVO:

„Die Gemeinschaft bemüht sich um einen hohen Tierschutzstandard in Tierpopulationen weltweit, insbesondere hinsichtlich des Handels. Sie unterstützt die spezifischen Standards und Empfehlungen der Weltorganisation für Tiergesundheit zum Tierschutz sowie zur Schlachtung von Tieren. Diesen Standards und Empfehlungen sollte Rechnung getragen werden, wenn die Gleichwertigkeit mit den Anforderungen der Gemeinschaft gemäß dieser Verordnung für die Einfuhren festgestellt werden muss.“

Offenbar legt die TSVO also auch dann auf die Beachtung europäischer Standards Wert, wenn eine Schlachtung in Drittstaaten erfolgt und das Fleisch anschließend importiert werden soll. Der europäische Gesetzgeber ist sich demnach nicht nur der Problematik tierschutzwidriger Schlachtungen in Drittstaaten bewusst, sondern will diese ausdrücklich nicht akzeptieren. Dieser Intention entsprechend ist es nur konsequent, auch im umgekehrten Fall den Tierschutz im Rahmen der Schlachtung hochzuhalten: Wenn das Tier aus Deutsch-

land in einen Drittstaat transportiert und dort – früher oder später - geschlachtet werden soll, ist bei der Abfertigung im EU-Mitgliedstaat auch auf die voraussichtliche Einhaltung eines der TSVO vergleichbaren Standards im Bestimmungsland zu achten. Eine Auslegung, nach der eine nationale Tierschutzbehörde bei Vorliegen der – ausdrücklich allein transportbezogenen! – Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO sehenden Auges einen Transport zum Zwecke einer tierquälerischen Schlachtung am Zielort zulassen müsste, entspricht ersichtlich nicht dem Willen des Unionsgesetzgebers.

Der Vollständigkeit halber ist noch zu bemerken ist, dass gem. Art. 26 Abs. 1 TSVO sogar strengere Regelungen der Mitgliedstaaten zum Tierschutz bei der Tötung von dieser Verordnung nicht ausgeschlossen werden. Selbst eine Öffnung im Dienste der Schutzverstärkung durch die Mitgliedstaaten ist also durchaus gewollt.

II. Verbot der missbräuchlichen Berufung auf das Unionsrecht

Das tierquälerische Schächten am Bestimmungsort würde im krassen Widerspruch zu dem stehen, was das Unionsrecht ausdrücklich anstrebt, nämlich eine effektive Berücksichtigung tierschutzrechtlicher Belange.

Konstellationen wie diese löst der EuGH daher folgendermaßen auf: Er verbietet es, sich auf die Bestimmungen des Unionsrechts zu berufen, wenn dies in betrügerischer oder missbräuchlicher Absicht geschieht.¹⁰⁸

Der EuGH hat das Verbot der missbräuchlichen Berufung auf Unionsrecht ausdrücklich als allgemeinen Rechtsgrundsatz eingeordnet, der zu Lasten Privater auch dann eingreift, wenn das nationale Recht keine Missbrauchsregelungen vorsieht.¹⁰⁹ Diesen Rechtsgrundsatz hat der EuGH in zahlreichen Entscheidungen zu unterschiedlichen Bereichen des EU-Rechts wiederholt und das Verbot der missbräuchlichen Berufung auf EU-Recht bekräftigt.¹¹⁰

Mit dem Setzen des Stempels würde sich der Amtsveterinär wegen Beihilfe zur Tierquälerei nach nationalem Recht strafbar machen, sodass er diesen verweigern muss, um sich nach nationalem Recht konform zu verhalten. Die hier in Rede stehende Tierquälerei ist jedoch auch vom Unionsrecht ausdrücklich nicht gewollt. Würde sich nun der Transporteur auf Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO berufen, um nach Erteilung des Stempels die Tiere wie vorgesehen zum Be-

¹⁰⁸ EuGH, Urteil vom 6.12.2012, Az.: C 285/11, DSIRE 2013, 803, beck-online.

¹⁰⁹ *Buckler*: Ein neuer allgemeiner Rechtsgrundsatz: Das unionsrechtliche Missbrauchsverbot – Anmerkung zum Urteil des EuGH v. 22.11.2017, Rs. C-251/16 (Cussens u. a./Brosnan), EuR 2018, 371.

¹¹⁰ EuGH, Urteil v. 8.11.2007, Rs. C-251/06 (ING. Auer), ECLI:EU:C:2007:658, Slg. 2007, I-9689, Rn. 41; Urteil v. 22.5.2008, Rs. C-162/07 (Amplificientifica u. a.), ECLI:EU:C:2008:301, Slg. 2008, I-4019, Rn. 27; Urteil v. 19.7.2012, Rs. C-33/11 (A Oy), ECLI:EU:C:2012:482, Rn. 62 ff., und vor dem hier besprochenen Urteil für den Bereich des Mehrwertsteuerrechts wohl zuletzt EuGH, Urteil v. 17.12.2015, Rs. C-419/14 (WebMindLicenses), ECLI:EU:C:2015:832, Rn. 34 ff.

stimmungsort zu transportieren, so würde dürfte dies nach Judikatur des EuGH als ein Fall zu klassifizieren sein, in dem sich jemand in missbräuchlicher Absicht auf das Unionsrecht beruft.

Vor diesem Hintergrund darf und muss der Amtsveterinär den Stempel nach Art. 14 c TTVO verweigern, wenn die überwiegende Wahrscheinlichkeit der Anwendung tierquälerischer Schlachtmethode im Bestimmungsland gegeben ist. Dann nämlich ist für den Amtsveterinär erkennbar, dass das Erteilen des Stempels eine fördernde und somit kausale Wirkung hierzu hat und der Tatbestand der Beihilfe zur Tierquälerei wäre erfüllt. Würde sich der Transporteur dennoch auf den Anwendungsvorrang des Unionsrecht berufen und das Erteilen des Stempels gem. Art. 14 Abs: 1 lit. c TTVO fordern, wäre hierin ein Missbrauch des Unionsrechts zu sehen.

Anders verhielte sich dies sicherlich, sofern von einer Einhaltung der unionsrechtlichen Vorgaben der TSVO im Schlachtbetrieb im Zielland auszugehen wäre, es sich etwa um einen EU-zertifizierten Schlachthof im Sinne des Art. 12 TSVO handelt.

III. Die Garantenstellung des Amtstierarztes

Selbst wenn man zu der Auffassung gelangen würde, dass der Stempel nach Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO zu setzen wäre, würde dies nichts daran ändern, dass der zuständige Amtsveterinär aufgrund seiner Garantenstellung verpflichtet wäre, die als tierquälerisch im Sinne des § 17 Nr. 2b) TierSchG anzusehende Schlachtung im Drittland zu verhindern. Es wurde bereits ausführlich dargelegt, dass der Amtsveterinär ob seiner Garantenstellung insbesondere bei dienstlicher Kenntniserlangung dazu verpflichtet ist, einzuschreiten. Hierbei muss die Behörde auf den Schadenseintritt nicht warten.¹¹¹ Ausreichend ist ein konkretes Verhalten, das geeignet ist, einen Schaden an dem geschützten Rechtsgut herbeizuführen.¹¹² Maßstab ist eine entsprechende Gefahrenprognose, wonach der hypothetische Geschehensablauf bei unterstelltem Nichteinschreiten der Behörde zu berücksichtigen ist.¹¹³ Entscheidend ist somit, dass ein Verstoß gegen Tierschutzvorschriften in absehbarer Zeit mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. An die Wahrscheinlichkeit sind umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer u. schwerer der möglicherweise einzutretende Tierschutzverstoß wiegt.¹¹⁴

¹¹¹ VG Gießen 9. 12. 2011 – 4 K 2844/11.GI, BeckRS 2012, 47852.

¹¹² VGH BW 25. 4. 2002 – 1 S 1900/00, GewArch 2002, 333.

¹¹³ VGH BW 25. 4. 2002 – 1 S 1900/00, GewArch 2002, 333; VG Oldenburg 25. 3. 2004 – 2 A 1624/00, BeckRS 2004, 23053.

¹¹⁴ Hirt/Moritz/Maisack, 2016, § 16 a TierSchG, Rn. 2.

Wenn die Behörde von einem mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohenden Verstoß gegen das Tierschutzgesetz, sei es im Inland oder im Ausland, Kenntnis erhält, darf sie nicht untätig bleiben, sondern muss einschreiten.¹¹⁵ Ausweislich Art. 16 a TierSchG hat der Amtsveterinär die zur Verhütung zukünftiger Verstöße notwendigen Anordnungen zu treffen:

*„Das sog. Entschließungsermessen ist in § 16 a TierSchG von Gesetzes wegen auf Null reduziert. Die Regelung begründet nämlich eine generelle Ermächtigung und die Verpflichtung zum Einschreiten gegen bereits eingetretene oder zu erwartende Verstöße gegen das Tierschutzgesetz.“*¹¹⁶

Gerade bei dem hier in Rede stehenden drohenden Verstoß gegen § 17 Nr. 2b) TierSchG muss von einer Ermessensreduzierung auf Null ausgegangen werden.¹¹⁷ Jedes ermessensfehlerhafte Verhalten des Amtsveterinärs im Anwendungsbereich der §§ 16, 16a TierSchG ist als garantenpflichtwidrig und damit, sofern bei rechtmäßigem Verhalten der tatbestandsmäßige Erfolg im Sinne des § 17 Nr. 2b) TierSchG verhindert worden wäre und der erforderliche Vorsatz nachgewiesen werden kann, als strafbar anzusehen ist.¹¹⁸

IV. Zwischenergebnis

Es ist bereits fraglich, inwieweit hier überhaupt von einem Fall des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts auszugehen ist. Selbst wenn man aber einen solchen unterstellt, würde dieser im Ergebnis nicht die Anwendung nationalen Rechts blockieren, da erklärtes Ziel des Unionsrechts das Verhindern tierquälerischer Schlachtungen ist.

G. Fazit

Ziel der TTVO ist der umfassende Schutz der lebenden Tiere auf dem gesamten Transport, d.h. vom Ort der Entsendung bis zum Bestimmungsort. Dabei ist es unerheblich, ob der Bestimmungsort in einem Mitgliedsland der EU oder in einem Nicht-EU-Staat liegt. Die EU-Tiertransport-Verordnung ist – insbesondere aufgrund ihrer Wirkung bis in Drittländer hinein – ein deutliches Signal für die angestrebte Verbesserung des Tierschutzniveaus. Tiere, die in Drittländern exportiert werden, sollen nicht ab dem Passieren der Grenzen schutzlos tierquälerischen Bedingungen ausgeliefert werden.

Um in der Praxis auch tatsächlich ein hohes Schutzniveau gewährleisten zu können, darf ein solcher Transport nur mit Genehmigung des zuständigen

¹¹⁵ VG Berlin, Beschluss vom 19.02.2013, Az.: 24 L 25.13.

¹¹⁶ VG Saarland, Urteil vom 24.02.2010, Az.: 5 K 531/09.

¹¹⁷ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 16a TierSchG, Rn. 5.

¹¹⁸ Hirt/Maisack/Moritz, 2016, § 16a TierSchG, Rn. 5.

Amtsveterinärs durchgeführt werden. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens obliegt diesem nicht nur die Überprüfung der Dokumente, sondern auch die Durchführung einer Plausibilitätsprüfung, inwieweit das vom Transporteur vorzulegende Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass auf dem Transport alle Vorschriften der TTVO eingehalten werden. Zu dieser Überprüfung hat der zuständige Amtsveterinär, so sieht es Art. 14 TTVO vor, geeignete Kontrollen durchzuführen. Dabei ist er gehalten, sich nicht allein auf das Fahrtenbuch zu verlassen, sondern auch andere Erkenntnisquellen zu Entscheidung heranzuziehen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass nicht der Amtsveterinär dem Organisator einen möglichen Verstoß auf dem Transport nachweisen muss, sondern der Organisator gegenüber dem Amtsveterinär glaubhaft darlegen muss, dass von einer Einhaltung aller Vorschriften auszugehen ist. Dieser rechtliche Rahmen, den der EU-Gesetzgeber hier vorgegeben hat, muss durch engagierte Amtsveterinäre auf Vollzugsebene ausgeschöpft werden, um ein hohes Schutzniveau für die Tiere zu erreichen.

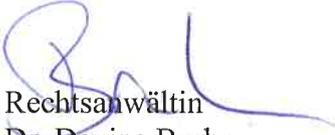
Darüber hinaus ist festzuhalten, dass sich ein Amtsveterinär, der sehenden Auges einen Transport in ein Drittland genehmigt, in welchem das Schächten ohne besondere Vorkehrungen die Norm ist oder die Tiere anderweitig tierquälerisch behandelt werden, nach deutschem Recht vorbehaltlich einer Prüfung im Einzelfall wegen Beihilfe zur Tierquälerei strafbar macht.

In Beantwortung der Rechtsfragen hat der zuständige Amtsveterinär daher die Genehmigung eines Tiertransports in Drittländer in den Fällen zu verweigern und damit den „Stempel“ nicht zu setzen, in denen

- aufgrund konkreter Anhaltspunkte – sei es aus dem Fahrtenbuch selbst, sei es auf Basis anderer Erkenntnisquellen – die ernsthafte, realistische und nicht fernliegende Möglichkeit besteht, dass es zu einem Verstoß gegen die TTVO kommt;
- er die Möglichkeit erkennt, ernsthaft damit rechnet und es im Rechtssinne billigen würde, dass es zu einer tierquälerischen Schlachtung im Bestimmungsdrittland kommt, da die Genehmigung den Tatbestand der Beihilfe zur Tierquälerei i.S.d. § 17 Nr. 2b) TierSchG erfüllen würde.

Nur durch das konsequente Handeln der Amtsveterinäre kann den Belangen des Tierschutzes an dieser Stelle angemessen Rechnung getragen werden. Gleichzeitig bleibt mit Blick auf die Transporteure zu betonen, dass Tiertransporte in Drittländer weiterhin ungehindert stattfinden können, soweit die Voraussetzungen des Art. und am Bestimmungsort nicht von der ernsthaften Möglichkeit einer tierquälerischen Schlachtung auszugehen ist.

In Ansehung der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.02.2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU¹¹⁹ wäre es unabhängig von diesem Ergebnis wünschenswert, seitens des nationalen Gesetz- und Verordnungsgebers für mehr Rechtsklarheit zu sorgen. Die Mitgliedstaaten werden hier nicht nur mit Blick auf die tierschutzrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Transport aufgefordert, bei der Umsetzung und Durchsetzung der TTVO auf eine hundertprozentige Einhaltung abzielen.¹²⁰ Auch im Zusammenhang damit, dass Schlachtungen in bestimmten Drittländern mit extremen und langandauerndem Leiden und regelmäßigen Verstößen gegen Normen der OIE für den Tierschutz bei Schlachtungen einhergehen¹²¹, sind die Mitgliedstaaten nach Auffassung des Europäischen Parlaments gefordert, Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes zu ergreifen. Neben dem einzelnen Amtsveterinär ist daher auch der Gesetz- und Verordnungsgeber gehalten, die ihm eröffneten Handlungsspielräume bestmöglich zu nutzen. Nur so kann den oben aufgeworfenen und auch von Seiten des Europäischen Parlaments noch einmal eindrücklich beschriebenen tierschutzrechtlichen Problemen wirksam begegnet werden.



Rechtsanwältin
Dr. Davina Bruhn



Rechtsanwältin
Dr. Roda Verheyen

¹¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)).

¹²⁰ Vgl. hierzu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)), Nr. 11.

¹²¹ Vgl. hierzu Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2019 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates über den Schutz von Tieren beim Transport inner- und außerhalb der EU (2018/2110(INI)), Nr. 81.