

Fortgeschrittenenhausarbeit im Verwaltungsrecht mit unionsrechtlichen Bezügen: Tiertransporte auf Abwegen*

Von Dr. Andreas Buser, Berlin**

Qualvolle Bedingungen bei Tiertransporten ins Nicht-EU-Ausland sind in letzter Zeit wiederholt in den medialen Fokus gelangt und werden aktuell auch auf europäischer Ebene diskutiert.¹ Vor diesem Hintergrund greift Teil 1 der vorliegenden verwaltungsrechtlichen Hausarbeit mit europarechtlichen Bezügen einige Probleme aus dem Bereich des Tierschutzrechtes auf, die die Verwaltungsgerichte² und auch den EuGH³ bereits beschäftigt haben. Mit den anderen Problemkreisen im Rahmen des Tierschutzgesetzes (Teil 2) waren die Verwaltungsgerichte bisher nur in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes befasst.⁴ In der Kommentarliteratur wurden die Beschlüsse teilweise kritisiert, insgesamt gibt es aber bisher nur wenige wissenschaftliche Beiträge zur Thematik. Eine höchstrichterliche Klärung der verschiedenen Fragestellungen ist bisher nicht erfolgt.

*Vor diesem Hintergrund wurde von Bearbeiter*innen eine Auseinandersetzung mit den vorhandenen Entscheidungen erwartet. Gleichzeitig bot die Arbeit aber auch Gelegenheit dazu, selbstständig Argumente zu entwickeln. Trotz der „exotischen“ Einkleidung wirft die Klausur einige bekannte Problemstellungen des Verwaltungsrechts auf, etwa die Abgrenzung zwischen abstrakter und konkreter Gefahr oder die Verantwortlichkeit für das Handeln Dritter („Zweckveranlasser“). Die Probleme aus dem Tierschutzrecht wurden zudem um einige prozessuale Probleme zur elektronischen Klageeinreichung ergänzt. Im Ansatz handelt es sich dabei um Standardprobleme, die bekannt sein sollten. Ein weiterer prozessualer Schwerpunkt der Klausur ist die korrekte Einordnung der Klageart hinsichtlich der unterschiedlichen Ziffern der Verfü-*

Sachverhalt

Landwirt L betreibt am äußeren Rand Berlins in Reinickendorf eine „Büffelfarm“. Die von L gehaltenen „Berliner Büffel“ gehören zur Gattung der Hausrinder und geben durch gezielte Züchtungen doppelt so viel Milch wie durchschnittliche Büffel. Aus der Milch lässt L in einer eigenen kleinen

* Die vorliegende Hausarbeit wurde im Sommersemester 2021 zur Bearbeitung ausgegeben.

** Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter der Freien Universität Berlin am Lehrstuhl von Frau Prof. Dr. Heike Krieger und Post-Doc in der Berlin/Potsdam KFG „Rule of International Law: Rise or Decline?“.

¹ Siehe nur: „Tierschutz – EU-Parlament nimmt sich qualvolle Tiertransporte vor“, Zeit-Online v. 20.1.2022, abrufbar unter <https://www.zeit.de/news/2022-01/20/eu-parlament-nimmt-sich-qualvolle-tiertransporte-vor> (10.7.2022).

² Siehe etwa: VG Augsburg, Urt. v. 24.7.2012 – 1 K 12.151; VGH München, Beschl. v. 2.7.2013 – 9 BV 12.2309.

³ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13.

⁴ OVG Münster NWVBl. 2021, 176; VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20.

Käserei Mozzarella herstellen. Dieser Büffelmozzarella ist gerade in hippen Berliner Pizzerien begehrt.

Neben diesem lokalen Geschäftszweig verkauft L seine Büffel auch international. So sind seine Büffel im Staat S sehr begehrt. Die Transporte nach S organisiert L selbst. Er hat dafür eine Zulassung nach Art. 10 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 (TTVO). Für die Fahrten hat sich L extra ein spezielles Fahrzeug für Langstreckenfahrten, welches die Mindestmaße an das Raumangebot der Tiere genau einhält, angeschafft und mehrere Fahrer ausbilden lassen. Fahrer und Fahrzeug verfügen über Befähigungs- bzw. Zulassungsnachweise nach Art. 17 f. TTVO.

A ist Amtstierärztin und leitet die Veterinäraufsicht im Bezirksamt Reinickendorf. Regelmäßig hat sie dem L Transportgenehmigungen nach Art. 14 TTVO ausgestellt. In der neuesten „Tierärztlichen Rundschau“ liest A allerdings, dass Tiertransporte in Staaten außerhalb der EU häufig mit erheblichen Qualen für die Tiere verbunden sind. Auch Transporte nach S werden in dem Bericht als Beispiele aufgeführt. So werden etwa Ruhezeiten nicht eingehalten, die Tiere bekommen häufig nicht genügend Wasser und Futter während des Transports und teilweise kommt es daher zu erheblichen Todesraten unter den transportierten Tieren.

Zudem findet A auf Grund intensiver Recherchen heraus, dass die Haltung von Rindern und deren Schlachtung in S bei weitem nicht deutschen Standards entspricht. Insbesondere sind hochgezüchtete deutsche Rinderrassen häufig nicht in der Lage, sich den in S vorherrschenden klimatischen Bedingungen anzupassen (Hitze stress). Auch die Versorgung mit Nahrung und Wasser ist meist nicht ausreichend, da die deutschen Rinderrassen einen wesentlich höheren Bedarf aufweisen als einheimische Rassen. Schließlich wird in den Schlachthöfen von S aus Kostengründen überwiegend ohne Betäubung geschlachtet. Dabei werden die Tiere mit Schlägen und Tritten in den Schlachtraum getrieben. Durch Zusammenbinden der Extremitäten werden sie schließlich zu Fall gebracht und anschließend durch einen Schnitt in die Kehle und anschließendes Ausbluten getötet.

Am 15.7.2021 beantragt L beim zuständigen Bezirksamt Reinickendorf eine Transportgenehmigung nach Art. 14 TTVO für den Transport von 20 Büffeln nach S. Als Tierhalter am Bestimmungsort wird der Zwischenhändler M angegeben. Der Transport soll am 30.7.2021 in Berlin starten, geplante Ankunft ist am 20.8.2021. In dem vorgelegten Fahrtenbuch wird für den Streckenabschnitt ab der EU-Außengrenze bis zum Zielort (ca. 65 Stunden Transportzeit bei wechselnden Fahrern) nur eine Ruhepause angegeben. Dort sollen die Tiere getränkt und gefüttert werden. Eine Entladung ist nicht vorgesehen. Als Organisator (siehe Formular Anhang II, Abschnitt 1 der TTVO) trägt sich L selbst ein und unterschreibt das Formular eigenhändig.

Im Bezirksamt Reinickendorf wundert man sich über die offensichtliche Unterschreitung der gesetzlichen Ruhezeiten

und hört L hierzu an. L meint der Anwendungsbereich des EU-Rechts ende an der EU-Außengrenze. In den Nicht-EU Transitländern seien Entladungen der Tiere rechtlich nicht zwingend. Es fehle auch an entsprechenden Einrichtungen (saubere Ställe etc.), weswegen er die Tiere zu deren Schutz lieber im Transporter behalte.

Das Bezirksamt entgegnet, die TTVO sei auch auf Transporte anwendbar, die in einem EU-Mitgliedsstaat beginnen und einen Zielort in einem Drittstaat haben. Auch sei nicht ersichtlich, wie angesichts der engen Verhältnisse im Transporter ein Austausch des Einstreus stattfinden solle, um den Tieren eine zumutbare Fahrt zu garantieren.

Im Übrigen seien die Haltungsbedingungen und Zustände bei den Schlachtungen in S nicht mit dem deutschen Tierschutzgesetz vereinbar. Zwar gebe es in L auch Schlachthöfe, deren Methoden mit dem Tierschutzgesetz vereinbar sind, dies sei aber die absolute Ausnahme. Deswegen dürfe L seine Büffel nicht nach S exportieren, es sei denn, er könne für deren tierschutzgesetzkonforme Behandlung garantieren. Man habe zudem in Erfahrung gebracht – was zutreffend ist –, dass M regelmäßig Rinder aus Deutschland bezieht, welche dann an die üblichen Schlachthöfe des Landes weiterverkauft werden. Rinder, die nicht unmittelbar der Schlachtung zugeführt werden, veräußert M auf den traditionellen Viehmärkten des Landes. Dort kaufen überwiegend Kleinbauern ein, die ihre Tiere im Freien halten, wo sie der Hitze und Trockenheit des Landes ungeschützt ausgesetzt sind.

Da L dennoch nicht von seinem Vorhaben absehen will, erlässt das Bezirksamt am 21.7.2021 einen Bescheid mit folgendem Inhalt:

„1. Ihr Antrag auf Stempelung des Fahrtenbuchs/Erteilung einer Transportgenehmigung nach Art. 14 EU-Tierschutztransportverordnung vom 15.7.2021 wird abgelehnt. Die Planung ist so zu ändern, dass die Einhaltung der EU-Tierschutztransport Verordnung für die gesamte Beförderung gewährleistet ist.

2. Ihnen wird untersagt, Büffel nach S zu exportieren, wenn nicht sichergestellt ist (z.B. durch entsprechende vertragliche Zusage der Abnehmer), dass diese dort in einer mit dem Tierschutzgesetz vereinbaren Art und Weise gehalten und geschlachtet werden.“

Der Bescheid ist ausführlich begründet. Darin wird nochmals darauf hingewiesen, dass es in S auch Schlachthöfe gibt, die deutschen Standards entsprechen. Auch sei es nicht ausgeschlossen, die Büffel in S „artgerecht“ (im Sinne des Tierschutzgesetzes) zu halten, etwa in klimatisierten Ställen. L müsse aber dafür Sorge tragen, dass dies auch geschehe. Der Bescheid enthält auch eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung.

L ist sehr empört über diese Entwicklung und legt umgehend Widerspruch ein. Er meint in anderen Ländern gälten eben andere Sitten. L behandle seine Rinder anständig, für die Zustände in S könne er nichts. Jedenfalls würden nach Angaben des M nur die Hälfte der Büffel sofort nach der Ankunft geschlachtet, die andere Hälfte solle zur Milchproduktion eingesetzt werden. Eine Schlachtung stehe also erst

in mehreren Jahren an. Die Büffel seien zwar nicht an das Klima in S gewöhnt, es gebe aber teilweise klimatisierte Ställe, so dass Verstöße gegen das Tierschutzgesetz gar nicht unbedingt vorkämen.

Das Bezirksamt Reinickendorf hilft dem Widerspruch nicht ab und erlässt am 29.7.2021 einen Widerspruchsbescheid. Zur Begründung wird auf den Ausgangsbescheid Bezug genommen. Der Bescheid enthält eine Rechtsbehelfsbelehrung, die auszugsweise wie folgt lautet:

„Gegen den Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Widerspruchsbescheides Klage bei dem Verwaltungsgericht Berlin (Kirchstraße 7, 10557 Berlin) schriftlich, in elektronischer Form oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle dieses Gerichtes erhoben werden.

Die Klage muss den Kläger, den Beklagten und den Gegenstand des Klagebegehrens bezeichnen und einen bestimmten Antrag enthalten. Die zur Begründung dienenden Tatsachen und Beweismittel sollen angegeben werden. Falls die Klage in elektronischer Form erhoben wird, sind die elektronischen Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Das Einreichen von Klagen mit einfacher E-Mail ist nicht möglich.“

L ist mit dem Vorgehen der Behörde weiterhin nicht einverstanden, allerdings sei es nun auch schon zu spät. Auch möchte er seine hippen Kunden aus Berlin nicht durch ein möglicherweise medienwirksames Gerichtsverfahren auf den Fall aufmerksam machen. Den Transport der Büffel verschiebt er.

In der Folge berichten trotzdem einige Lokalzeitungen über den Fall, wobei auch die Zustände bei langen Transporten in Drittländer und die dortige Haltung und Schlachtung ausführlich beschrieben werden. Daraufhin melden sich einige von Ls Kunden bei ihm. Sie bitten um Aufklärung und kündigen an, nicht mit „Tierquälern“ zusammenarbeiten zu wollen.

Da L das „Kleingedruckte“ des Bescheides nicht gelesen hat, kümmert er sich erst Mitte August um die Sache. Am 15.8.2021 sendet L eine handschriftlich unterschriebene und danach eingescannte Klageschrift (pdf) als E-Mail an die offizielle E-Mail-Adresse des Verwaltungsgerichts Berlin. Die Klageschrift wird daraufhin in der Geschäftsstelle der nach dem Geschäftsverteilungsplan zuständigen Kammer ausgedruckt und eine Akte angelegt.

In diesem Schreiben macht L deutlich, dass er meint, einen Anspruch auf die Transportgenehmigung zu haben und dass er das Bestehen dieses Anspruchs feststellen lassen möchte. Der Transport könne zwar sowieso nicht mehr wie geplant stattfinden, L plane aber die Tiere zu einem späteren Zeitpunkt nach S zu transportieren. Außerdem möchte er „ein für alle Mal“ feststellen, dass er kein Tierquäler sei. Die Untersagungsverfügung (Ziffer 2) des Bescheids möchte er gerichtlich aufheben lassen.

Nach einiger Zeit erfährt L von einer befreundeten Juristin, dass eine einfache E-Mail zur Klageerhebung nicht genüge. L versteht nicht so ganz warum, man lebe doch nicht

mehr im Mittelalter. Zur Sicherheit druckt er das Dokument allerdings aus und sendet es unterschrieben erneut an das VG Berlin. Das Schreiben geht dort am 15.9.2021 ein.

Haben die Klagen Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitungsvermerk

1. Bei dem von L geplanten Transport handelt es sich um einen Transport ohne Ausfuhrerstattung. Auf die Verordnung (EU) Nr. 817/2010 ist demnach nicht einzugehen.

2. L verfügt über kein Navigationssystem im Sinne der TTVO. Es ist davon auszugehen, dass er zur Benutzung eines solchen Systems auch nicht verpflichtet ist.

3. Auf eine eventuelle Strafbarkeit der Beteiligten nach StGB und den Strafvorschriften des TierSchG ist nicht einzugehen.

4. Die Zuständigkeit des Bezirksamts Reinickendorf für den Erlass des Bescheids ist zu unterstellen.

5. Es ist auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Fragen – ggf. hilfsgutachtlich – einzugehen.

6. Der Staat S ist kein Mitglied der EU und es besteht auch kein Assoziierungsabkommen.

Lösungsvorschlag

Hier gilt es zunächst zu erkennen, dass L zwei verschiedene Klagebegehren verfolgt. Zunächst wird die Ablehnung der begehrten Transportgenehmigung nach Art. 14 EU-TTVO beanstandet (Ziffer 1). Weiterhin wendet L sich gegen die Untersagungsverfügung (Ziffer 2).

Ziffer 1: Ablehnung der begehrten Transportgenehmigung

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Eine aufdrängende Sonderzuweisung besteht nicht, weswegen auf die Generalklausel des § 40 Abs. 1 VwGO zu rekurrieren ist. Danach müsste eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art vorliegen.

Die TTVO erlaubt einseitig staatliche Kontrollen und macht Transporte von einer staatlichen Genehmigung abhängig (Subordinationstheorie) und berechtigt und verpflichtet einseitig einen Träger öffentlicher Gewalt als solchen (modifizierte Subjekttheorie). Im Übrigen dienen die streitentscheidenden Normen einem öffentlichen Interesse, nämlich dem in Art. 20a GG verankerten Tierschutz.⁵ Nach allen gängigen Theorien handelt es sich bei den streitentscheidenden Normen um solche des öffentlichen Rechts.⁶

⁵ Siehe dazu im Überblick: *Buser*, Tierschutz (Art. 20a GG), in: Chiofalo/Kohal/Linke, Staatsorganisationsrecht: Ein offenes Lehrbuch, verfügbar unter https://de.wikibooks.org/wiki/OpenRewi/_Staatsorganisation_srecht-Lehrbuch (14.4.2022).

⁶ Zu den Theorien und ihrer Bedeutung siehe etwa: *Eisentraut*, in: Eisentraut (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Klausur, 2019, § 1 Rn. 55–65.

Da keine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit gegeben ist, liegt auch eine Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art vor.

Eine abdrängende Sonderzuweisung besteht nicht.

II. Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage (FFK) – § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO (analog)

Die statthafte Klageart bestimmt sich nach dem Klagebegehren (vgl. § 88 VwGO). Der Kläger begehrt für die Zukunft festzustellen, dass die Ablehnung der begehrten Transportgenehmigung rechtswidrig war. Zur Verfolgung eines solchen Klagebegehrens kommt die Fortsetzungsfeststellungsklage in Betracht (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO). Direkt findet die Vorschrift hier aber keine Anwendung.

Es könnte § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO aber analog angewandt werden. Voraussetzungen hierfür sind das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke und einer vergleichbaren Regelungslücke. Die analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO auf die Verpflichtungssituation ist grundsätzlich anerkannt.⁷ Umstritten ist aber auch in dieser Konstellation, ob für den Fall der Erledigung vor Klageerhebung nicht die allgemeine Feststellungsklage die statthafte Klageart ist.

Gegen das Vorliegen einer planwidrige Regelungslücke könnte das Vorhandensein der Feststellungsklage ins Feld geführt werden.⁸ Andererseits ist fraglich, ob § 43 VwGO die vorliegende Konstellation überhaupt erfasst. Insbesondere stellt sich die Frage, welches Rechtsverhältnis hier feststellungsfähig ist.⁹ Zudem kann teleologisch damit argumentiert werden, dass die Einschlägigkeit der Klageart nicht vom Zufall (Zeitpunkt der Erledigung) abhängen soll.¹⁰

Bejaht man wie hier das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke¹¹, müsste weiter eine vergleichbare Interessenslage vorliegen. Auch in der vorliegenden Konstellation kann

⁷ Siehe etwa: BVerwG, Urt. v. 27.3.1998 – 4 C 14.96 = BVerwGE 106, 295 (296); BVerwG, Urt. v. 24.11.2010 – 6 C 16/09 = NVwZ-RR 2011, 279 (280); *W. R. Schenke/R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 27. Aufl. 2021, § 113 Rn. 109; *Bühler/Brönnecke*, Jura 2017, 34 (41); *Ogorek*, JA 2002, 222 (223); *Senders*, in: Eisentraut (Fn. 6), § 4 Rn. 27.

⁸ BVerwG, Urt. v. 14.7.1999 – 6 C 7/98 = BVerwGE 109, 203 (209); *Pietzner*, VerwArch 1993, 261 (281 f.); *Wolff*, in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 5. Aufl. 2018, § 113 Rn. 262.

⁹ Befürwortend: *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, Kommentar, 16. Aufl. 2019, Rn. 325; *Schenke*, NVwZ 2000, 1255 (1257); ablehnend: *Laubinger*, VerwArch 1991, 459 (487); *Rozeck*, JuS 1995, 414 (415).

¹⁰ OVG Koblenz, Urt. v. 15.7.1981 – 2 A 10/81 = NJW 1982, 1301 (1302); *W. R. Schenke/R. P. Schenke* (Fn. 7) § 113 Rn. 99.

¹¹ Im Ergebnis auch: BVerwG, Urt. v. 26.1.1996 – 8 C 19.94 = BVerwGE 100, 262 (264); BVerwG, Urt. v. 28.1. 2010 – 8 C 19/ 09 = BVerwGE 136, 54; *Schenke*, NVwZ 2000, 1255 (1257); *Rozeck*, JuS 1995, 414 (415); *Ehlers*, Jura 2001, 415 (417).

ein berechtigtes Interesse an der Feststellung gegeben sein, sodass ein Anspruch auf den begehrten Verwaltungsakt bestand und die Behörde diesen hätte erlassen müssen. Demnach sprechen die besseren Argumente für die Annahme einer „doppelten“ Analogie und die Einschlägigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage.

Hinweis: Angesichts der Fülle der zu behandelnden Probleme wird dieser „Klassiker“ hier nur kurz angesprochen, je nach Umfang der Hausarbeit kann es aber angezeigt sein, dieses Problem breiter zu behandeln.¹²

Weiter ist zu prüfen, ob sich vorliegend das Klagebegehren vor Erhebung einer Verpflichtungsklage erledigt hat. Anders als in der Anfechtungskonstellation kommt es hier nicht auf die Erledigung eines Verwaltungsaktes an, sondern auf die *Erledigung des Klagebegehrens*.¹³ Eine nicht-erteilte Genehmigung kann sich begriffslogisch nicht erledigen. Ein erstrebter Verpflichtungsausspruch erledigt sich vielmehr dann, wenn er für den Kläger objektiv sinnlos wird und mit keinem Nutzen mehr für ihn verbunden ist.¹⁴ Eine Erledigung des Klagebegehrens könnte dann vorliegen, wenn der Transport einer Genehmigung bedurfte, diese Genehmigung nun aber objektiv sinnlos ist.

Auch wenn Art. 14 TTVO selbst nicht von einer Genehmigung spricht, wird Art. 14 Abs. 1 lit. c TTVO ganz überwiegend so verstanden, dass das Stempeln des Fahrtenbuches eine Genehmigung darstellt.¹⁵ Diese Stempelung entfaltet die Regelungswirkung, dass der Transport, wie im Fahrtenbuch dargelegt, durchgeführt werden darf. Auch die übrigen Voraussetzungen des § 35 S. 1 VwVfG liegen vor. Die Stempelung ist damit ein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG.

Eine Erlaubnis für den beantragten Transport kann nicht mehr erteilt werden, weil der im Antrag festgelegte Zeitraum in der Vergangenheit liegt. Eine entsprechende Verpflichtungsklage hat keine Aussicht auf Erfolg. Das Verpflichtungsbegehren hat sich damit erledigt.

Damit ist statthafte Klageart vorliegend die Fortsetzungsfeststellungsklage in „doppelt analoger“ Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO.

III. Besonderes Feststellungsinteresse (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO: „berechtigtes Interesse“)

Da sich das ursprüngliche Begehren erledigt hat und die „wesentliche Beschwerde“ weggefallen ist, bedarf es besonderer Anforderungen für die Zulässigkeit. Das besondere Feststellungsinteresse wird für den Fall der doppelt analogen

Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO angenommen, wenn Wiederholungsgefahr besteht, der Kläger ein Rehabilitationsinteresse hat, ein schwerwiegender Grundrechtseingriff vorliegt oder die Erledigung typischerweise sehr kurzfristig eintritt und ohne die Fortsetzungsfeststellungsklage keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegt.¹⁶

Hier kommen die Wiederholungsgefahr und das Rehabilitationsinteresse in Betracht.

Die Wiederholungsgefahr wird für den Fall der Möglichkeit des Eintritts eines gleich gelagerten Falles mit denselben Beteiligten in der Zukunft angenommen.¹⁷

Da L beabsichtigt, die besagten Büffel zu einem späteren Zeitpunkt nach S zu transportieren, besteht die konkrete Gefahr, dass die entsprechende Transporterlaubnis wiederum abgelehnt wird. Dann müsste er im einstweiligen Rechtsschutz gegen die Ablehnung vorgehen (§ 123 Abs. 1 VwGO) oder eine Verpflichtungsklage erheben, die allerdings wahrscheinlich zu spät entschieden würde, um dem Rechtsschutzinteresse des L dann noch zu genügen. Insofern hat L bereits jetzt ein Interesse daran, für die Zukunft die Rechtmäßigkeit der ablehnenden Entscheidung überprüfen zu lassen.

Das Rehabilitationsinteresse wird angenommen, wenn weiterhin diskriminierende Wirkung in der öffentlichen Wahrnehmung vom Behördenhandeln ausgeht.¹⁸

Die Ablehnung der Transportgenehmigung hat in der Öffentlichkeit eine für L belastende Wirkung entfaltet und er fürchtet weitere Umsatzeinbußen. Insofern hat er ein Rehabilitationsinteresse.

IV. Zulässigkeit der erledigten Verpflichtungsklage

Die Fortsetzungsfeststellungsklage setzt das erledigte (hypothetische) Anfechtungs- oder Verpflichtungsbegehren fort, daher sind die folgenden Punkte zu prüfen:

1. Klagebefugnis – § 42 Abs. 2 VwGO analog

Der Kläger müsste zudem auch klagebefugt sein. Dieses Erfordernis gilt nach § 42 Abs. 2 VwGO analog auch für die Fortsetzungsfeststellungsklage, da es sich hierbei um die Fortführung einer Verpflichtungsklage handelt.¹⁹ Die Klagebefugnis liegt vor, wenn die Ablehnung der Stempelung des Fahrtenbuches den Kläger möglicherweise in eigenen Rechten verletzt hat.

Art. 14 Abs. 1 lit. a Ziff. ii TTVO verpflichtet die Behörde, das Abstempeln eines Fahrtenbuches zu verweigern, wenn sich konkrete Anhaltspunkte für die Verletzung der Vorschriften der TTVO beim Transport ergeben.²⁰ Im Hinblick auf die Berufsfreiheit ist die Vorschrift so auszulegen, dass

¹² Im Überblick mit weiteren vertiefenden Argumenten: *Senders* (Fn. 7), § 4 Rn. 18–24.

¹³ Siehe etwa: BVerwG, Urt. v. 24.2.1983 – 3 C 56.80 = DVBl. 1983, 850; *Riese*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwGO, Kommentar, Stand: Juni 2017, § 113 Rn. 113.

¹⁴ *Riese* (Fn. 13), § 113 Rn. 113.

¹⁵ *Hirt/Maisack/Moritz*, in: *Hirt/Maisack/Moritz* (Hrsg.) Tierchutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2016, § 16a Rn. 12.

¹⁶ Im Überblick: *Valentiner*, in: Eisentraut (Fn. 6), § 4 Rn. 53–58.

¹⁷ Siehe etwa: *Decker*, in: Posser/Wolff (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar VwGO, Stand: 1.4.2022, § 113 Rn. 87.2 m.w.N.

¹⁸ *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 17. Aufl. 2021, Rn. 582.

¹⁹ Siehe nur: *Burbach*, in: Eisentraut (Fn. 6), § 4 Rn. 33–35.

²⁰ *Hirt/Maisack/Moritz* (Fn. 15), § 16a Rn. 12.

grundsätzlich ein Anspruch auf Stempelung des Fahrtenbuchs bzw. Genehmigung besteht, wenn keine solchen konkreten Anhaltspunkte und auch im Übrigen keine Versagungsgründe vorliegen.

Hinweis: Im Hinblick auf die weitgehende Prädetermination der Entscheidung durch die TTVO dürfte hier primär auf Art. 15 EU-Grundrechtcharta abgestellt werden, der im Anwendungsbereich des EU-Rechts die Mitgliedstaaten bindet (Artikel 51 EU-GRC).²¹ Da sich materiell hier keine Unterschiede ergeben, erscheint es auch vertretbar, auf Art. 12 GG zu rekurrieren.

Die Ablehnung der Zulassung verletzt hier möglicherweise diesen Anspruch des L, da nicht auszuschließen ist, dass Verstöße gegen die Verordnung in Drittstaaten für die Zulassung nicht hätten berücksichtigt werden dürfen. Damit liegt die Klagebefugnis vor.

2. Passive Prozessführungsbefugnis des Beklagten – § 78 VwGO analog

Berlin hat von der Möglichkeit des § 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO keinen Gebrauch gemacht. Richtiger Klagegegner ist demnach nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO das Land Berlin als Rechtsträger.

3. Vorverfahren (§§ 68 ff. VwGO), Frist (§ 74 VwGO) und Form (§ 81 VwGO)

Für die Fortsetzungsfeststellungsklage ist umstritten, ob in der Situation der doppelt analogen Anwendung das erfolglose Einreichen eines Widerspruchs und die Einhaltung der Frist des § 74 VwGO erforderlich sind.²²

Ein Streitentscheid hinsichtlich des Vorverfahrens ist hier entbehrlich, da ein solches erfolglos durchgeführt wurde.

Problematisch ist allerdings das Einhalten der Frist des § 74 VwGO. Wendet man § 74 VwGO unumwunden analog an, gilt grundsätzlich die Fristbindung unerheblich davon, wann sich der Verwaltungsakt bzw. das Klagebegehren erledigt.

Dagegen stellt die h.M. darauf ab, ob die Erledigung des Klagebegehrens innerhalb der Frist liegt.²³ Ist dies der Fall, entfällt der Zweck der Frist – Sicherung der Bestandskraft – weswegen sie aus teleologischen Gründen entbehrlich ist.²⁴

So liegt es hier. Die Erledigung des Klagebegehrens einer hypothetischen Verpflichtungsklage ist bereits ab dem 30.7.2021 (Start des Transports) eingetreten. Zu diesem Zeitpunkt war die Frist des § 74 VwGO noch nicht abgelaufen (Widerspruchsbescheid vom 29.7.2021).

Für die herrschende Meinung spricht, dass bei Erledigung eines Verwaltungsaktes vor Ablauf der Frist keine Bestands-

kraft eintritt. Diese gilt es dann nicht mehr zu schützen.²⁵ Ähnliches gilt für die Verpflichtungssituation. Hier könnte allenfalls der Ablehnungsbescheid in Rechtskraft erwachsen. Liegt die Erledigung des Verpflichtungsbegehrens vor Ablauf der Klagefrist, kann auch hier keine Bestandskraft eintreten. Darüber hinaus wird die Verwaltung über das Erfordernis des besonderen Feststellungsinteresses und das Institut der Verwirkung ausreichend geschützt.²⁶

Daher ist in solchen Konstellationen die Einhaltung der Frist des § 74 VwGO keine Zulässigkeitsvoraussetzung.

Hinweis: Der Streit kann auch offengelassen werden, wenn hier bereits das Problem der fehlerhaften Rechtsbehelfsbelehrung angesprochen wird. Siehe dazu die Ausführungen zur Anfechtungsklage (unten).

Im Übrigen müsste die Formvorschrift des § 81 VwGO gewahrt worden sein. Jedenfalls die zweite ausgedruckte und unterschriebene Klageschrift erfüllt das Schriftformerfordernis des § 81 Abs. 1 S. 1 VwGO.

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, wenn der Kläger einen Anspruch auf Erlass des verweigerten Verwaltungsakts hatte.

I. Anspruchsgrundlage

Als Anspruchsgrundlage kommt Art. 14 lit. c TTVO in Betracht. Als Verordnung i.S.d. Art. 288 Abs. 2 AEUV ist der Rechtsakt grundsätzlich in allen Teilen verbindlich, unmittelbar anwendbar und bedarf keines Umsetzungsaktes in nationales Recht.²⁷ Fraglich ist jedoch, ob sich aus Art. 14 lit. c TTVO konkret ein Anspruch ergibt.

Der Wortlaut der Norm gibt nicht explizit einen Anspruch auf die Stempelung des Fahrtenbuchs. Im Hinblick auf die Berufsausübungsfreiheit der Organisatoren (Art. 15 Abs. 1 EU-GrCh) ist die Vorschrift aber als Anspruchsgrundlage auszulegen (siehe oben).

Deswegen hat L einen Anspruch auf die Stempelung seines Fahrtenbuches, wenn die Voraussetzungen der Norm erfüllt sind.

II. Formelle Voraussetzungen

Das Bezirksamt Reinickendorf war laut Bearbeitungsvermerk insgesamt zuständig (örtlich und sachlich). L hat den Antrag formgemäß gestellt.

III. Materielle Voraussetzungen

1. Genehmigungsbedürftigkeit

Zunächst müsste der Transport einer Genehmigung nach Art. 14 lit. c TTVO bedürfen.

²¹ BVerfGE 152, 216 (Recht auf Vergessen II).

²² Im Überblick zum Streitstand *Braun/Stockebrandt*, in: Eisentraut (Fn. 6), § 4 Rn. 36–43.

²³ BVerwG, Urt. v. 14.7.1999 – 6 C 7.98 = NVwZ 2000, 63 (63); *W. R. Schenke/R. P. Schenke* (Fn. 7), § 113 Rn. 128.

²⁴ *Schenke* (Fn. 18), Rn. 703.

²⁵ Dazu etwa: *Decker*, in: Posser/Wolff (Fn. 17), § 113 Rn. 83.

²⁶ BVerwG NVwZ 2000, 63 (64).

²⁷ Siehe grundlegend: EuGH, Urt. v. 15.7.1964 – 6/64 (Costa gegen E.N.E.L.).

Organisatoren eines Tiertransportes benötigen grundsätzlich eine Genehmigung (Stempel) nach Art. 14 lit. c TTVO. Wer Organisator eines Tiertransportes ist, regelt Art. 1 lit. q TTVO. Da sich L im Formular als Organisator eingetragen hat, ist er gem. Art. 1 lit. q Ziff. iii TTVO als solcher anzusehen. Die Ausnahmegesetze des Art. 2 Abs. 2 TTVO sind hier nicht einschlägig. Insbesondere ist die Transportstrecke länger als 50 km. Danach bedarf L grundsätzlich einer Genehmigung nach Art. 14 TTVO.

2. Genehmigungsfähigkeit/Rechtswidrigkeit der Ablehnung

Die Ablehnung der Erteilung der Transporterlaubnis wäre rechtswidrig, wenn die Voraussetzungen des Art. 14 TTVO nicht vorgelegen hätten.

Nach Art. 14 Abs. 1 lit. a TTVO überprüft die Behörde, (a) ob die im Fahrtenbuch angegebenen Transportunternehmer über die entsprechenden gültigen Zulassungen, die gültigen Zulassungsnachweise für Transportmittel, die für lange Beförderungen eingesetzt werden, und gültige Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügen und (b) ob das vom Organisator vorgelegte Fahrtenbuch wirklichkeitsnahe Angaben enthält und darauf schließen lässt, dass die Beförderung den Vorschriften dieser Verordnung entspricht (sog. Plausibilitätsprüfung).

a) Zulassungen: Fahrer und Transportmittel

Vorliegend handelt es sich um eine lange Beförderung i.S.d. Art. 2 lit. m TTVO, da die Beförderungsdauer acht Stunden überschreitet. Die entsprechenden Zulassungen für Fahrer und Transportmittel liegen vor.

b) Plausibilitätsprüfung des Fahrtenbuchs

I.R.d. Art. 14 Abs. 1 lit. a TTVO prüft die Behörde zudem, ob die dargelegten Angaben im Fahrtenbuch plausibel und wirklichkeitsnah sind und darauf schließen lassen, dass die Beförderung den Vorgaben der Verordnung entspricht.²⁸ Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit von Verstößen ist nicht zu fordern, vielmehr genügt es, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte Möglichkeit besteht, dass es während des Transports zu einer Verletzung der Vorschriften der TTVO kommen wird.²⁹

Was die Beförderung innerhalb der EU angeht, sind keine Verstöße ersichtlich.

Allerdings könnte der geplante Transport durch Drittstaaten nicht mit den Vorgaben der Verordnung vereinbar gewesen sein. Es stellt sich hier zunächst die Frage, ob die TTVO für den Transport in Drittstaaten Anwendung findet.³⁰

aa) Extraterritoriale Anwendbarkeit der TTVO

Jeder Staat übt über sein Territorium eigene Hoheitsgewalt aus. Staaten können diese Hoheitsgewalt (teilweise) auf internationale Organisationen übertragen; davon haben die Drittstaaten aber keinen Gebrauch gemacht. Die EU ist grundsätzlich nicht befugt, Gesetzgebungsakte zu erlassen, die in anderen als ihren Mitgliedstaaten Geltungsanspruch erheben.³¹ Eine echte Anwendbarkeit der TTVO in Drittstaaten besteht daher nicht.

Etwas anderes gilt aber für die Frage, ob die Anforderungen der Verordnung an das Fahrtenbuch den Abschnitt des Transports in Drittländern umfasst. Hier geht es nicht um die Geltung der Verordnung in einem Drittstaat, sondern um den Prüfungsumfang einer nationalen Behörde innerhalb der EU. Auch wenn durch eine solche Prüfungskompetenz ein gewisser faktischer Anpassungsdruck erzeugt wird, werden Drittländern dadurch keine Vorschriften darüber gemacht, wie sie Tiertransporte zu organisieren haben.

Fraglich ist aber, ob die Anforderungen an das Fahrtenbuch über Art. 14 Abs. 1 lit. b TTVO den Abschnitt des Transports durch Drittländer erfassen. Die Lösung dieser Frage ist durch Auslegung zu ermitteln.

Der *Wortlaut* des Art. 14 Abs. 1 lit. a Ziff. ii TTVO ist grundsätzlich für beide Interpretationen offen. „Die Beförderung“ könnte hier sowohl die Beförderung bis zur EU-Außengrenze meinen als auch die gesamte Beförderung bis zum Zielort erfassen. Generalanwalt *Bot* plädierte etwa unter Verweis auf Art. 1 der Verordnung für eine enge Auslegung der Anwendbarkeit der Verordnung.³² Allerdings legt die Legaldefinition des Begriffs der „Beförderung“ in Art. 2 lit. j TTVO nahe, dass der Transport bis zum Zielland erfasst sein soll („der gesamte Transportvorgang vom Versand- zum Bestimmungsort“).³³

Systematisch könnte Art. 21 Abs. 1 lit. e TTVO gegen eine weite Prüfungskompetenz der Behörde im Versandungsstaat sprechen. Danach prüfen amtliche Tierärzte beim Verlassen der EU, ob Transportunternehmer den Nachweis erbracht haben, „dass bei der Beförderung vom Versandort zum ersten Entladeort im Endbestimmungsland die Vorschriften der internationalen Übereinkommen [...] und in den betreffenden Drittländern gelten, eingehalten wurden“. Danach könnte der Prüfungsumfang der Behörden im Versandungsstaat auf die Einhaltung der Vorschriften der TTVO bis zum Verlassen der EU beschränkt sein, während für den Abschnitt ab der EU-Außengrenze nur Vorschriften internationaler Übereinkommen, die auch in den betreffenden Drittländern gelten, zu prüfen wären.

Allerdings sieht Art. 21 Abs. 1 TTVO zunächst vor, dass die Amtstierärzte umfangreich prüfen „ob die Tiere im Einklang mit den Vorschriften dieser Verordnung transportiert werden“. Die spezifische Prüfung des Art. 21 Abs. 1 lit. e

²⁸ Dazu etwa: *Maisack/Rabitsch*, Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle, 2018, S. 209 ff.

²⁹ *Metzger*, in: *Lorz/Metzger*, Tierschutzgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2019, EU-Tiertransport-VO Art. 14 Rn. 12.

³⁰ Dazu: EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13; *Krämer*, EuR 2021, 137.

³¹ Darauf wies die Klägerin im Verfahren vor dem EuGH hin: EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13, Rn. 31.

³² Schlussanträge v. 11.9.2014 = BeckRS 2014, 82004.

³³ *Metzger* (Fn. 29), EU-Tiertransport-VO Art. 14 Rn. 13.

erfolgt dann „insbesondere“, kann also auch als ein Teil einer umfangreicheren Prüfung verstanden werden.³⁴ Insofern ist die Prüfung nicht auf internationale Übereinkommen, die auch in den Drittländern gelten, beschränkt.

Schließlich lassen die Vorschriften zum Fahrtenbuch (Anhang II) nicht erkennen, dass keine Angaben zum Transport durch Drittstaaten gemacht werden müssten. Zwar muss das Fahrtenbuch nach Ziffer 4 lit. e Anhang II TTVO den Transport nur bis zum Ausgang aus dem Gebiet der Gemeinschaft begleiten, damit ist aber keine Einschränkung der erforderlichen Angaben auch zum Transport durch Drittländer verbunden. Vielmehr müssen, so der EuGH, die Angaben in Abschnitt 1 des Fahrtenbuches, wie sich aus Art. 2 lit. j der Verordnung ergibt, den gesamten vorgesehenen Transportvorgang erfassen.³⁵

Teleologisch spricht der Grundsatz der effektiven Auslegung von Unionsrecht (*effet utile*) für eine Erfassung des Transports durch Drittstaaten. Bereits aus den Erwägungsgründen 5 und 11 ergibt sich, dass der Verordnungsgeber das Wohlergehen der Tiere durch eine Begrenzung langer Beförderungen auf eine maximal zulässige Dauer schützen wollte. Nach der Rechtsprechung des EuGHs stellt das Wohlergehen der Tiere ein im Allgemeininteresse liegendes legitimes Ziel dar.³⁶

Würde die Prüfung des Fahrtenbuchs auf die Abschnitte innerhalb der EU begrenzt, ergäben sich erhebliche Schutzlücken für die Tiere. Gerade Tiertransporte in Drittstaaten dauern häufig sehr lange und es liegt im Interesse der Tiere, auch hier Ruhepausen einzuhalten. Müsste die Behörde sehenden Auges selbst grösste Verstöße gegen Tierschutzbestimmungen in Drittstaaten zulassen, wäre dies kaum mit dem Regelungszweck der TTVO vereinbar.³⁷

Nicht unerheblich aber letztlich nicht entscheidend ist, ob der Einhaltung dieser Vorschriften das Recht und die Verwaltungspraxis der zu durchquerenden Drittstaaten entgegenstehen. Wäre in diesen Ländern ein Ausladen der Tiere zu Ruhezeiten rechtlich unzulässig, müsste auf andere Weise das Wohlergehen der Tiere gewährleistet werden.³⁸ Vorliegend bestehen jedoch keine solchen Verbote. Allein das Fehlen von Einrichtungen zur Versorgung der Tiere kann die Nichteinhaltung von Ruhepausen nicht rechtfertigen. Solche Einrichtungen werden regelmäßig nicht von staatlicher Seite vorgehalten. Vielmehr obliegt es den Organisatoren der Tiertransporte, solche Einrichtungen zu schaffen bzw. sie bei Dritten anzumieten.

Aus alledem ergibt sich, dass die Behörde im Rahmen der Plausibilitätsprüfung prüfen muss, ob die im Fahrtenbuch getätigten Angaben für den Transportabschnitt in Drittländern wirklichkeitsnah sind. Dabei hat sie einen Beurteilungsspiel-

raum, der es ihr ermöglicht, Unwägbarkeiten in Drittländern angemessen Rechnung zu tragen.³⁹

bb) Verstöße gegen die TTVO

Fraglich ist, ob unter Anwendung dieser Plausibilitätskontrolle vorliegend ein Verstoß gegeben ist.

Die Verordnung enthält in ihrem Anhang I detaillierte Vorgaben für den Transport bestimmter Tierarten. Hier kommen Verstöße gegen Kapitel V in Betracht. Dieser Abschnitt gilt u.a. für Hausrinder. Die von L gehaltenen Wasserbüffel gehören laut Sachverhalt zu den Hausrindern.

Für diese Tiere gilt eine Höchstbeförderungsdauer von 28 Stunden, wenn nach 14 Stunden eine Ruhepause von einer Stunde eingehalten wird (Anhang I Ziffer 1.4 d). Nach dieser Beförderungsdauer müssen die Tiere entladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten (Anhang I Ziffer 1.5).

Vorliegend ist für den Transport durch Drittstaaten nur eine Zwischenstation angegeben. Der Transportzeitraum wird aber mit 65 Stunden angegeben. Im Rahmen der Plausibilitätsprüfung ergibt sich daher, dass eine Entladung nicht wie vorgesehen alle 28 Stunden geplant ist. Damit liegt ein Verstoß gegen Ziffer 1.5 vor. Zudem müssten mindestens 2 Ruhepausen eingehalten werden, was nicht der Fall ist. Damit liegt auch ein Verstoß gegen Ziffer 1.4 lit. d vor.

L hat auch nicht dargelegt, inwiefern dem Tierwohl anderweitig Genüge getan würde, etwa durch längere Ruhezeiten innerhalb des Transportfahrzeuges. Insbesondere ist hier auf Kapitel VI Ziffer 1.2 zu verweisen. So erscheint es wenig plausibel, dass Boden und Einstreu so ausgelegt sind, dass die Exkremente der Tiere über einen Zeitraum von 65 Stunden wirksam absorbiert werden können. Ein Wechseln der Einstreu ohne Entladen der Tiere ist angesichts des knappen Raumangebots (Kapitel VII B. = 1.6 qm für große Rinder) kaum vorstellbar und ist nach dem Sachverhalt auch nicht vorgesehen.

Damit hätte der geplante Transport nicht den Anforderungen der TTVO an das Fahrtenbuch genügt.

C. Ergebnis

Ein Anspruch des L auf Genehmigung des Transports bestand damit nicht. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig, aber unbegründet.

Ziffer 2: Untersagungsverfügung

L wendet sich mit seiner Klage auch gegen die Untersagungsverfügung in Ziffer 2 des Bescheids. Die Klage hätte wiederum Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet wäre.

A. Zulässigkeit

Die Klage ist zulässig, wenn alle Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

³⁴ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13, Rn. 43.

³⁵ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13, Rn. 50.

³⁶ Vgl. etwa: EuGH EU:C:2008:353, Rn. 27.

³⁷ Guretzki, NVwZ 2015, 963 (963 f.); zur Diskussion um eine mögliche Strafbarkeit der Beamt*innen: *Maisack/Rabitsch* (Fn. 28), S. 209 ff.

³⁸ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13, Rn 54.

³⁹ EuGH, Urt. v. 23.4.2015 – C-424/13, Rn. 52.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs (§ 40 VwGO)

Zunächst müsste der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein.

1. Aufdrängende Sonderzuweisung

Eine aufdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich.

2. § 40 Abs. 1 VwGO (Generalklausel)

Streitentscheidende Norm ist hier § 16a Abs. 1 S. 1 und S. 2 Nr. 1 TierSchG. Art. 14 TTVO ist dagegen nicht einschlägig, denn dieser gilt nur für die Bedingungen des Transports.

§ 16a Abs. 1 S. 1 und S. 2 Nr. 1 TierSchG erlaubt einseitiges Tätigwerden im Subordinationsverhältnis Staat-Bürger (Subordinationstheorie), berechtigt und verpflichtet einseitig einen Träger öffentlicher Gewalt als solchen (modifizierte Subjekttheorie) und dient im Übrigen dem allgemeinen Interesse des Tierschutzes (Art. 20a GG).

Doppelte Verfassungsunmittelbarkeit liegt nicht vor. Ebenso besteht keine abdrängende Sonderzuweisung.

II. Statthafte Klageart

Fraglich ist, welche Klage dem Klagebegehren des L entspricht. Hier möchte L gegen Ziffer 2 des Bescheids vorgehen. Würde es sich dabei um einen eigenständigen Verwaltungsakt handeln, wäre die Anfechtungsklage statthaft.

Ziffer 2 enthält eine Untersagungsverfügung, die mit den Haltungs- und Schlachtbedingungen begründet wird. Diese Untersagungsverfügung soll, wie sich aus der Gliederung des Bescheids in zwei Ziffern ergibt, unabhängig von der Genehmigungsbefürdigkeit des Transports gelten. Dies ergibt sich auch daraus, dass im Rahmen der Plausibilitätsprüfung nach Art. 14 TTVO nur die Bedingungen des Transports, nicht aber die Einhaltung von Tierschutzerfordernissen nach Ende des Transports geprüft werden.⁴⁰

Die Untersagungsverfügung ist damit ein selbstständiger Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG, gegen den L mit der Anfechtungsklage isoliert vorgehen kann. Da die Ziffer 2 des Bescheids unabhängig vom konkret geplanten Transport gilt, liegt auch kein Fall der Erledigung vor.

III. Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO)

L ist Adressat der Untersagungsverfügung und daher besteht die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte aus Art. 2 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG.

IV. Vorverfahren (§ 68 VwGO)

Das erforderliche Vorverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt.

V. Passive Prozessführungsbefugnis (§ 78 VwGO)

Klagegegner ist nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO das Land Berlin als Rechtsträger.

VI. Beteiligten- und Prozessfähigkeit (§ 61, 62 VwGO)

L ist als natürliche geschäftsfähige Person Beteiligten- (§ 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO) und Prozessfähig (§ 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).

VII. Klagefrist (§ 74 VwGO) und Form (§ 81 f. VwGO)

Problematisch ist hier das Einhalten der Klagefrist und der Form. Die beiden Erfordernisse sind miteinander dergestalt verknüpft, dass eine formwidrige Erhebung der Klage nicht fristwährend ist. Vorliegend stellt sich zunächst die Frage, ob durch den Eingang der E-Mail und das Ausdrucken des unterschriebenen PDF-Anhangs Form und Frist gewahrt wurden.

1. Klageeinreichung per E-Mail?

Nach § 55a VwGO genügt auch die elektronische Übersendung unter bestimmten Voraussetzungen der Schriftform des § 81 VwGO. Das Gesetz unterscheidet zwischen der Übersendung eines Schriftsatzes mit angehängter elektronischer Signatur (§ 55a Abs. 3 VwGO) und der Verwendung eines besonderen elektronischen Anwaltspostfachs (beA) bzw. eines De-Mail-Kontos (§ 55a Abs. 3 S. 2, Abs. 4 Nr. 2 VwGO). Bei Letzteren setzt das Gesetz keine elektronische, sondern nur eine einfache Signatur voraus.⁴¹

Das Vorgehen des L genügt den Anforderungen des § 55a VwGO nicht. Er hat weder eine qualifizierte elektronische Signatur noch einen besonders sicheren Übertragungsweg verwendet.

Möglicherweise könnte das Vorgehen des L dennoch dem Fristerfordernis des § 81 VwGO genügen. Maßgebliche Kriterien für die Prüfung, ob eine bestimmte Einreichungsform dem Zweck des § 81 VwGO genügt, sind grundsätzlich der Verkehrswille (Sollte das Schriftstück an das Gericht gelangen oder handelt es sich um einen Entwurf?) und die Erkennbarkeit der *Urheberschaft* (Stammt die Klage vom Kläger?).⁴²

Ob eine einfache E-Mail mit angehängter unterschriebener Klageschrift, die bei Gericht ausgedruckt wird, diesen Zwecken genügt, wird von Rechtsprechung und Literatur uneinheitlich beantwortet.⁴³ Die vom BGH entwickelte Rechtsprechung, dass es auf den Ausdruck des E-Mail-Anhangs bei Gericht ankomme,⁴⁴ wird von den Verwaltungsgerichten⁴⁵

⁴⁰ So auch: *Schubert*, Gutachten zu Tiertransporten in Drittländer, Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/2632, 22.5.2018, S. 8; a.A. wohl: *Bruhn/Verheyen*, Gutachten zur Frage der Untersagung grenzüberschreitender Tiertransporte in Drittstaaten, im Auftrag des Landesbeauftragten für Tierschutz in Hessen, 18.2.2019, S. 41 ff.

⁴¹ Instrukтив zur elektronischen Kommunikation mit Gerichten: *Müller*, JuS 2018, 1193.

⁴² *W. R. Schenke/R. P. Schenke* (Fn. 7), § 81 Rn. 5.

⁴³ Befürwortend etwa: OVG Münster NVwZ-RR 2015, 923 (923); ablehnend dagegen: VG Gera, Beschl. v. 12. 9. 2018 – 2 E 1480/18. Ge, Rn. 9; *Dyllick/Neubauer*, LKV 2019, 11 (112).

⁴⁴ BGH NJW 2015, 1527.

⁴⁵ VG Gera, Beschl. v. 12.9.2018 – 2 E 1480/18, Rn. 5 (juris); VG München, Urt. v. 30.4.2014 – M 18 K 14.1321, Rn. 20

und der verwaltungsrechtlichen Literatur⁴⁶ überwiegend abgelehnt. Dafür spricht das gesetzgeberische Konzept der VwGO wonach elektronische Formen der Klageeinreichung abschließend in § 55a VwGO geregelt sind.⁴⁷ Stellt man dagegen auf das Ausdrucken ab, hängt es letztlich von (zufälligen) Handlungen des Gerichtspersonals ab, ob eine wirksame Klageerhebung vorliegt. Solche Unsicherheiten sind mit der Funktion eines bestimmenden Schriftsatzes unvereinbar.⁴⁸ Danach genügt die erste Übersendung der Klageschrift nicht den Formerfordernissen der VwGO.

2. Fehlerhafte Rechtsbehelfsbelehrung

Möglicherweise konnte die Klage noch fristgerecht am 15.9.2021 eingereicht werden. Die zu diesem Zeitpunkt eingelegte Klageschrift genügt den Anforderungen des § 81 VwGO (Schriftform). Grundsätzlich war zu diesem Zeitpunkt die Frist des § 74 VwGO aber bereits abgelaufen. Etwas anderes würde gelten, wenn die Rechtsbehelfsbelehrung fehlerhaft ist und sich damit die Klagefrist auf ein Jahr verlängert (§ 58 Abs. 2 S. 1 VwGO).

Die Rechtsbehelfsbelehrung enthält alle nach § 58 Abs. 1 VwGO notwendigen Angaben (Rechtsbehelf, Gericht, Sitz des Gerichts und die einzuhaltende Frist).

Auch nicht erforderliche Zusätze können eine Rechtsbehelfsbelehrung unrichtig machen, wenn sie generell geeignet sind, beim Betroffenen einen Irrtum über die Voraussetzungen des in Betracht kommenden Rechtsbehelfs hervorzurufen und ihn dadurch daran zu hindern, einen solchen Rechtsbehelf frist- und formgemäß einzulegen.⁴⁹ Auf einen tatsächlichen Irrtum beim Belehrteten kommt es dagegen nicht an.⁵⁰

L hat die Rechtsbehelfsbelehrung nicht gelesen. Dies ist jedoch unerheblich.

Fraglich ist allein, ob die Rechtsbehelfsbelehrung objektiv geeignet war, beim Betroffenen einen Irrtum hervorzurufen. Ein solcher Irrtum wird von der Rechtsprechung u.a. bei der Bezeichnung einer Sollvorschrift als Mussvorschrift angenommen.⁵¹ Eine weitere Fallgruppe, in welcher die Unrichtigkeit der Belehrung angenommen wird, ist bei Hinweisen auf gesetzlich nicht zwingend vorgesehene Formerfordernisse, durch die beim Betroffenen der Eindruck hervorgerufen

werden kann, die Rechtsverfolgung würde scheitern, wenn er sie nicht beachtet.⁵²

Die vorliegende Rechtsbehelfsbelehrung erweckt objektiv den Eindruck, die Klage müsse einen bestimmten Antrag enthalten. Nach § 82 Abs. 1 S. 2 VwGO „soll“ die Klage einen bestimmten Antrag enthalten, ein solcher Antrag ist aber, wie auch § 88 VwGO zeigt, nicht zwingend. Bereits deswegen ist die Rechtsbehelfsbelehrung hier unrichtig mit der Folge des § 58 Abs. 2 VwGO.⁵³

Ein zusätzlicher unrichtiger Zusatz kann im Absatz 3 der Rechtsbehelfsbelehrung gesehen werden. Wie bereits erörtert, ist der Hinweis auf die Formwidrigkeit einer einfachen E-Mail zutreffend. Dagegen entspricht der alleinige Hinweis auf die qualifizierte elektronische Signatur nicht dem, was nach § 55a Abs. 3 S. 1 VwGO rechtlich zulässig ist. Dort ist auch die Übermittlung des elektronischen Dokuments mit einfacher Signatur über einen sicheren Übermittlungsweg vorgesehen. Eine einfache Signatur ist etwa das Einfügen einer bildlichen Wiedergabe der Unterschrift.⁵⁴ Ein sicherer Übertragungsweg ist die Übertragung über ein besonderes elektronisches Anwaltspostfach an die elektronische Poststelle des Gerichts oder die Nutzung eines De-Mail Kontos.⁵⁵ Der alleinige Hinweis auf eine der beiden Alternativen („oder“) des § 55a Abs. 3 S. 1 VwGO erweckt den Eindruck, dies sei die einzige rechtlich zulässige Möglichkeit zur elektronischen Einreichung einer Klage. Damit ist der Zusatz geeignet, die Rechtsverfolgung eines Betroffenen zu erschweren.

Auch auf Grund dieses Zusatzes ist die Belehrung unrichtig i.S.d. § 58 Abs. 2 VwGO.

Damit genügt die Einreichung der schriftlichen Klageschrift am 15.9.2021 dem Fristerfordernis des § 74 VwGO i.V.m. § 58 Abs. 2 VwGO.

VIII. Klagehäufung § 44 VwGO

Vorliegend verfolgt L mehrere Klagebegehren. Diese können unter den Anforderungen des § 44 VwGO gemeinsam verfolgt werden. Danach müssen sich die Klagebegehren gegen den gleichen Beklagten richten (§ 78 VwGO), dasselbe Gericht zuständig sein (§§ 45, 52 VwGO) und die Klagebegehren „in Zusammenhang stehen“. Die ersten beiden Voraussetzungen sind unproblematisch erfüllt.

Ein Zusammenhang i.S.d. § 44 VwGO kann rechtlicher (z.B. Anfechtungsklage und Vollzugsfolgenbeseitigung nach § 113 Abs. 1 S. 1 und S. 2 VwGO) oder tatsächlicher Art sein. Ein tatsächlicher Zusammenhang besteht, wenn es sich um einen „einheitlichen Lebensvorgang“ handelt.⁵⁶ Kriterien dafür sind ein enger zeitlicher, räumlicher und sachlicher Zusammenhang.

(juris); vgl. zu den besonderen Anforderungen an den elektronischen Übertragungsweg auch: BVerwG NVwZ 2012, 1262.

⁴⁶ Etwa: *Hoppe*, in: Eyermann, VwGO, Kommentar, 16. Aufl. 2022, § 81 Rn. 11.

⁴⁷ Vgl. VG Gera, Beschl. v. 12.9.2018 – 2 E 1480/18, Rn. 10 (juris).

⁴⁸ Vgl. VG Gera, Beschl. v. 12.9.2018 – 2 E 1480/18, Rn. 10 (juris).

⁴⁹ BVerwGE 37, 85 (86); *Kimmel*, in: Posser/Wolf (Fn. 27), § 58 Rn. 20.

⁵⁰ BVerwG NVwZ 1997, 1211 (1213); *Kimmel* (Fn. 49), § 58 Rn. 20.

⁵¹ BVerwGE 37, 85 (86).

⁵² BVerwGE 57, 188 (190); *Kimmel* (Fn. 49), § 58 Rn. 21.

⁵³ So auch: *Kimmel* (Fn. 49), § 58 Rn. 21.

⁵⁴ *Schmitz*, in: Posser/Wolf (Fn. 27), § 55a Rn. 10.

⁵⁵ Im Überblick: *Schmitz* (Fn. 54), § 55a Rn. 13 ff.

⁵⁶ Zum Ganzen etwa: *Baade*, in: Eisentraut (Fn. 6), § 1 Rn. 65 m.w.N.

Hier betreffen die beiden Regelungen einen zusammenhängenden Lebensvorgang, nämlich den Transport von Tieren ins Ausland. Die Klagehäufung ist danach zulässig.

B. Begründetheit

Die Anfechtungsklage ist begründet, wenn der angegriffene Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger in eigenen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

I. Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes

1. Rechtsgrundlage (Ermächtigungsgrundlage) für den Verwaltungsakt

Nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes ist bei belastenden Maßnahmen stets eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich. Hier kommt primär § 16a Abs. 1 S. 1 und S. 2 Nr. 1 TierSchG in Betracht. Nach § 16a Abs. 1 S. 1 und S. 2 Nr. 1 TierSchG trifft die zuständige Behörde die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße gegen Vorschriften des TierSchG notwendigen Anordnungen.

2. Formelle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes (Zuständigkeit – Verfahren – Form)

a) Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Bezirksamtes Reinickendorf ist laut Sachverhalt zu unterstellen

b) Verfahren

Der L wurde ordnungsgemäß angehört (§ 28 VwVfG i.V.m. § 1 LVwVfG Bln)

c) Form

Der Bescheid genügt den Formerfordernissen (§ 37 Abs. 2 VwVfG) und ist ausführlich begründet (§ 39 VwVfG).

3. Materielle Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes

a) Tatbestandsvoraussetzungen

Tatbestandlich setzt § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG ein Vorgehen zur Beseitigung „festgestellter Verstöße“ oder „drohender Verstöße“ gegen das TierSchG voraus. Damit handelt es sich bei der Vorschrift um eine Art Generalklausel.⁵⁷

Im Fall geht es um die Beseitigung *drohender Verstöße*. Verstöße, die in der Vergangenheit (mutmaßlich) erfolgten, betrafen andere Tiere und können nun auch nicht mehr beseitigt werden.

Wann ein Verstoß droht, lässt sich aber unterschiedlich beantworten. Eine bloße abstrakte Gefahr genügt jedenfalls nicht. Dagegen spricht, dass einer abstrakten Gefahr regelmäßig mit generallabstrakten Mitteln (etwa Verordnungen) begegnet wird. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG ist allerdings keine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Verordnungen

⁵⁷ Kluge, in: Kluge (Hrsg.), Tierschutzgesetz, Kommentar, 2003, § 16a Rn. 11.

(für eine solche siehe § 12 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG).⁵⁸ Eine Verordnung, die der abstrakten Gefahr für Tiere in Drittländern, etwa durch ein Verbot von Exporten in bestimmte Zielländer, begegnen würde, besteht derzeit noch nicht.

Der Begriff des drohenden Verstoßes ist daher so auszulegen, dass eine „konkrete Gefahr“ vorliegen muss.⁵⁹ Das heißt bei ungehindertem Fortgang des Geschehens muss der Eintritt eines Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen hinreichend wahrscheinlich sein. Auch hier gilt, dass an die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je schwerer der möglicherweise drohende Schaden wiegt („elastischer Gefahrenbegriff“).⁶⁰

aa) Schlachtung in S

Hier könnte ein Verstoß gegen die Vorschriften des TierSchG zur Tötung von Tieren (§§ 4 f. TierSchG) drohen.

Aus § 4 Abs. 1, 4a Abs. 1 TierSchG, § 3 TierSchlV und Art. 4 Abs. 1 EU-Tierschlacht-VO (Nr. 1099/2009 des Rates über den Schutz von Tieren zum Zeitpunkt der Tötung) ergibt sich, dass Wirbeltiere vor Schlachtung betäubt werden müssen. Für Rinder kommt hier eine Bolzenschussbetäubung oder eine Elektrobetäubung in Betracht.⁶¹ § 3 TierSchlV, der das TierSchG hinsichtlich der Schlachtung von Tieren konkretisiert, sieht zudem vor, dass Tiere so zu betreuen, ruhigzustellen, zu betäuben, zu schlachten oder zu töten sind, „dass bei ihnen nicht mehr als unvermeidbare Aufregung oder Schäden verursacht werden.“ Noch konkreter ergibt sich aus Art. 15 i.V.m. Anhang III EU-Tierschlacht-VO (die auch durch Art. 5 TierSchlVO in Bezug genommen wird) ein Verbot, Tiere im Rahmen des Schlachtvorgangs zu schlagen oder zu treten.

§ 4a Abs. 2 Nr. 2 TierSchG sieht für das religiöse Schächten unter weiteren Voraussetzungen eine Ausnahme vor. Eine Ausnahmegenehmigung wurde hier nicht beantragt. Dies wäre auch fernliegend, erfolgt die Schlachtung doch in einem anderen Staat mit anderen (oder keinen) gesetzlichen Voraussetzungen für das Schächten. Im Übrigen erfolgt das Schächten vorliegend nicht aus religiösen Gründen, sondern zur Kostenersparnis.

Das betäubungslose Schächten ist mit erheblichen Leiden für die Tiere verbunden, welches nicht mit deutschem Tierschutzrecht vereinbar wäre. Zudem werden den Tieren vermeidbare Schmerzen und Schäden durch Tritte, Schläge und das Zusammenbinden der Extremitäten zugefügt. Danach sind die Schlachtpraktiken in S mit dem TierSchG, der TierSchlVO und der EU-Tierschlacht-VO unvereinbar.⁶²

⁵⁸ Vgl. zum Ganzen: OVG Münster NWVBl. 2021, 176 (176 Rn. 12).

⁵⁹ Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), § 16a Rn. 2.

⁶⁰ Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), § 16a Rn. 2; VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, Rn. 15.

⁶¹ Dazu: Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), EU-Tierschlacht-VO Art. 4 Rn. 19.

⁶² Vgl. Maisack/Rabitsch (Fn. 28), S. 209 ff.

bb) Haltung

Die Haltungsbedingungen in S könnten gegen § 2 Nr. 1 TierSchG verstoßen. Diese „Generalklausel“ des Tierschutzgesetzes wurde durch die Nutztierhaltungsverordnung (TierSchNutztV) konkretisiert. Diese Verordnung sieht jedoch keine besonderen Vorschriften für das Halten von Rindern vor. Insofern greifen nur die allgemeinen Anforderungen aus § 3 und 4 TierSchNutztV, die für alle Nutztiere (§ 2 Nr. 1 TierSchNutztV) gelten. Darin ist etwa geregelt, dass Nutztiere entsprechend ihrem Bedarf ausreichend mit Wasser und Nahrung versorgt werden müssen (§ 4 Nr. 4 TierSchNutztV). Zudem sind Haltungseinrichtungen so auszugestalten, dass die Tiere ausreichend Schutz vor widrigen Witterungseinflüssen (hier: Hitze) haben (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 TierSchNutztV).

Vorliegend sind die klimatischen Bedingungen in S für Wasserbüffel nicht artgerecht. Zudem ist die Wasserversorgung für die hochgezüchtete Rasse (mit einem sehr hohen Wasserverbrauch) häufig nicht ausreichend. Die Haltung der Wasserbüffel im Freien setzt die Tiere den für sie nicht-artgerechten Witterungsbedingungen aus, wodurch es laut Sachverhalt zu vermeidbaren Schäden kommt (Hitzestress, Unterversorgung). Es handelt sich auch nicht um eine bloß abstrakte Gefahr (a.A. vertretbar). Vielmehr sollen Tiere, die nicht unmittelbar geschlachtet werden, auf traditionellen Viehmärkten verkauft werden. Es besteht also eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Tiere von Kleinbauern gekauft und gehalten werden. Die dortigen Haltungsbedingungen sind kaum als artgerecht zu bezeichnen.

Es drohen damit Verstöße gegen § 2 Nr. 1 TierSchG und die diese Vorschrift konkretisierenden Normen der TierSchNutztV.

b) Richtung der Maßnahme: Zurechnung/Verantwortlichkeit

Hinweis: Die folgenden Ausführungen können auch bereits auf Tatbestandsebene oder als eigener vorgezogener Prüfungspunkt erfolgen. Weil es hier primär um die Zurechnung von Handlungen Dritter im Ausland geht, erfolgen die Ausführungen hier im Bereich Verantwortlichkeit.

aa) Extraterritoriale Anwendbarkeit des TierSchG?

Fraglich ist, ob im Hinblick auf die Haltung und die Schlachtung in anderen Staaten überhaupt von einem Verstoß gegen das TierSchG durch einen deutschen Exporteur gesprochen werden kann. Der Anwendungsbereich des TierSchG endet grundsätzlich an der Bundesgrenze, denn dort beginnt die Jurisdiktion anderer Staaten (Territorialprinzip).

Eine damit verbundene Frage ist, ob Haltungs- und Schlachtbedingungen in einem Drittstaat dem Transporteur oder Halter im Inland zugerechnet werden können. Selbst wenn man eine Zurechnung des Verhaltens Dritter bejaht, liegt dieses Verhalten jedoch weiterhin außerhalb des Territoriums Deutschlands, weswegen sich auch dann die Frage nach der Anwendbarkeit des deutschen Tierschutzgesetzes stellt.

In Literatur und Rechtsprechung werden die Fragen nach der Anwendbarkeit und der Zurechnung jedoch zusammen

behandelt.⁶³ Dem liegt die Annahme zu Grunde, die Schaffung einer hinreichend konkreten Gefahrenlage für zu exportierende Tiere im Inland, stelle bereits einen „künftigen Verstoß“ i.S.d. § 16a TierSchG dar.⁶⁴ Da der Anknüpfungspunkt für die Schaffung der Gefahrenlage damit im Inland liegt, wird die Anwendbarkeit des Tierschutzgesetzes nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Dies dürfte auch nicht als Verstoß gegen die Souveränität der Drittstaaten angesehen werden, da ein hinreichender inländischer Anknüpfungspunkt besteht.⁶⁵

bb) Streit um den Maßstab für die Verantwortlichkeit bei Tierexporten

Problematisch ist weiterhin, unter welchen Voraussetzungen eine Verantwortlichkeit des Exporteurs für tierschutzwidrige Praktiken in Drittstaaten angenommen werden kann. Grundsätzlich ist der richtige Adressat einer Anordnung nach § 16a TierSchG unter Rückgriff auf die Regeln zur Feststellung von Störern nach allgemeinem Gefahrenabwehrrecht zu ermitteln.⁶⁶ L könnte hier Verhaltensstörer sein (vgl. § 13 ASOG).

Ob ein Exporteur als Verhaltensstörer angesehen werden kann, wenn die eigentlich tierschutzwidrigen Praktiken durch Dritte im Empfangsstaat angewendet werden, ist in Rechtsprechung und Literatur strittig.

Das OVG Münster geht hier davon aus, eine Inanspruchnahme des Transporteurs als Störer komme nur dann in Betracht, wenn die Tiere sofort im Anschluss an den Transport tierschutzwidrig behandelt werden.⁶⁷

Dies betrifft vorliegend nur die zehn Büffel die unmittelbar an einen Schlachthof weiterverkauft werden sollen. Die anderen Büffel würden dagegen weiterverkauft und wahrscheinlich zunächst zur Milchproduktion eingesetzt. Dabei droht jedenfalls nicht „sofort im Anschluss an den Transport“ eine tierschutzwidrige Behandlung.

Dagegen wird in der Literatur eine weitergehende Verantwortlichkeit des Transporteurs angenommen, wenn die tierschutzwidrige Behandlung durch Abnehmer konkret voraussehbar ist.⁶⁸ Der Transporteur setze mit seinem Transport eine kausale Ursache für die spätere tierschutzwidrige Behandlung und jedenfalls wenn er dies vorhersehen könne, sei ihm der spätere Verstoß zurechenbar.

L kennt die Schlacht- und Haltebedingungen in S. Die Büffel werden für ihn vorhersehbar entweder direkt geschlachtet oder auf den traditionellen Viehmärkten wahr-

⁶³ Siehe etwa: VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, Rn. 25; Kluge (Fn. 57), § 16a, Rn. 14.

⁶⁴ Kluge (Fn. 57), § 16a Rn. 14; zustimmend: Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), TierSchG § 16a Rn. 3.

⁶⁵ So auch Kluge (Fn. 57), § 16a Rn. 14.

⁶⁶ Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), TierSchG § 16a Rn. 3.

⁶⁷ OVG Münster NWVBl. 2021, 176 (176, Rn. 13); siehe auch bereits: OVG Münster RdL 1998, 80; zur weitergehenden Ansicht der Vorinstanz: VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, Rn. 25.

⁶⁸ Kluge (Fn. 57), § 16a Rn. 14; Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), TierSchG § 16a Rn. 3.

scheinlich an Kleinbauern verkauft, die eine artgerechte Haltung nicht garantieren können. Die tierschutzwidrigen Praktiken sind daher für L vorhersehbar.

Da die unterschiedlichen Ansichten hinsichtlich der zehn Büffel, die zur Milchproduktion eingesetzt werden sollen, zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, ist ein Streitentscheid erforderlich.

Gegen eine weitgehende Zurechnung kann angeführt werden, dass sich die Argumentation der Literatur einem abstrakten Gefahrenbegriff annähert. So wird L für Haltungsbedingungen verantwortlich gemacht, obwohl noch unklar ist, an wen genau die Tiere verkauft werden und wie die Tiere dort gehalten werden.

Andererseits besteht angesichts der überwiegend tierschutzwidrigen Haltung der Tiere in S durchaus eine hohe Wahrscheinlichkeit für das Eintreten konkreter Schäden für die Tiere. Zudem spricht für eine Zurechnung der Vergleich mit anderen ähnlichen Konstellationen, in denen eine Zurechnung bejaht wurde.⁶⁹ Auch im Rahmen der Figur des Zweckveranlassers wird regelmäßig eine weitergehende Zurechnung bejaht. Danach wird derjenige als Verhaltensstörer angesehen, der Störungen durch Dritte bezweckt oder zwangsläufig eintretende Störungen zumindest billigend in Kauf nimmt.⁷⁰

Demnach ist die Literaturansicht überzeugender als das enge Zurechnungsverständnis des OVG Münster. Angewendet auf den Fall kann so eine Zurechnung bejaht werden. L bezweckt zwar keine tierquälerischen Praktiken in S, allerdings treten diese nach dem Sachverhalt mit hoher Wahrscheinlichkeit und für L vorhersehbar ein.

Daher ist eine Inanspruchnahme des L hier möglich (a.A. vertretbar).

c) Ermessen/Rechtsfolge

Der Behörde steht nach dem Wortlaut des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG hinsichtlich des „ob“ eines Einschreitens kein Ermessen zu („trifft“ nicht „kann“).⁷¹ Sie darf bei festgestellten oder drohenden Verstößen gegen das TierSchG nicht untätig bleiben, sondern muss einschreiten. Das „Wie“ des Einschreitens, d.h. die Wahl der konkreten Maßnahmen, und die Störerauswahl steht dabei im Ermessen der Behörde.⁷²

Es ist daher zu prüfen, ob hinsichtlich der gewählten Mittel und der Auswahl des Störers Ermessensfehler vorliegen (§ 114 VwGO). Als Ermessensfehler kommen der Ermessensnichtgebrauch (bzw. -ausfall), der Ermessensfehlgebrauch, die Ermessensüberschreitung sowie als objektive Grenze der Ermessensausübung ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Betracht.

aa) Störerauswahl

Ein Ermessensnichtgebrauch liegt nicht vor.

Es könnte aber ein Ermessensfehlgebrauch vorliegen. Dieser liegt vor, wenn die Behörde ihrer Entscheidung zweck- oder sachfremde Erwägungen zu Grunde legt oder ein Fall der Ermessensdisproportionalität oder Ermessensfehlgewichtung vorliegt.

Bei der Störerauswahl liegt es grundsätzlich nahe, gegen denjenigen Störer vorzugehen, der die Gefahr unmittelbar verursacht. Beim Vorliegen mehrerer Störer kann die Behörde aber grundsätzlich denjenigen in Anspruch nehmen, der die Gefahr am schnellsten, wirksamsten und mit dem geringsten Aufwand beseitigen kann.⁷³

Unmittelbare Verursacher sind die Tierhalter und Schlachtbetriebe in S. Gegen diese Personen kann das Bezirksamt Reinickendorf jedoch nicht vorgehen, weil sie außerhalb der Jurisdiktion Deutschlands liegen. L kann dagegen schnell, wirksam und mit geringem Aufwand die Gefahr für die Tiere beseitigen, indem er sie schlicht nicht exportiert oder von seinen Abnehmern eine tierschutzgemäße Behandlung der Tiere einfordert.

Demnach konnte die Behörde L als Verhaltensstörer in Anspruch nehmen.

bb) Auswahl der Mittel

Ermessensfehler im engeren Sinne sind hier nicht ersichtlich. Es kommt jedoch ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht.⁷⁴ Das ausgewählte Mittel müsste demnach einen legitimen Zweck verfolgen und geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Das ausgewählte Mittel verfolgt einen legitimen Zweck, nämlich den Schutz der Tiere. Dieser Zweck entspricht dem TierSchG und dem in Art. 20a GG verankerten Staatsziel Tierschutz.

Zudem ist das Verbringungsverbot nicht offensichtlich ungeeignet, die Tiere vor qualvollen Haltungsbedingungen und Schlachtmethoden zu schützen. Im Gegenteil handelt es sich sogar um ein besonders effektives Mittel.

Fraglich ist, ob mildere gleich geeignete Mittel in Betracht kommen. Hier ist zu berücksichtigen, dass kein generelles Exportverbot festgesetzt wurde. Vielmehr kann L den Transport durchführen, wenn er eine vertragliche Zusicherung der Abnehmer vorlegen kann. Ein solches Mittel ist jedenfalls milder als ein generelles Exportverbot. Weitere gleich geeignete Mittel sind nicht ersichtlich.

Schließlich müsste das gewählte Mittel angemessen sein. Hierbei sind zunächst die widerstreitenden Interessen abstrakt zu bewerten.

⁶⁹ Ausführlich: Kluge (Fn. 57), § 16a Rn. 14 ff.

⁷⁰ Siehe etwa: VGH Mannheim NVwZ-RR 1995, 663; Trurnit, in: Möstl/Trurnit (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizeirecht Baden-Württemberg, Stand: 1.6.2022, § 6 Rn. 16.

⁷¹ Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), TierSchG § 16a Rn. 5.

⁷² Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), TierSchG § 16a Rn. 3.

⁷³ Für das TierSchG: Hirt/Maisack/Moritz (Fn. 15), TierSchG § 16a Rn. 3.

⁷⁴ Zum Prüfungsaufbau etwa: Buser, Die Verhältnismäßigkeitsprüfung in der Fallbearbeitung, verfügbar unter https://www.jura.fu-berlin.de/studium/lehrplan/projekte/haupstadtfaelle/tips/uebersicht_-Die-Verhaeltnismaessigkeit_spruefung-in-der-Fallbearbeitung/index.html (10.7.2022).

Die Untersagungsverfügung trifft L in seinen grundrechtlich geschützten Rechten aus Art. 12 und 14 GG. Art. 12 GG ist hier einschlägig, da der Export von Rindern zu Ls Beruf gehört und die Untersagung jedenfalls eine „berufsregelnde Tendenz“ aufweist. Daneben kann sich L als Eigentümer der Rinder auf Art. 14 GG berufen. Tiere sind zwar keine Sachen, werden aber als solche behandelt (§ 90a BGB). Das Eigentumsrecht gibt L grundsätzlich das Recht, über sein Eigentum frei zu verfügen, hier also die Büffel ins Ausland zu transportieren und dort zu verkaufen.

Auch der Tierschutz hat über Art. 20a GG als objektive Staatszielbestimmung Verfassungsrang und kann als Rechtfertigungsgrund („Schranke“) für Eingriffe in Grundrechte dienen. Damit sind die widerstreitenden Interessen abstrakt ebenbürtig.

Möglicherweise überwiegt eines der verfassungsrechtlich geschützten Interessen aber im konkreten Fall. Dies ist etwa dann der Fall, wenn der konkrete Eingriff besonders schwer ist, der damit erreichte Schutz für das andere verfassungsrechtliche Interesse aber eher gering ausfällt. Vorliegend könnte der Eingriff als besonders schwer angesehen werden, wenn er faktisch zu einem generellen Exportverbot führen würde.⁷⁵ Dies ist aber hier nicht der Fall, da L durch Vorlage entsprechender Bestätigungen seiner Vertragspartner den Transport durchführen kann. Der durch die Einholung solcher Bestätigungen erhoffte Schutz für die Tiere könnte allerdings ebenfalls als gering angesehen werden, wenn man davon ausgeht, die Vertragspartner würden solche Bestätigungen nur unterschreiben, ohne sich an die Vereinbarung zu halten. Dafür gibt es aber im Sachverhalt keine Anhaltspunkte. Würden solche Vertragsbrüche bekannt, könnte die Behörde zudem nachsteuern und gegebenenfalls dann angemessene Untersagungsverfügungen erlassen.

Damit ist im konkreten Fall ein ausreichender Schutz für die Tiere durchaus wahrscheinlich. Der Eingriff in Grundrechte des L ist dagegen eher als gering anzusehen. Im Ergebnis überwiegt damit der Tierschutz (a.A. vertretbar).

cc) Bestimmtheit

Ein Verwaltungsakt muss grundsätzlich hinreichend bestimmt sein, damit der Adressat erkennen kann, was von ihm verlangt wird.⁷⁶ Vorliegend werden dem Adressaten mehrere Handlungsalternativen eröffnet. Er kann die Tierexporte unterlassen oder dafür Sorge tragen, dass die exportierten Tiere in S tierschutzkonform gehalten und geschlachtet werden. Gerade letzte Alternative ist aber mit einer gewissen Unsicherheit verbunden, weil aus Sicht des L nicht exakt vorgegeben wird, wie er dem Erfordernis genügen kann. Dennoch wird hier dem Bestimmtheitserfordernis genüge getan. So wird die vertragliche Zusicherung von Abnehmern als ein Beispiel genannt, wie L den Anforderungen des Bescheids genügen kann. Schließlich beruht das Gewähren eines Handlungsspiel-

raums auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil L so kein absolutes Exportverbot nach S auferlegt wird.⁷⁷

d) Zwischenergebnis

Die Untersagungsverfügung vom 21.7.2021 ist damit rechtmäßig. Die Anfechtungsklage des L ist unbegründet.

C. Gesamtergebnis

Die Klage des L ist damit insgesamt zulässig, aber unbegründet (a.A. jeweils mit entsprechender Begründung vertretbar).

⁷⁵ Dazu: OVG Münster NWVBl. 2021, 176 (176 Rn. 17).

⁷⁶ Für Anordnungen nach § 16a TierSchG: Metzger (Fn. 29), TierSchG § 16 Rn. 10.

⁷⁷ Vgl. Metzger (Fn. 29), TierSchG § 16a Rn. 10; OVG Lüneburg, Beschl. v. 29.1.2017 = BeckRS 2017, 134182.