



Herrn
Mag. Dr. Alexander Rabitsch
Waldstraße 13
9170 Ferlach

Mag. Bernhard Achitz
Volksanwalt

Sachbearbeiter/-in:

Dr. Martin Hiesel

Geschäftszahl:

VA-BD-GU/0058-A/1/2019

Datum:

14. Oktober 2019

Betr.: Nichteinreichung von Ver- und Entladezeiten
von Tieren in die zulässige Beförderungsdauer

Sehr geehrter Herr Doktor!

Ich komme zurück auf Ihr Schreiben vom 26. Juli 2019 und möchte Sie heute nach Einlangen einer weiteren Stellungnahme der Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz über das Ergebnis des amtswegig eingeleiteten Prüfungsverfahrens der Volksanwaltschaft informieren.

In der ersten Auflage des vom (damaligen) Bundesministerium für Gesundheit im Jahr 2010 herausgegebenen „Handbuches Tiertransporte“ wird im Abschnitt F 5 (S. 47) in der Rubrik „Verladen, Entladen, Transport, Beförderungsdauer (allgemein)“ Folgendes ausgeführt:

„Werden Tiere für einen Transport verladen, so ist diese Verladezeit Teil des Transportvorganges und zählt zur Beförderungsdauer. Die „Uhr fängt“ also dann „zu ticken“ an, wenn das erste Tier auf das Fahrzeug verladen wird. (Urteil des Europäischen Gerichtshofes RS C 300/05 vom 20.12.2006).

Stopp für weitere zugeladene Tiere unterbrechen die Beförderungsdauer nicht. „Die Uhr tickt weiter“.

Der Transport endet bei Ankunft am Bestimmungsort, wobei die für die Entladung notwendige Zeit in die Beförderungsdauer einzurechnen ist.“

Diese Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen wurde in dem auf die Bedürfnisse der Praxis zugeschnittenen Handbuch zwar nicht näher begründet. Gleichwohl ist es nach Auffassung der Volksanwaltschaft unbestreitbar, dass diese Rechtsansicht sehr beachtliche Gründe für sich hat:

So vertrat etwa die Europäische Kommission mit Schreiben vom 9. Jänner 2008 ausdrücklich eine „Auslegung der Verordnung, wonach die Zeit für die Verladung der Tiere am Versandort bei der Berechnung der Beförderungsdauer zu berücksichtigen ist“. Ausdrücklich vertrat die Kommission in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass die Auslegung des EuGH „in seinem Urteil vom 23. November 2006 hinsichtlich der Bestimmungen der Richtlinie 91/628/EWG auf die neue rechtliche Situation der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 angewendet werden kann.“

Auch dem Netzwerkpapier zu Kontrollen vor der Beförderung lebender Tiere zur Ausfuhr im Straßentransport, welches im Konsens von den nationalen Kontaktstellen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union erstellt wurde, die für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 zuständig sind, liegt – wie etwa seinem Anhang 2 betreffend die Vorlage für einen vorschriftsmäßigen Plan zur Beförderung ausgewachsener Rinder entnommen werden kann – diese Rechtsauffassung zugrunde.

Ebenso wenig wie die Europäische Kommission verkennt auch die Volksanwaltschaft selbstverständlich nicht, dass das vorstehend zitierte Urteil des EuGH aus dem Jahr 2006 nicht zu der gegenständlichen Verordnung ergangen ist. Indessen sprechen sehr gute Gründe dafür, die Rechtsauffassung des EuGH auch als maßgebend für die geltende Rechtslage anzusehen. Denn im Erwägungsgrund Nr. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen kommt unzweideutig zum Ausdruck, dass es beim Übergang von der zuvor in Geltung gestandenen EG-Tiertransportrichtlinie zur neuen EU-Tiertransportverordnung darum geht, dass im Sinne des Tierschutzes „strengere Vorschriften eingeführt werden“.

Eine Auslegung, die die Ver- und Entladezeiten der Tiere nicht als Bestandteil der Beförderungsdauer ansieht, würde das aus der gegenständlichen EU-Verordnung deutlich hervorgehende Ziel, dass die Tiere gegenüber der alten Rechtslage nunmehr keinesfalls eine längere Zeit als bisher am Transportweg verbringen dürfen, konterkarieren.

Nach den der Volksanwaltschaft vorliegenden – und vom sachzuständigen Bundesministerium nicht widersprochenen – Informationen entspricht die von der Europäischen Kommission und im

Netzwerkpapier vertretene Auffassung der von den EU-Mitgliedstaaten einhellig gepflogenen Verwaltungspraxis. Dies erscheint im Hinblick auf den Regelungszweck wenig überraschend, misst doch gerade der EuGH in seiner gefestigten Rechtsprechung dem Zweck einer Regelung und dem Grundsatz der einheitlichen Auslegung des Unionsrechts große Bedeutung bei, wohingegen eine isolierte Betrachtung des Wortlauts als nicht zulässig angesehen wird.

Vor diesem Hintergrund nimmt die Volksanwaltschaft erstaunt zur Kenntnis, dass in der vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Dezember 2018 herausgegebenen zweiten Auflage des „Handbuches Tiertransporte“ rund 14 Jahre nach Beschlussfassung der in Rede stehenden Verordnung europaweit von einem Mitgliedstaat der Europäischen Union anscheinend erstmalig eine andere – und von der Europäischen Kommission bereits im Jahr 2008 ausdrücklich abgelehnte – Rechtsauffassung zu der der Verordnung zugrundeliegenden Beförderungsbegriff vertreten wird. Dies, obwohl die Verordnung selbst nicht geändert wurde und es auch keine Entscheidungen des EuGH oder sonstige Entwicklungen im Bereich der Europäischen Union gibt, die die Frage nach einer Neuinterpretation der Rechtslage aufwerfen, geschweige denn eine solche geboten erscheinen lassen.

Nach Kenntnisstand der Volksanwaltschaft handelt es sich dabei um einen „Alleingang“ des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, demzufolge Zeiten der Be- und Entladung nunmehr nicht mehr in die Beförderungsdauer einzurechnen sind. Begründet wird dies ausschließlich damit, dass sich nach Auffassung des Ressorts aus den Begriffsbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 in der deutschen Fassung ergibt, dass die „Beförderungsdauer“ und die „Transportdauer“ verschieden zu beurteilen sind. Auf die dieser Auslegung entgegenstehenden teleologischen Argumente ist das Bundesministerium gegenüber der Volksanwaltschaft nicht eingegangen.

Die Volksanwaltschaft anerkennt, dass der Wortlaut der in der gegenständlichen Verordnung enthaltenen Begriffsbestimmungen in der deutschen Fassung eine solche Interpretation nicht ausschließt. Die Volksanwaltschaft ist jedoch auch der Meinung, dass eine von der Europäischen Kommission vertretene und in den Vertragsstaaten der Europäischen Union jahrelang weit verbreitete Rechtspraxis, die sich auf beachtliche teleologische Gründe stützen kann, eine starke Vermutung der Rechtsrichtigkeit für sich hat. Dazu kommt, dass in der gegenständlichen Fallkonstellation außerordentlich gewichtige teleologische Erwägungen dafür sprechen, die zur früheren Rechtslage ergangene Rechtsprechung des EuGH als weiterhin maßgeblich anzusehen.

Vor diesem besonderen Hintergrund könnte eine Änderung der Verwaltungspraxis nach Auffassung der Volksanwaltschaft nur mit zwingenden rechtlichen Gründen – wie etwa einer einschlägi-

gen, von der bisherigen Rechtsprechung abweichenden Entscheidung des EuGH – begründet werden. Derartige Gründe konnten jedoch vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz gegenüber der Volksanwaltschaft nicht ins Treffen geführt werden. es ist offenkundig, dass in der gegenständlichen Angelegenheit eine am bloßen Wortlaut der Verordnung (in der deutschen Sprache) orientierte Interpretation zu anderen Ergebnissen führen kann, als eine dem (in allen Sprachen hervorleuchtenden) offenkundigen Willen des Rechtsetzers Rechnung tragende teleologische Interpretation.

Die Volksanwaltschaft sieht sich daher zu der Feststellung gezwungen, dass sich die in der beschwerdegegenständlichen zweiten Auflage des „Handbuches Tiertransporte“ vorgenommene geänderte Interpretation des Begriffs der Beförderungsdauer nicht auf ausreichende rechtliche Gründe stützen kann. Dies stellt einen Missstand in der Verwaltung im Sinne des Art. 148a Abs. 1 B-VG dar, der nur dadurch behoben werden kann, dass das Bundesministerium sich wieder jener Auslegung bedient, die es zuvor jahrelang selbst vertreten hat.

Im Hinblick auf dieses Ergebnis des Prüfungsverfahrens habe ich die sachzuständige Bundesministerin bis 9. Dezember 2019 um Mitteilung ersucht, ob dieser Empfehlung der Volksanwaltschaft Rechnung getragen wird. Als der für den Bereich des Tierschutzes sachzuständige Volksanwalt nehme beabsichtige ich zudem, die gegenständliche Angelegenheit im Rahmen des nächsten Tätigkeitsberichtes der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und Bundesrat ausführlich zu thematisieren.

Mit freundlichen Grüßen

Volksanwalt

Mag.

Bernhard

Achitz

e.h.