

VGH Mannheim (6. Senat), Urteil vom 01.08.2024 – 6 S 254/23**Titel:**

Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG, Verbandsklagebefugnis (Verpflichtungsklage, Feststellungsklage), Allgemeinverfügung, Abgrenzung zur Rechtsnorm, Verfahrensermessen, Grundsatz der Formenwahlfreiheit, Mehrpoliges Verwaltungsrechtsverhältnis

Normenketten:

TierSchG § 16a Abs. 1 S. 1

TierSchMVG § 3 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2

TierSchMVG § 3 Abs. 3 Nr. 3

TierSchMVG § 5

VO (EG) 1/2005 Art. 14

VO (EU) 2017/625 Art. 21 Abs. 2 lit. b)

VO (EU) 2017/625 Art. 21 Abs. 4

VO (EU) 2017/625 Art. 138

VwVfG § 10

VwVfG § 28

VwVfG § 35

VwVfG § 44

VwGO § 42

VwGO § 43

Amtliche Leitsätze:

1. Die Klagebefugnis nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG besteht entgegen dem missverständlichen Wortlaut des § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG auch in solchen Fällen, in denen eine anerkannte Tierschutzorganisation die zuständige Behörde durch Verpflichtungsklage zum Erlass eines zuvor erfolglos beantragten Verwaltungsakts nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG gerichtlich verpflichten lassen will.

2. Bei der Fassung des § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG wurde übersehen, dass die Fälle des § 3 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 TierSchMVG regelungstechnisch hätten ausgenommen werden müssen, um für sämtliche von § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG erfassten Konstellationen das vorgesehene Klagerecht

verwirklichen zu können. Insoweit liegt ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers vor.

3. Die Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO ist von dem durch § 3 TierSchMVG vermittelten Klagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen nicht umfasst.

4. Nach dem Grundsatz der Formenwahlfreiheit steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltung, ob sie eine konkret-generelle Regelung in Gestalt einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 VwVfG oder eine konkret-individuelle Regelung nach § 35 Satz 1 VwVfG erlässt.

Rechtsgebiete:

Verwaltungsverfahren und -prozess, Sonstiges besonderes Verwaltungsrecht, Handelsrecht

Schlagworte:

Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG, Verbandsklagebefugnis (Verpflichtungsklage, Feststellungsklage), Allgemeinverfügung, Abgrenzung zur Rechtsnorm, Verfahrensermessen, Grundsatz der Formenwahlfreiheit, Mehrpoliges Verwaltungsrechtsverhältnis

vorgehend:

VG Sigmaringen, Urteil vom 08.12.2022 - 4 K 3428/21 (Rechtskraft: unbekannt)

ECLI:

ECLI:DE:VGHBW:2024:0801.6S254.23.0A

Rechtskraft:

unbekannt

Tenor:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 8. Dezember 2022 – 4 K 3428/21 – wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1Der Kläger begehrt die Verpflichtung des Beklagten, lange Beförderungen nicht abgesetzter Kälber, die gewisse Beförderungsmodalitäten nicht gewährleisten, zu

untersagen, hilfsweise die Feststellung der Rechtswidrigkeit solcher Langstreckentransporte.

2Der Kläger ist ein mit Bescheid des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 12.12.2016 anerkannter Tierschutzverein im Sinne des § 5 Abs. 1 des Gesetzes über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen vom 12.05.2015 (GBl. 2015, 317; nachfolgend: TierSchMVG). Er hat seinen satzungsmäßigen Sitz in K./Nordrhein-Westfalen und verfügt (u.a.) über ein Regionalbüro im baden-württembergischen P.

3Unter dem 30.04.2021 beantragte das Gemeinsame Büro der anerkannten Tierschutzorganisationen (vgl. § 4 TierSchMVG) im Namen des Klägers beim Landratsamt R. (nachfolgend: Landratsamt) den Erlass einer Verfügung gegenüber dem/den Transportunternehmer/n und dem/den Organisatoren, die lange Transporte nicht abgesetzter (d.h. nicht entwöhnter, Milch säugender) Kälber regelmäßig durch das Landratsamt abfertigen lassen, wonach die Durchführung dieser Kälbertransporte verboten werde, bis im Bescheid aufzulistende Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22.12.2004 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 – EU-Tiertransportverordnung – (nachfolgend: Transportverordnung), vor allem fehlende Fütterungsmöglichkeit mit Milch oder Milchaustauscher an Bord, behoben seien. Eine solche Verbotsverfügung könne auf § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG oder aber auf Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 4 lit. a) Transportverordnung bzw. auf Art. 21 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel sowie zur Änderung diverser Verordnungen (nachfolgend: VO (EU) 2017/625) gestützt werden. Nach Auffassung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg und auch der EU-Kommission könnten lange Transporte nicht abgesetzter Kälber aktuell nicht rechtskonform durchgeführt werden. So gebe es derzeit insbesondere keine Tränke-/Fütterungssysteme für eine Fütterung mit erwärmter Milch oder erwärmtem Milchaustauscher, die/der mittels Saugstutzen von jedem an Bord befindlichen Kalb aufgenommen werden könne. Mithin stünden Transportmittel, die für die Tierkategorie „nicht abgesetztes Kalb“ geeignet seien (vgl. Nr. 2.2 des Kapitels VI des Anhangs I der Transportverordnung), nicht zur Verfügung. Ferner müssten genügend Futtermittel und

Fütterungsvorrichtungen im Transportmittel mitgeführt werden (siehe Nrn. 1.3, 1.4 des Kapitels VI des Anhangs I der Transportverordnung), was bei nicht abgesetzten Kälbern bedeute, dass genügend Milchaustauscher-Pulver für alle zu transportierenden Kälber für die gesamte Transportdauer zum Bestimmungsort, genügend Wasser zum Anrühren des Milchaustauscher-Pulvers, eine Möglichkeit, das Milchaustauscher-Pulver mit dem Wasser anzurühren und die Milchaustauscher-Lösung auf ca. 39°C zu erwärmen sowie Vorrichtungen, die es den Kälbern ermöglichen, den Milchaustauscher mittels zweiphasigem Saugakt aufzunehmen, vorzuhalten seien. Dies werde bei aktuellen Transporten nicht eingehalten. Des Weiteren sei die tierschutzgerechte Versorgung und Unterbringung an den Versorgungsstellen (Nr. 1.4 des Kapitels V des Anhangs I der Transportverordnung) sowie am Bestimmungsort (Art. 2 lit. s) i) der Transportverordnung) problematisch. Schließlich dürfe die Transportzeit nur im Ausnahmefall um zwei Stunden verlängert werden (Nr. 1.8 des Kapitels V des Anhangs der Transportverordnung) und entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts Sigmaringen und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg nicht bereits bei der Planung berücksichtigt werden. Da die Verhinderung eklatanter Verstöße gegen die Transportverordnung notwendig sei, sei das Ermessen insoweit auf Null reduziert und eine entsprechende Verbotsverfügung zwingend zu erlassen.

4 Mit Bescheid vom 29.07.2021 lehnte das Landratsamt den Antrag ab. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Der Antrag sei auf Erlass eines sog. vorsorglichen Verwaltungsakts gerichtet, für dessen Erlass es am Regelungssowie am Rechtsschutzbedürfnis fehle. Als für die Transportabfertigung zuständige Behörde habe das Landratsamt vor der Durchführung eines konkret anstehenden Transports die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben zu prüfen und entweder die Freigabe des Transports („Stempelung des Fahrtenbuchs“) zu erteilen oder bei entsprechenden Verstößen zu verweigern. Der begehrte Verwaltungsakt beziehe sich daher auf Vorfragen, die ohnehin im Rahmen der Entscheidung über die Transportabfertigung zu prüfen seien, so dass das begehrte Transportverbot unter dem Vorbehalt der Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei dem konkret durchzuführenden Transport stünde. Die vom Bundesverwaltungsgericht zugelassene Ausnahme zum Erlass eines solchen vorsorglichen Verwaltungsakts betreffe einen speziellen Einzelfall, der mit der vorliegenden Sachlage nicht vergleichbar sei, weswegen – aus Gründen der Verfahrenswirtschaftlichkeit – Verwaltungsakte erst dann zu erlassen seien, wenn sie notwendig würden.

5 Gegen diesen Bescheid erhob das Gemeinsame Büro im Namen des Klägers Widerspruch. Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus: Infolge eines Erlasses des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 04.12.2020 habe

sich das Landratsamt R. in der Vergangenheit zunächst geweigert, eine lange Beförderung nicht abgesetzter Kälber von mindestens 20,5 Stunden nach Spanien auf einem Transportmittel, das nur mit einer Wassertränke für adulte Rinder ausgestattet gewesen sei, abzufertigen. Mit Beschluss vom 21.12.2020 (- 6 S 4107/20 -) habe der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Beschwerde des Landes Baden-Württemberg gegen den stattgebenden Beschluss des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 17.12.2020 (- 4 K 4721/20 -) zurückgewiesen, mit dem das Land im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet worden sei, den Transport abzufertigen. Seither fertige das Landratsamt pauschal und damit rechtswidrig sämtliche Kälbertransporte in seinem Zuständigkeitsbereich ab, obwohl – wie mit dem Antrag vom 30.04.2021 dargelegt – die unionsrechtlichen Vorgaben für den Transport nicht abgesetzter Kälber nicht eingehalten würden. Infolge dessen sei die vom Landratsamt versagte Verbotsverfügung bezüglich aller zukünftigen Kälbertransporte ab der im Zuständigkeitsbereich des Landkreises R. liegenden Sammelstelle in Bad Waldsee notwendig, um Verstöße gegen die Transportverordnung zu verhindern, die mit jeder Genehmigung eines Langstreckentransports nicht abgesetzter Kälber eintreten. Der Hinweis in der Antragsablehnung auf die „Vorsorglichkeit“ der begehrten Verfügung verfange nicht, da das Landratsamt sämtliche Kälbertransporte in Bad Waldsee durchgängig abfertige und dabei gerade nicht für die Einhaltung der unionsrechtlichen Transportvorgaben Sorge. Vielmehr fühle sich das Landratsamt im Rahmen seiner Genehmigungsentscheidungen offensichtlich an die im Eilverfahren nur summarisch erfolgte (fehlerhafte) Rechtsauslegung der Transportverordnung durch den Verwaltungsgerichtshof gebunden. Unabhängig davon handele es sich nicht um einen vorsorglichen Verwaltungsakt, da schon zum Zeitpunkt des Erlasses einer etwaigen Verbotsverfügung offensichtlich sei, dass zukünftige Kälbertransporte aufgrund von Verstößen gegen unionsrechtliche Vorgaben nicht genehmigungsfähig seien. Selbst wenn man die Verfügung als vorsorglich qualifizierte, sei diese jedenfalls notwendig, weil gewiss sei, dass das Landratsamt rechtswidrige Transportabfertigungen vornehmen werde. Der Verweis auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gehe fehl. In Anbetracht des Umstands, dass in absehbarer Zeit – u.a. mangels Existenz entsprechend ausgestatteter Transportmittel – die unionsrechtlichen Vorgaben der Transportverordnung bei keinem zukünftigen langen Transport nicht abgesetzter Kälber eingehalten werden könnten, gebiete der Grundsatz der Verfahrenswirtschaftlichkeit gerade nicht, die einzelnen Anträge auf Erteilung einer Transportgenehmigung abzuwarten und sodann viele Einzelanträge abzulehnen.

6Mit Widerspruchsbescheid vom 08.10.2021 – zugestellt am 13.10.2021 – wies das Regierungspräsidium Tübingen den Widerspruch des Klägers unter Wiederholung der Begründung des Ausgangsbescheids zurück.

7Am 09.11.2021 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung hat er ergänzend zu seinem bisherigen Vorbringen im Wesentlichen ausgeführt, seine Verpflichtungsklage sei zulässig und begründet. Er sei gemäß § 5 TierSchMVG als verbandsklageberechtigte Tierschutzorganisation anerkannt worden. Seine Klagebefugnis folge aus § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG, dessen Voraussetzungen hier erfüllt seien. Insbesondere ergebe sich dies daraus, dass ausweislich des Anerkennungsbescheids ein Regionalbüro in Baden-Württemberg unterhalten werde und mithin die Anforderung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG nach § 3 Abs. 2 DVOTierSchMVG erfüllt sei.

8Ergänzend zu den bisher bereits vorgebrachten Verstößen müssten nach Nrn. 2.1 und 2.2 des Kapitels VI des Anhangs I der Transportverordnung die Transportmittel mit einem Wasserversorgungssystem ausgestattet sein, wobei die Tränkevorrichtungen so konzipiert und positioniert sein müssten, dass alle an Bord befindlichen Tiere trinken könnten. Im Fall von nicht abgesetzten Kälbern müsse dieses „Wasserversorgungssystem“ entgegen der in Anhang I Kapitel VI Nr. 2 verwendeten Überschrift „Wasserversorgung“ entweder Milch oder Milchaustauscher enthalten oder jedenfalls die Tränkung mit Elektrolytlösung gewährleisten, den bzw. die die Kälber auch in artgemäßer Weise aufnehmen können müssten (vgl. EU-Kommission, Leitfaden Transport Rinder, 4.4, S. 50).

9Keine der in 2021 genehmigten Beförderungen habe diese Voraussetzung erfüllt. Bereits aus dem Erwägungsgrund Nummer 13 zur Transportverordnung ergebe sich, dass das Entladen und anschließende Wiederverladen für die Tiere mit Stress verbunden sein und der Kontakt an Kontrollstellen unter bestimmten Bedingungen zur Übertragung von Krankheitserregern führen könne. Durch das in der Praxis stattfindende Abladen der Kälber im Rahmen der mindestens einstündigen Ruhepause nach Nr. 1.4 lit. a) des Kapitels V des Anhangs I der Transportverordnung werde gegen Vorgaben dieser Verordnung verstoßen, u.a. gegen die Vorgabe des Art. 3 UA 1, nach dem eine Tierbeförderung nicht durchgeführt werden dürfe, wenn den Tieren dabei Verletzungen oder unnötige Leiden zugefügt werden könnten. Durch das Ab- und Wiederverladen für die Ruhepause nach dem ersten Transportintervall von neun Stunden komme es zu vermeidbarem Stress für die Kälber. Auch werde durch die Abladung gegen die Pflicht verstoßen, alle erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um die Beförderungsdauer so kurz wie möglich zu halten (vgl. Art. 3 UA 2 lit. a) und f) der Transportverordnung). Daher sei die mindestens einstündige Ruhepause nach Nr. 1.4 lit. a) des Kapitels V des Anhangs I der Transportverordnung zwingend ohne

Abladung der Kälber vom Transportmittel durchzuführen. Die Kälber müssten somit auf dem Transportmittel getränkt und gefüttert werden.

10Selbst wenn – wie die Widerspruchsbehörde ausgeführt habe – kein „Einzelfall“ zugrunde läge, sei zu bemerken, dass auch eine Allgemeinverfügung ein Verwaltungsakt sei, der mit einer Verpflichtungsklage eingeklagt werden könne. Da die oben beschriebenen Verstöße sicher eintreten würden, sei das Ermessen der Behörde, Anordnungen zu treffen, auf Null reduziert. Angesichts des Umstands, dass die Behörde sich außer Stande sehe, die Genehmigung der einzelnen Fahrten unter Art. 14 der Transportverordnung zu versagen, sei allein die Verbotsverfügung von Kälbertransporten dieser Art geeignet, die Verstöße zu verhindern. Die Verpflichtung des Landratsamts, präventiv gegen sicher zu erwartende Verstöße gegen Tierschutzrecht einzuschreiten, könne vorliegend gerade nicht dadurch ausgehebelt werden, dass die Behörde auf die (eigentlich) zu erfolgenden Überprüfungen jedes einzelnen Transports und auf ihre Möglichkeit, Genehmigungen langer Beförderungen nach Artikel 14 der Transportverordnung zu verweigern, verweise, wenn Rechtsverstöße in Aussicht stünden. Insoweit verhalte die Behörde sich zudem widersprüchlich. Denn seit Januar 2021 seien fast 8.000 Kälber abgefertigt worden, ohne dass es zu einer Ablehnung gekommen sei. Die Vorlage der hier streitigen Rechtsfragen an den Europäischen Gerichtshof werde angeregt.

11Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten und hat im Wesentlichen die Ausführungen im Ausgangs- und Widerspruchsbescheid wiederholt und vertieft. Ergänzend hat er vorgetragen: Die Klage sei zulässig, insbesondere sei der Kläger klagebefugt. Er sei nach § 5 TierSchMVG anerkannt worden. Mit dem Tierschutzzentrum P. verfüge er auch über eine Regionalstruktur mit festem Regionalbüro in Baden-Württemberg im Sinne des § 3 DVOTierSchMVG. Die Klage sei jedoch aus Gründen des allgemeinen Verwaltungsrechts unbegründet. Eine Vorverlagerung der Prüfpflichten des Landratsamts R. als zuständiger Behörde für die Prüfung der Freigabeentscheidung nach Art. 14 Abs. 1 der Transportverordnung auf ein vorsorgliches Verwaltungsverfahren, gerichtet auf den Erlass eines vorbeugenden Verwaltungsakts, würde den gesetzlichen Vorgaben der konkreten Prüfpflichten im Einzelfall in der Verordnung zuwiderlaufen. Eine Verbotsverfügung sei in der Struktur der Transportverordnung nicht vorgesehen. Eine solche lasse sich weder auf Art. 23 Abs. 1 noch auf Art. 26 Abs. 4 der Transportverordnung stützen. Maßnahmen im Sinne dieser Vorschrift seien solche, die dem Transportunternehmer auferlegten, bestimmte Vorgaben umzusetzen bzw. Mängel zu beseitigen. Würden die Vorgaben der Verordnung nicht eingehalten oder die Anordnung einer Maßnahme nach Art. 23 Abs. 1, 26 Abs. 4 der Transportverordnung nicht befolgt, so erfolge nach einer Prüfung des konkret geplanten Transportes im Einzelfall keine Freigabe nach

Art. 14 Abs. 1 der Transportverordnung. Eine vorbeugende Verbotsverfügung sei demnach nicht erforderlich, um das Wohlbefinden der Tiere sicherzustellen. Die Hilfsanträge des Klägers hätten ebenfalls keinen Erfolg. Gegenstand der vorliegenden Verpflichtungsklage sei der Antrag des Klägers vom 30.04.2021 und gerade nicht das Verbot einzelner Transporte oder der Erlass weiterer Auflagen. Es fehle diesbezüglich an der Durchführung eines Vorverfahrens.

12 Auch die Beigeladene ist der Klage entgegengetreten und hat zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger sei nach dem TierSchMVG bereits nicht (verbands-)klagebefugt, da er seinen Sitz in Köln und damit nicht in Baden-Württemberg habe, § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG. Die Unterhaltung eines Regionalbüros in Baden-Württemberg reiche nach § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG nicht aus. Die auf § 3 Abs. 2 DVOTierSchMVG gestützte Begründung im Anerkennungsbescheid sei offensichtlich unzutreffend, da Ermächtigungsgrundlage für die Durchführungsverordnung allein § 6 TierSchMVG sei, der es nicht zulasse, vom Erfordernis des Sitzes in Baden-Württemberg abzuweichen. Aufgrund des Umstands, dass der Anerkennungsbescheid somit offenkundig rechtswidrig sei, sei das Gericht auch nicht an diesen gebunden, so dass es dem Kläger an der Verbandsklagebefugnis fehle.

13 Unabhängig hiervon sei die Klage unzulässig, da sie mit unbestimmten Anträgen gestellt worden sei. Sowohl Haupt- als auch Hilfsanträge nähmen Bezug auf nicht näher konkretisierte „Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 1/2005“. Der Erlass eines dementsprechend weiten und sämtliche theoretisch erdenklichen Verstöße erfassenden Verbots sei schon denklogisch nicht abschließend möglich. Der Hauptantrag lege sich darüber hinaus weder hinsichtlich der Rechtsgrundlagen noch der Adressaten oder der betroffenen Transporte in der begehrten Verfügung fest, so dass die personelle, sachliche und räumliche Reichweite der begehrten Verpflichtung durch das Gericht nicht definiert werden könne. Hinzu komme, dass die Klagen auf einen „vorsorglichen Verwaltungsakt“ gerichtet seien, was unzulässig sei. Die Hilfsanträge seien unzulässig, da sie weit über den Hauptantrag hinausgingen. Hinzu komme, dass sie auf eine unmögliche Leistung gerichtet seien, da sie an von der Transportverordnung nicht vorgesehene Genehmigungen anknüpften. Des Weiteren seien diese Hilfsanträge nicht von § 3 Abs. 1 TierSchMVG erfasst und es fehle an einem vorigen Antrag bei der Behörde. Die Klage sei auch nicht begründet. Transporte nicht abgesetzter Kälber seien gemäß der Transportverordnung unter den in der Verordnung näher geregelten Voraussetzungen zulässig.

14 Mit Urteil vom 08.12.2022 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die Klage sei bereits unzulässig. Der als Hauptantrag gestellte Verpflichtungsantrag sei zwar statthaft, aber zu unbestimmt. Indem er auf eine Vielzahl (behaupteter) nicht

näher genannter Verstöße gegen die Transportverordnung abstelle, benenne er den Umfang des begehrten Rechtsschutzes nicht deutlich. Unabhängig davon fehle es dem Antrag auch am Rechtsschutzbedürfnis. Denn mit dem Antrag werde ein unbestimmter und vor allem abstrakter Sachverhalt umschrieben, der aufgrund der fehlenden Konkretheit allein durch eine abstrakt-generelle Regelung, mithin eine Norm, geregelt werden könne. Im Ergebnis werde folglich nicht der Erlass eines Verwaltungsakts begehrt. Für eine sog. Normerlassklage bestehe jedoch nur in eng begrenzten Ausnahmefällen ein Rechtsschutzbedürfnis. Ein solcher Ausnahmefall sei hier – unabhängig von der fehlenden Statthaftigkeit des Verpflichtungsantrags – nicht erkennbar. Selbst dann, wenn man den Antrag nach § 88 VwGO sachdienlich auslege, so dass keine Bedenken mehr hinsichtlich seiner Bestimmtheit und des Rechtsschutzbegehrens bestünden, mangle es dem Kläger jedenfalls an der Klagebefugnis. Der Kläger mache keine eigene Rechtsverletzung geltend. Soweit § 3 TierSchMVG in Abweichung von § 42 Abs. 2 VwGO ein sog. Verbandsklagerecht vorsehe, seien die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt. Zwar handele es sich bei dem Kläger (derzeit) um eine anerkannte Tierschutzorganisation im Sinne von § 3 Abs. 1 TierSchMVG. Die mit Bescheid vom 12.12.2016 ausgesprochene Anerkennung sei wirksam und damit – ungeachtet ihrer Rechtswidrigkeit, die sich aus dem Fehlen eines nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 TierSchMVG erforderlichen Sitzes in Baden-Württemberg ergebe – rechtsverbindlich, da keine Nichtigkeit im Sinne des § 44 LVwVfG gegeben sei. Dem Rechtsbehelf des Klägers liege auch ein nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG zulässiger Gegenstand zugrunde, nachdem das Landratsamt es vorliegend unterlassen habe, eine Anordnung nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG bzw. nach Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 4 lit. a) der Transportverordnung oder Art. 21 Abs. 4 VO (EU) 2017/625 zu erlassen. Indes erfülle der Kläger die für das Bestehen des Verbandsklagerechts weitere Voraussetzung des § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG nicht, wonach er zur Mitwirkung nach § 2 Abs. 1 TierSchMVG berechtigt gewesen sein müsse. Aus der Bezugnahme in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG auf § 2 Abs. 1 TierSchMVG lasse sich erkennen, dass Rechtsbehelfe von anerkannten Tierschutzorganisationen einerseits nur in den dort genannten Verfahren möglich und zulässig seien, und dass andererseits Voraussetzung für einen solchen Rechtsbehelf sei, dass es sich bereits um ein laufendes Verfahren handele, an dem die Tierschutzorganisation mitwirken könne. Beide Voraussetzungen seien hier nicht gegeben. Vorliegend sei keines der in § 2 Abs. 1 TierSchMVG genannten Verfahren betroffen. Selbst wenn man dem Gesetzgeber trotz des eindeutigen Wortlauts und der Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 TierSchMVG als Voraussetzung der Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG ein Redaktionsversehen unterstellen wollte (so wohl der 6. Senat im Zwischenurteil vom 03.11.2021 – 6 S 3018/19 –, Seite 14 unter 2.), da nicht auch § 2 Abs. 2 TierSchMVG

in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG mit aufgenommen worden sei, und so die Fälle des § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG weitgehend vom Verbandsklagerecht ausgeschlossen blieben, so mangle es immer noch daran, dass der anerkannten Tierschutzorganisation nach dem Gesetz kein Initiativ-, sondern immer nur ein Mitwirkungsrecht zustehe. Insofern könnten sich anerkannte Tierschutzorganisationen nur in einem bereits eingeleiteten Verfahren beteiligen. Nur in diesen Fällen seien sie auch von der Behörde zu unterrichten (§ 2 Abs. 1 und 2 TierSchMVG). Diese Auslegung werde durch den Wortlaut des Gesetzes und dessen Systematik gestützt. So spreche das Gesetz in § 1 (Zweck des Gesetzes) von der Schaffung verfahrensrechtlicher Normen, die u.a. die Mitwirkungsmöglichkeit in Verwaltungsverfahren eröffne (Hervorhebungen durch das Verwaltungsgericht) und begründe in § 2 TierSchMVG dann ausweislich der amtlichen Überschrift Mitwirkungs- und Informationsrechte, gerade aber nicht ein Antragsrecht der anerkannten Tierschutzorganisationen. Die anerkannte Tierschutzorganisation könne sich in den Verfahren des § 2 Abs. 1 TierSchMVG, in denen eine Unterrichtungspflicht der Behörde vorgesehen sei, durch die Abgabe von Stellungnahmen beteiligen. In den Fällen des § 2 Abs. 2 TierSchMVG könne sich die anerkannte Tierschutzorganisation über den Stand eines bestimmten – und damit schon bestehenden – Verfahrens informieren. Dieser Systematik folgend knüpfe die Erhebung eines Rechtsbehelfs nach § 3 TierSchMVG an das Bestehen entsprechender Mitwirkungsrechte an, § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG, wo ebenfalls auf die Mitwirkung abgestellt und zwischen der Möglichkeit, Stellungnahmen einzureichen (und dadurch mitzuwirken) bzw. der fehlenden Gelegenheit hierzu, unterschieden werde. Nicht eindeutig sei im Hinblick auf die Frage der Mitwirkung die Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/6593). Zwar werde einerseits auch hierin des Öfteren auf die Mitwirkungsrechte abgestellt (Seiten 1, 10, 12, 13 [zu § 1], 14 [zu § 2], 17), indes gehe die Begründung andererseits von der Möglichkeit aus, dass die anerkannte Tierschutzorganisation die Möglichkeit habe, den Erlass eines Verwaltungsakts zu beantragen (Seite 16, 5. Absatz). Allerdings komme es auf den (allein) in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommenden Willen des Gesetzgebers nicht entscheidend an. Maßgebend für die Auslegung von Gesetzen sei nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der in der Norm zum Ausdruck kommende (Hervorhebung durch das Verwaltungsgericht) objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt sei. Nicht entscheidend sei dagegen die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe, wenn sie – wie im vorliegenden Fall – keinen Niederschlag im Gesetz gefunden habe. Es sei nicht Aufgabe der Gerichte, einer Gesetzesanwendung Geltung zu verschaffen, die sich nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen dem Gesetz,

insbesondere dem Gesetzeswortlaut, nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit entnehmen lasse.

15Die Hilfsanträge des Klägers seien ebenfalls unzulässig. Der Feststellungsantrag sei zwar grundsätzlich gemäß § 43 VwGO statthaft, allerdings mangels Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung (§ 42 Abs. 2 VwGO analog) unzulässig. Die Möglichkeit, eine Feststellungsklage ohne die Geltendmachung einer eigenen Rechtsverletzung bzw. des Bestehens eines subjektiven Rechts geltend machen zu können, sehe der Wortlaut des § 3 Abs. 1 TierSchMVG nicht vor und könne es mangels Kompetenz – die landesrechtliche Öffnungsklausel, von der durch § 3 Abs. 1 TierSchMVG Gebrauch gemacht wird, befinde sich in § 42 Abs. 2 VwGO und beziehe sich damit allein auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen – auch nicht. Die in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Vorstellung, dass u.a. auch Feststellungsklagen von der anerkannten Tierschutzorganisation erhoben werden könnten (LT-Drs. 15/6593, S. 15), gehe daher fehl. Des Weiteren seien auch bei dem Feststellungsantrag die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG nicht gegeben. Die weiteren Hilfsanträge seien bereits deshalb unzulässig, weil insoweit das erforderliche Vorverfahren (§ 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO) nicht durchgeführt worden sei.

16Gegen das am 20.01.2023 zugestellte Urteil hat der Kläger am 09.02.2023 die vom Verwaltungsgericht wegen Divergenz zugelassene Berufung eingelegt.

17Zur Begründung seiner Berufung trägt der Kläger mit innerhalb der einmalig durch den Vorsitzenden verlängerten Berufungsbegründungsfrist eingegangenem Schriftsatz vom 19.05.2023 im Wesentlichen vor: Der Verpflichtungsantrag sei zulässig. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts handele es sich nicht um einen Normerlassantrag, für den das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Der Erlass einer abstrakt-generellen Regelung sei gerade nicht sein Begehren, denn Normen mit dem Inhalt, dass bestimmte – in der Klageschrift in Bezug genommene und bislang nicht eingehaltene – Voraussetzungen einzuhalten seien, um eine lange Beförderung nicht abgesetzter Kälber durchführen zu dürfen, gebe es in Gestalt der Transportverordnung bereits. Nachdem der Beklagte gegen Transporte, die gegen Vorgaben aus dieser direkt geltenden Verordnung verstießen, nicht vorgehe und diese nicht unterbinde, begehre er die Verpflichtung des Beklagten zum Erlass einer diese Transporte untersagenden Allgemeinverfügung, die auch einen Verwaltungsakt darstelle. Es gehe darum, mittels Verbotsverfügung die Einhaltung einer bestehenden abstraktgenerellen Regelung zu gewährleisten. Dass sich der Antrag nicht nur auf einen konkreten Fall richte, ändere nichts an der Einordnung als Verwaltungsakt. Es existierten zahlreiche Fälle, in denen Verwaltungsakte erlassen würden, die für eine Mehrzahl von Fällen anwendbar seien. Vorliegend seien die Adressaten der

beantragten Verbotsverfügung diejenigen Transporteure, die Transporte unter Verstoß gegen Vorgaben der Transportverordnung durchführen wollten, wie die Beigeladene und andere Tiertransporteure, die Kälbertransporte beim Landkreis R. beantragten und durchführten. Der Personenkreis sei somit bestimmt oder bestimmbar, der Anwendungsfall der Verbotsverfügung werde durch deren beantragten Inhalt vorgegeben. Der Einzelfallcharakter der Verfügung ergebe sich daraus, dass in jedem Einzelfall geprüft werden müsse, ob die Voraussetzungen für die Anordnung – die Unvereinbarkeit der beabsichtigten langen Beförderung mit den Vorgaben der Transportverordnung – vorlägen. Es handele sich folglich um eine konkret-generelle Regelung in der Form einer Allgemeinverfügung, nicht aber um eine abstrakt-generelle Regelung als eine Norm, bei deren Erlass nicht erkennbar und absehbar ist, welche Personen in welchen konkreten Situationen hiervon betroffen werden. Bei der begehrten Regelung handele es sich insbesondere auch nicht um einen unzulässigen vorsorglichen Verwaltungsakt. Vielmehr gehe es um eine Anordnung zur Verhütung künftiger Verstöße, die in § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG ausdrücklich genannt sei. § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG beinhalte damit quasi die Zulässigkeit eines vorsorglichen Verwaltungsakts (sofern der Terminus der Beigeladenen verwendet werden solle), weil ja gerade Anordnungen zur Verhinderung künftiger Verstöße getroffen werden sollten. Die in dem Antrag zu 1a im einzelnen aufgelisteten Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit der Durchführung langer Beförderungen stellten ferner keine Bedingungen oder Nebenbestimmungen der beantragten Allgemeinverfügung dar, sondern beschrieben den Sachverhalt, der vorliegen müsse, damit die Allgemeinverfügung wirksam werde. Derartige Allgemeinverfügungen, mit denen unter bestimmten tatbestandlichen Voraussetzungen einem bestimmten oder bestimmbar Personenkreis ein bestimmtes Handeln oder Unterlassen beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen aufgegeben werde, seien keine Besonderheit und beispielsweise im Artenschutzrecht üblich. So habe die Regierung von Oberbayern etwa eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 BNatSchG für die Tötung eines Wolfs in Form einer Allgemeinverfügung erlassen, die sich an einen durch allgemeine Merkmale bestimmbar Personenkreis gerichtet und die Inanspruchnahme der Ausnahme von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht habe.

18 Er sei ferner auch klagebefugt. Zum einen verfüge er über die nötige, ihm mit Bescheid vom 12.12.2016 erteilte Anerkennung nach § 5 TierSchMVG. Diese sei – entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts und der Beigeladenen – auch rechtmäßig. Sie sei trotz des Umstands, dass er in Baden-Württemberg nur ein Regionalbüro unterhalte, unmittelbar von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG gedeckt. Seine Klagebefugnis scheitere auch nicht am Fehlen der in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG verlangten Mitwirkungsrechte. Die gegenteilige Auffassung des

Verwaltungsgerichts sei mit dem Ziel des Gesetzes, den Tierschutzorganisationen ein Klagerecht gegen die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG einzuräumen, nicht zu vereinbaren. Im Fall der Geltendmachung einer Unterlassung einer nach § 16a TierSchG gebotenen Anordnung bestehe die Mitwirkung vielmehr darin, dass die Tierschutzorganisation die Behörde zum Erlass einer Anordnung auffordere und die Behörde dieser Aufforderung nicht nachkomme. Sähe man dies anders, würde das Klagerecht gegen das Unterlassen derartiger, rechtlich gebotener Anordnungen davon abhängen, dass es – aus Gründen, die Tierschutzorganisationen nicht beeinflussen könnten – irgendeine Art eines Verwaltungsverfahrens oder einer Befassung der Behörde mit einer solchen Anordnung gebe. Das TierSchMVG sei daher dahingehend auszulegen, dass Tierschutzorganisationen bei der Behörde den Erlass einer Anordnung nach § 16a TierSchG beantragen und gegen deren Unterlassung klagen könnten. Soweit das Verwaltungsgericht den entscheidenden Grund für eine Ablehnung einer Klagebefugnis darin sehe, dass Tierschutzorganisationen kein Initiativ-, sondern nur ein Mitwirkungsrecht hätten, und unter Hinweis auf den eindeutigen Wortlaut davon ausgehe, das damit einhergehende weitgehende Leerlaufen des § 3 Abs. 3 TierSchMVG sei hinzunehmen, bewerte es eine im Gesetz geregelte Verfahrensvoraussetzung – das Recht zur Mitwirkung – höher als die ebenfalls im Gesetz geregelte Maßgabe, dass eine Klagebefugnis gegen das Unterlassen von Anordnungen bestehen solle. Die insoweit getroffene Feststellung des Verwaltungsgerichts, der Wille des Gesetzgebers, gegen das Unterlassen von Anordnungen nach § 16a TierSchG eine Klagebefugnis einräumen zu wollen, ergebe sich nur aus der Gesetzesbegründung und nicht aus dem Gesetzeswortlaut, sei nicht richtig, denn § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG räume die Klagebefugnis ausdrücklich und damit als erklärtes Ziel des Gesetzgebers ein. Die Klagebefugnis scheitere also nicht daran, dass der darauf bezogene gesetzgeberische Wille im Gesetz keinen Ausdruck gefunden habe (das Gegenteil sei der Fall), sondern daran, dass es der Gesetzgeber übersehen habe, die formelle Voraussetzung für eine entsprechende Klage so zu regeln, dass sie auch tatsächlich erhoben werden könne. Ein Redaktionsversehen werde aber jedenfalls bei offensichtlichen Fehlern des Gesetzgebers bejaht. So liege es hier. Der gesetzgeberische Wille, dass Rechtsbehelfe von Tierschutzorganisationen gegen das Unterlassen von Anordnungen nach § 16a TierSchG durch das TierSchMVG geschaffen werden sollten, ergebe sich sowohl aus der Norm selbst als auch aus der Gesetzesbegründung. Der Gesetzgeber habe es schlicht versäumt, in der Formulierung des § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG entsprechend zu differenzieren. Darüber hinaus überzeuge auch die Gesetzesauslegung durch das Verwaltungsgericht nicht. Das von diesem vermisste Initiativrecht müsse nicht gesetzlich geregelt werden, weil es grundsätzlich jedermann freistehe, bei einer

Behörde einen Antrag auf Vornahme einer Handlung (hier: den Erlass einer Anordnung nach § 16a TierSchG) zu stellen. Das sich auf den Antrag einer Tierschutzorganisation anschließende Verwaltungsverfahren stelle die Mitwirkung nach § 2 Abs. 2 TierSchMVG dar, da eine Tierschutzorganisation – nach einem Antrag auf Anordnung nach § 16a TierSchG – beantragen könne, über den Stand eines bestimmten Verwaltungsverfahrens nach § 16a TierSchG informiert zu werden. Somit wäre allein die Begrenzung der Bezugnahme in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG auf die Mitwirkungsfälle § 2 Abs. 1 TierSchMVG fehlerhaft.

19Der – auf Anraten des Verwaltungsgerichts in der mündlichen Verhandlung gestellte – Feststellungsantrag sei, wenngleich gegenüber dem Verpflichtungsantrag subsidiär, so doch grundsätzlich statthaft. Insbesondere bedürfe es entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts für den Feststellungsantrag auch nicht der Darlegung der Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung (§ 42 Abs. 2 VwGO analog). Die Klagebefugnis ergebe sich vielmehr aus dem Verbandsklagerecht nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG. Zwar erfasse die Regelung vom Wortlaut her zunächst nur Widerspruch und Klage nach § 42 Abs. 1 VwGO. Da § 42 Abs. 2 VwGO, der sowohl die Klagebefugnis für Anfechtungs- und Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) regle als auch die Ermächtigungsgrundlage für das Vorsehen von Ausnahmen hierzu enthalte, nach überwiegender Ansicht aber analog auf die Feststellungsklage angewandt werde, gelte der von § 3 Abs. 1 TierSchMVG vorgesehene Dispens von der Sachurteilsvoraussetzung „Verletzung eigener Rechte“ folgerichtig auch für die (allgemeine) Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Hiervon geht ausweislich der Gesetzesbegründung (dort S. 15) auch der historische Gesetzgeber des TierSchMVG aus.

20Schließlich seien auch die (Hilfs-)Anträge zu 3 und 4 entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht unzulässig. Insbesondere könne ihnen nicht entgegengehalten werden, es fehle die Durchführung des Vorverfahrens. Der Antrag zu 3 sei inhaltlich identisch zum Hauptantrag gestaltet und unterscheide sich von diesem nur hinsichtlich der Art und Weise des Verbotserlasses durch die Behörde: ein per Allgemeinverfügung auszusprechendes Verbot an die Tiertransportorganisatoren einerseits bzw. viele einzelne Verbotsverfügungen für jeden einzelnen im Zweiwochentakt beantragten Transport andererseits. Inhaltlich trage die Begründung des Hauptantrags ebenso den Hilfsantrag. Ein Vorverfahren sei insoweit reine Förmerei. Dasselbe gelte für den Antrag zu 4, der ebenfalls den Inhalt des Hauptantrags widerspiegele und sich diesem gegenüber als „Minusmaßnahme“ darstelle: statt eines Verbots ziele er darauf, Anordnungen zu treffen, die vom Transport-Organisator zu befolgen seien, bevor der Transport starten dürfe. Ein Vorverfahren sei entbehrlich, wenn dem Zweck des Vorverfahrens – wie hier – bereits

Rechnung getragen worden sei. So liege der Fall bei den Anträgen zu 3 und 4, denn der Beklagte würde sich auch hier schlicht auf die vermeintliche Bindung an die gerichtlichen Eilbeschlüsse des Verwaltungsgerichts Sigmaringen und des Verwaltungsgerichtshofs BadenWürttemberg berufen.

21In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat ist die Antragstellung u.a. mit Blick auf die darin wiederholt verwendete Formulierung einer „Genehmigung“ von Transporten erörtert und vom Kläger entsprechend angepasst worden.

22Der Kläger beantragt nunmehr,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Sigmaringen vom 8. Dezember 2022 – 4 K 3428/21 – zu ändern und (Antrag 1a) den Beklagten unter Aufhebung des Bescheides des Landratsamts R. vom 29.07.2021 und des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Tübingen vom 08.10.2021 zu verpflichten, gegenüber den Transportunternehmen und den Organisatoren, die lange Beförderungen (Art. 2 lit. m) Verordnung (EG) Nr. 1/2005) nicht abgesetzter Kälber aus dem Landkreis R. durchführen, auf der Grundlage von § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG oder Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 4 lit. a) der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (bzw. ab dem 15.12.2022 Art. 21 Abs. 4 bzw. Art. 138 der Verordnung (EU) Nr.2017/625) ein Verbot, diese Beförderungen durchzuführen, anzuordnen, wenn nicht

1.eine Zulassung des Transportmittels speziell für die Kategorie „nicht abgesetzte Kälber“ vorgelegt wird,

2.ein Nachweis vorgelegt wird, dass für jedes transportierte nicht abgesetzte Kalb eine dessen Fütterungsbedürfnissen bis zum Bestimmungsort gerecht werdende Menge an Milch oder Milchaustauscherpulver und die zum Anrühren benötigte Menge Wasser in dem Transportmittel mitgeführt wird,

3.ein Nachweis vorgelegt wird, dass ein am Transportmittel befestigbares Fütterungssystem mitgeführt wird, welches funktionsfähig ist und durch welches jedem transportierten nicht abgesetzten Kalb auf dem Transportmittel die – mit allen anderen auf einem Deck befindlichen Tieren gleichzeitige – Aufnahme von auf 39 Grad Celsius erwärmter Milch oder mit Wasser angerührtem, auf 39 Grad Celsius erwärmtem Milchaustauscher, jeweils mittels Saugstutzen und in einer Weise, die bei den nicht abgesetzten Kälbern den sogenannten Schlundrinnenreflex auslöst, ermöglicht wird, wobei die Futteraufnahme auf dem Transportmittel (also ohne Entladen der Kälber) erfolgen muss,

4.ein Nachweis dafür vorgelegt wird, dass es den Betreuern praktisch möglich ist, die nicht abgesetzten Kälber auf dem Transportmittel zur Fütterung anzuleiten und sicherzustellen, dass alle auf einem Deck befindlichen, nicht

abgesetzten Kälber die Milch oder den Milchaustauscher gleichzeitig erreichen können und gleichzeitig aufnehmen können, wobei der Nachweis über die Fähigkeit der Betreuer, die Tiere zur Fütterung anzuleiten, durch eine Fütterung der nicht abgesetzten Kälber vor der Abfahrt in Anwesenheit des beamteten Tierarztes erbracht werden muss,

5.ein Nachweis vorgelegt wird, dass das Transportmittel mit einem Wasserversorgungssystem ausgestattet ist, das gewährleistet, dass jedes nicht abgesetzte Kalb ständig Frischwasser zur Verfügung hat und so konstruiert und positioniert ist, dass es für alle an Bord des Fahrzeugs zu tränkenden nicht abgesetzten Kälber zugänglich ist,

6.- sofern das Fütterungssystem unter 3. nicht automatisiert betrieben wird – ein Nachweis dafür vorgelegt wird, dass folgende Utensilien zur händischen Zubereitung der Milch oder des Milchaustauschers für das Fütterungssystem unter 3. im Transportmittel mitgeführt werden:

a) im Falle des Milchaustauschers: technische Vorrichtungen, in denen und mit denen das Milchaustauscherpulver mit dem zu erwärmenden Wasser angerührt werden kann (z.B. Speisbottiche und Rührmaschinen),

b) eine Möglichkeit, die Milch oder die wie unter a) beschriebene, entstandene Lösung auf 39 Grad Celsius zu erwärmen bzw. diese Temperatur zu halten, bis alle nicht abgesetzten Kälber gefüttert wurden,

7.durch entsprechende plausible Eintragungen in der Transportplanung glaubhaft gemacht wird, dass der Transporter spätestens nach 9 Stunden Fahrt eine Pause macht, in der alle nicht abgesetzten Kälber auf dem Transportmittel mit auf 39 Grad Celsius erwärmter Milch oder mit auf 39 Grad Celsius erwärmtem Milchaustauscher durch Aufnahme mittels Saugstutzen und in einer Weise, die bei den Tieren den sogenannten Schlundinnenreflex auslöst, gefüttert werden und ggfs. zur Fütterung angeleitet werden und sichergestellt wird, dass alle auf einem Deck befindlichen nicht abgesetzten Kälber gleichzeitig die Milch oder den Milchaustauscher erreichen und aufnehmen können; die Glaubhaftmachung hat durch Vorlage einer verbindlichen Anweisung an den oder die Fahrer bzw. Betreuer sowie mit den Angaben in der Transportplanung zu erfolgen; anzugeben ist der voraussichtliche Ort der Pause mit Adresse und Geodaten und die voraussichtliche Dauer der Pause, diese muss mindestens eine Stunde betragen; außerdem ist die Anzahl der die nicht abgesetzten Kälber fütternden Personen anzugeben sowie deren Befähigungsnachweise nach Art. 6 Abs. 4 i.V.m. Art. 17 VO (EG) 1/2005 vorzulegen,

8.glaubhaft gemacht wird, dass entweder der Bestimmungsort oder eine zugelassene Kontrollstelle nach Verordnung (EG) Nr. 1255/97 nach spätestens 19 Stunden nach der Abfahrt an der Sammelstelle in Bad Waldsee erreicht wird; die Glaubhaftmachung hat mit plausiblen Angaben in der Transportplanung zu erfolgen; anzugeben sind neben dem Ort der 24-stündigen Pause mit Adresse und Geodaten der nach spätestens 19 Stunden anzufahrenden Kontrollstelle nach Verordnung (EG) Nr. 1255/97 oder des Bestimmungsorts sowie im Falle einer Kontrollstelle eine Reservierungsbestätigung dieser Kontrollstelle für die entsprechende Zeit und die konkrete Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber,

9.glaubhaft gemacht wird, dass – sofern nach spätestens 19 Stunden nicht der Bestimmungsort, sondern eine Kontrollstelle erreicht wird – die nicht abgesetzten Kälber auf dieser Kontrollstelle abgeladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten; für die Glaubhaftmachung ist eine Reservierungsbestätigung dieser Kontrollstelle für die entsprechende Zeit und für die entsprechende Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber vorzulegen; sofern glaubhaft gemacht wird, dass nach spätestens 19 Stunden der Bestimmungsort erreicht wird, ist glaubhaft zu machen, dass die nicht abgesetzten Kälber mindestens 48 Stunden am Bestimmungsort untergebracht werden; die Glaubhaftmachung hat durch Angabe der Adresse nebst Geodaten des Bestimmungsorts, Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung sowie Vorlage einer Reservierungsbestätigung des Betriebs am Bestimmungsort für die Zeit von mindestens 48 Stunden ab der voraussichtlichen Ankunft für die Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber zu erfolgen; in jedem Fall ist glaubhaft zu machen, dass die nicht abgesetzten Kälber am Bestimmungsort mindestens 48 Stunden untergebracht werden; die Glaubhaftmachung hat durch Angabe der Adresse nebst Geodaten des Bestimmungsorts, Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung sowie Vorlage einer Reservierungsbestätigung des Betriebs am Bestimmungsort für die Zeit von mindestens 48 Stunden ab Ankunft für die Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber zu erfolgen,

hilfsweise (Antrag 1b) den Beklagten zu verpflichten, unter Aufhebung des Bescheides des Landratsamts R. vom 29.07.2021 und des Widerspruchsbescheides des Regierungspräsidiums Tübingen vom 08.10.2021 auf der Grundlage von § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG oder Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 4 lit. a) der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (bzw. ab dem 15.12.2022 Art. 21 Abs. 4 bzw. Art. 138 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625) ein Verbot gegenüber dem/den Transportunternehmer/n und Organisatoren, die lange Transporte nicht abgesetzter Kälber regelmäßig über die

Sammelstelle in Bad Waldsee durchführen, zu erlassen, dass weitere lange Beförderungen nicht abgesetzter Kälber nicht durchzuführen sind, bis im Bescheid aufzulistende Verstöße gegen die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22.12.2004 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinien 67/432/EWG und 93/119/EG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97 – Verordnung (EG) Nr. 1/2005 – (v. a. fehlende Fütterungsmöglichkeit mit Milch oder Milchaustauscher an Bord) behoben sind,

weiter hilfsweise (Antrag 2) festzustellen, dass der grenzüberschreitende lange Transport nicht abgesetzter Kälber auf dem Landweg aus den Gründen, die zur Begründung des Hauptantrags angeführt wurden, rechtswidrig ist,

weiter hilfsweise (Antrag 3) den Beklagten zu verpflichten, jede einzelne zukünftig angezeigte lange Beförderung nicht abgesetzter Kälber auf der Grundlage von § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG oder auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 Abs. 4 lit. a) der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 (bzw. ab dem 15.12.2022 auf der Grundlage von Art. 21 Abs. 4 bzw. Art. 138 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625) bis zur Behebung von im Bescheid aufzulistenden Verstößen gegen die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 zu verbieten,

weiter hilfsweise (Antrag 4) den Beklagten zu verpflichten, vor jeder Durchführung einer langen Beförderung von nicht abgesetzten Kälbern dem (Transport-)Organisator folgendes aufzugeben:

1. Es ist eine Zulassung des Transportmittels vorzulegen, die eine Zulassung speziell für die Kategorie „nicht abgesetzte Kälber“ beinhaltet;
2. Es ist nachzuweisen, dass für jedes transportierte nicht abgesetzte Kalb eine dessen Fütterungsbedürfnissen bis zum Bestimmungsort gerecht werdende Menge an Milch oder Milchaustauscherpulver sowie im Fall von Milchaustauscherpulver die zum Anrühren benötigte Menge Wasser in dem Transportmittel mitgeführt wird;
3. Es ist nachzuweisen, dass ein am Transportmittel befestigbares Fütterungssystem mitgeführt wird, welches funktionsfähig ist und durch welches jedem transportierten nicht abgesetzten Kalb auf dem Transportmittel die – mit allen anderen Tieren gleichzeitige – Aufnahme von auf 39 Grad Celsius erwärmter Milch oder mit Wasser angerührtem, auf 39 Grad Celsius erwärmtem Milchaustauscher, jeweils mittels Saugstutzen und in einer Weise, die bei den nicht abgesetzten Kälbern den sogenannten Schlundinnenreflex auslöst, ermöglicht wird, wobei die Futteraufnahme auf dem Transportmittel (also ohne Entladen der Kälber) zu erfolgen hat; weiter ist nachzuweisen, dass es den Betreuern möglich ist, die nicht abgesetzten Kälber auf dem Transportmittel zu der Fütterung anzuleiten; der Nachweis über die

Fähigkeit der Betreuer, die Tiere zur Fütterung anzuleiten, muss durch eine Fütterung der nicht abgesetzten Kälber vor der Abfahrt in Anwesenheit des beamteten Tierarztes erfolgen;

4. Es ist nachzuweisen, dass das Transportmittel mit einem Wasserversorgungssystem ausgestattet ist, das gewährleistet, dass jedes nicht abgesetzte Kalb ständig Frischwasser zur Verfügung hat und so konstruiert und positioniert ist, dass es für alle an Bord des Fahrzeugs zu tränkenden nicht abgesetzten Kälber zugänglich ist;

5. Sofern das Fütterungssystem unter 3. nicht automatisiert betrieben wird, ist nachzuweisen, dass folgende Utensilien zur händischen Zubereitung der Milch oder des Milchaustauschers für das Fütterungssystem unter 3. im Transportmittel mitgeführt werden:

a) im Falle des Milchaustauschers: technische Vorrichtungen, in denen und mit denen das Milchaustauscherpulver mit dem zu erwärmenden Wasser angerührt werden kann (z. B. Speisbottiche und Rührmaschinen);

b) eine Möglichkeit, die Milch oder die wie unter a) beschriebene, entstandene Lösung auf 39 Grad Celsius zu erwärmen bzw. diese Temperatur zu halten, bis alle nicht abgesetzten Kälber gefüttert wurden;

6. Der Organisator hat der genehmigenden Behörde einen Echtzeit-Onlinezugriff auf die Navigationsdaten des Transportmittels, für das die Genehmigung erteilt wird, zu eröffnen;

7. Es ist glaubhaft zu machen, dass der Transporter spätestens nach 9 Stunden Fahrt eine Pause macht, in der alle nicht abgesetzten Kälber auf dem Transportmittel mit auf 39 Grad Celsius erwärmter Milch oder mit auf 39 Grad Celsius erwärmtem Milchaustauscher durch Aufnahme mittels Saugstutzen und in einer Weise, die bei den Tieren den sogenannten Schlundrinnenreflex auslöst, gefüttert werden und ggfs. zur Fütterung angeleitet werden; die Glaubhaftmachung erfolgt mit den Angaben in der Transportplanung; anzugeben ist der voraussichtliche Ort der Pause mit Adresse und Geodaten und die voraussichtliche Dauer der Pause, diese muss mindestens eine Stunde betragen;

8. Es ist glaubhaft zu machen, dass entweder der Bestimmungsort oder eine zugelassene Kontrollstelle nach Verordnung (EG) Nr. 1255/97 nach spätestens 19 Stunden erreicht wird; die Glaubhaftmachung erfolgt u.a. mit den Angaben in der Transportplanung; anzugeben sind neben dem voraussichtlichen Ort mit Adresse und Geodaten der Pause, die nach dem ersten Transportabschnitt nach 9 Stunden gemacht werden muss, die Adresse nebst Geodaten der nach spätestens 19 Stunden anzufahrenden Kontrollstelle nach Verordnung (EG) Nr. 1255/97 oder des

Bestimmungsorts sowie im Falle einer Kontrollstelle eine Reservierungsbestätigung dieser Kontrollstelle für die entsprechende Zeit und die konkrete Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber;

9. Es ist glaubhaft zu machen, dass – sofern nach spätestens 19 Stunden nicht der Bestimmungsort, sondern eine Kontrollstelle erreicht wird – die nicht abgesetzten Kälber auf dieser Kontrollstelle abgeladen, gefüttert und getränkt werden und eine Ruhezeit von mindestens 24 Stunden erhalten; hierfür ist eine Reservierungsbestätigung dieser Kontrollstelle für die entsprechende Zeit und für die entsprechende Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber vorzulegen;

10. Sofern glaubhaft gemacht wird, dass nach spätestens 19 Stunden der Bestimmungsort erreicht wird, ist glaubhaft zu machen, dass die nicht abgesetzten Kälber mindestens 48 Stunden am Bestimmungsort untergebracht werden; die Glaubhaftmachung erfolgt durch Angabe der Adresse nebst Geodaten des Bestimmungsorts, Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung sowie Vorlage einer Reservierungsbestätigung des Betriebs am Bestimmungsort für die Zeit von mindestens 48 Stunden ab Ankunft für die Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber;

11. In jedem Fall ist glaubhaft zu machen, dass die nicht abgesetzten Kälber mindestens 48 Stunden am Bestimmungsort untergebracht werden; die Glaubhaftmachung erfolgt durch Angabe der Adresse nebst Geodaten des Bestimmungsorts, Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung sowie Vorlage einer Reservierungsbestätigung des Betriebs am Bestimmungsort für die Zeit von mindestens 48 Stunden ab Ankunft für die Anzahl der transportierten nicht abgesetzten Kälber;

12. Sollten nicht abgesetzte Kälber aus dem Zuständigkeitsbereich des Landratsamts R. zu einer anderen Sammelstelle transportiert werden, um von dort aus auf eine lange Beförderung abgefertigt zu werden, so ist aufgrund durch das Landratsamt R. zu veranlassenden Anordnungen durch den Organisator glaubhaft zu machen, dass die Kälber auf dieser Sammelstelle während mindestens sechs Stunden vor ihrer Abfertigung mit ausreichend Einstreu und Frischwasser unangebunden untergebracht werden;

13. Sollten nicht abgesetzte Kälber aus dem Zuständigkeitsbereich des Landratsamts R. zu einer anderen Sammelstelle transportiert werden, um von dort aus auf eine lange Beförderung abgefertigt zu werden, so ist aufgrund durch das Landratsamt R. zu veranlassenden Anordnungen durch den Organisator nachzuweisen, dass die unter 1. bis 11. genannten Anforderungen bei der Abfertigung auf der anderen Sammelstelle ebenso eingehalten werden;

und den Beklagten weiter zu verpflichten, die Angaben in dem Fahrtenbuch Nummern 7 bis 11 betreffend während der langen Beförderung zu kontrollieren und die nächste Durchführung einer langen Beförderung nicht abgesetzter Kälber zu verweigern, sollten Verstöße gegen die Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 oder die Verordnung (EG) Nr. 1255/97 bei dieser Kontrolle festgestellt worden sein.

23Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

24Zur Begründung trägt er vor: Der Kläger sei entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts klagebefugt. Zwar sei das streitgegenständliche Verfahren (Antrag auf Erlass einer Verbotsverfügung für den langen Transport nicht abgesetzter Kälber) nicht im Katalog des § 2 Abs. 1 TierSchMVG enthalten, doch die Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG solle nach dem Willen des Gesetzgebers gerade solche Fälle erfassen, in denen eine anerkannte Tierschutzorganisation der Auffassung sei, die zuständige Behörde sei zum Erlass eines bestimmten Verwaltungsakts verpflichtet. Nur so lasse sich Sinn und Zweck der Vorschrift Geltung verschaffen. In der Konstellation, dass die Behörde von Amts wegen kein Verwaltungsverfahren einleite, könne es denklogisch auch keine Beteiligung einer anerkannten Tierschutzorganisation geben. Sei allerdings die Tierschutzorganisation der Auffassung, dass aus Gründen des Tierschutzes ein Verfahren einzuleiten und eine Anordnung zu treffen sei, müsse ihr in dieser Konstellation auch ein Antragsrecht und im Falle der Ablehnung des Antrags ein Widerspruchs- und Klagerecht zustehen. Andernfalls liefen die Rechte der anerkannten Tierschutzorganisation nach dem TierSchMVG in der Konstellation, dass die Behörde es unterlasse, eine Anordnung zu treffen, komplett leer. Mit der gleichen Argumentation sei auch der Ansicht des Verwaltungsgerichts entgegenzutreten, dass das TierSchMVG den Tierschutzorganisationen lediglich ein Mitwirkungsrecht, jedoch kein Initiativrecht vermittele. Auch wenn die Klage danach zulässig sei, sei der Beklagte in seiner Verwaltungspraxis der Freigabe der langen Transporte nicht abgesetzter Kälber von Bad Waldsee nach Spanien durch die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Sigmaringen sowie des Verwaltungsgerichtshofs im Eilverfahren jedoch faktisch gebunden. Es sei ihm faktisch verwehrt, die Freigabe der streitgegenständlichen Transporte nicht abgesetzter Kälber zu verweigern. Im Falle einer Verweigerung werde die Beigeladene wieder einen entsprechenden Eilantrag beim Verwaltungsgericht auf Transportfreigabe stellen. Es sei derzeit nicht ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht insoweit eine abweichende Entscheidung treffen werde. Gleiches gelte auch für eine mögliche Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof. Lediglich eine von den Beschlüssen im Eilverfahren

abweichende Hauptsacheentscheidung ermögliche den Weg zu einer abweichenden Verwaltungspraxis des Beklagten.

25Die Beigeladene beantragt,
die Berufung zurückzuweisen.

26Zur Begründung trägt sie vor, die Anerkennung der Verbandsklagebefugnis des Klägers, der seinen Sitz in Nordrhein-Westfalen habe, sei offenkundig rechtswidrig und das Gericht infolgedessen an die ausgesprochene Anerkennung nicht gebunden. Daneben fehle dem Kläger auch die Klagebefugnis. Wie das Verwaltungsgericht zutreffend herausgearbeitet habe, seien die Voraussetzungen des § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG nicht erfüllt, weil es dem Kläger an der erforderlichen Berechtigung zur Mitwirkung nach § 2 Abs. 1 TierSchMVG fehle. Die Auffassung des Klägers, wonach der Gesetzgeber sicher etwas anderes gewollt habe, als er im beratenen und verabschiedeten Gesetzestext beschlossen und verkündet habe, lasse den „Wunsch Vater des Gedankens sein“, sei aber mit dem verbindlichen Gesetzeswortlaut nicht zu vereinbaren.

27Die Unzulässigkeit der vom Kläger in der Berufungsinstanz umgestellten Anträge folge zudem bereits formell aus dem Umstand, dass er keinen Antrag auf Erlass einer Anordnung nach § 16a TierSchG mit dem Anordnungsgegenstand gestellt habe, wie er sie mit den Berufungsanträgen begehre. Des Weiteren seien die Berufungsanträge mangels hinreichender Bestimmtheit unzulässig. Der Berufungsantrag zu 1a lege sich weder hinsichtlich der Rechtsgrundlagen noch hinsichtlich der Adressaten sowie der betroffenen Transporte fest und mache es dem Gericht damit unmöglich, die personelle, sachliche und räumliche Reichweite der begehrten Verpflichtung zu definieren. Im Übrigen bleibe unklar, weshalb der Beklagte verpflichtet werden sollte, das begehrte Verbot für Transporte auszusprechen, die im Landkreis R. abgefertigt werden würden, nicht aber in anderen Landkreisen. Schließlich habe der Kläger bei der Formulierung des Antrags zu 1a verkannt, dass ein Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG immer der Regelung eines Einzelfalls dienen müsse. Für den Berufungsantrag zu 1b gelte das Vorstehende entsprechend. Erschwerend komme bei diesem Antrag hinzu, dass er auch hinsichtlich der angeblichen Verstöße gegen die Transportverordnung unbestimmt bleibe, die nach der Vorstellung des Klägers in der Verbotsverfügung „aufgelistet“ werden sollten. Der Berufungsantrag zu 2 sei als Feststellungsantrag schon wegen des Grundsatzes der Subsidiarität der Feststellungsklage unzulässig. Durch seine „wenn nicht ...“-Argumentation im Hauptantrag räume der Kläger zudem selbst ein, dass Langstreckentransporte jedenfalls dann rechtmäßig seien, wenn die im Hauptantrag in den Unterziffern 1. bis 9. aufgeführten Nachweise erbracht würden. Der klagende Verein veranschauliche damit, dass der Antrag zu 2 ebenfalls unbestimmt und zu weitgehend sei. Für den

Antrag zu 3 gälten die Ausführungen zu den Anträgen zu 1a und 1b entsprechend. Erschwerend komme hinzu, dass er darauf gerichtet sei, überhaupt jede lange Beförderung nicht abgesetzter Kälber zu untersagen, dabei jedoch hinsichtlich der angeblichen Verstöße, die nach der Vorstellung des klagenden Vereins in der Verbotsverfügung als Befristung (oder Bedingung?) „aufgelistet“ werden sollten, unbestimmt bleibe. Dem Kläger scheine insoweit ein möglichst breites Sammelsurium von theoretischen Verstößen vorzuschweben, für die es indes im maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung keinerlei konkrete Anhaltspunkte und erst recht keine bevorstehende Gefahr geben werde. Diese Einwände gälten entsprechend auch für den Antrag zu 4. Schließlich fehle es den Berufungsanträgen sämtlich am Rechtsschutzbedürfnis, da – wie das Verwaltungsgericht zutreffend herausgearbeitet habe – es mit der Klage nicht um den Erlass eines Verwaltungsakts gehe, sondern vielmehr eine sog. Normerlassklage vorliege, die nur in eng begrenzten – hier nicht gegebenen – Ausnahmefällen zulässig sei.

28 Dem Senat liegen die Verwaltungsvorgänge des Landratsamts (vgl. S. 358 bis 460 der elektronischen Akte des Verwaltungsgerichts Sigmaringen zum Verfahren – 4 K 3428/21 –), die elektronische Widerspruchsakte des Regierungspräsidiums Tübingen sowie die elektronische Akte des Verwaltungsgerichts Sigmaringen zum Verfahren – 4 K 3428/21 – vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird hierauf sowie auf die im vorliegenden Verfahren gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

29 Die nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht statthafte, gemäß § 124a Abs. 3 Satz 1 und 3 VwGO fristgerecht begründete und auch im Übrigen zulässige Berufung hat keinen Erfolg.

30 Das Verwaltungsgericht hat die Klage des Klägers im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Sowohl der Hauptantrag (Antrag zu 1a; hierzu I.) als auch die Hilfsanträge (Anträge zu 1b, 2, 3 und 4; hierzu II. bis V.) bleiben ohne Erfolg.

I.

31 Die Klage ist mit dem Hauptantrag zulässig, aber unbegründet.

32 1. Der Kläger hat auf entsprechende Nachfrage in der mündlichen Verhandlung klargestellt, dass die gewählte Formulierung des Hauptantrags („den Beklagten zu verpflichten, [...] ein Verbot, diese Beförderungen durchzuführen, anzuordnen, wenn nicht...“) so zu verstehen sei, dass er den Erlass eines Verbots solcher langer Kälbertransporte begehrt, die die enumerativ aufgelisteten Transportmodalitäten

nicht einhalten. Durch diese Aufzählung solle dem erstinstanzlich thematisierten Problem fehlender Bestimmtheit des damaligen Hauptantrags, der mit der Berufung hilfsweise aufrechterhalten werde (Antrag zu 1b), begegnet werden. Nur solche Transporteure bzw. Transporte, die die genannten Transportmodalitäten nicht einhielten, sollten von dem begehrten Transportverbot erfasst werden.

332. Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses ist der Antrag statthaft und auch im Übrigen zulässig, insbesondere ist der Kläger klagebefugt.

34a) Der Hauptantrag ist als Verpflichtungsantrag statthaft. Der Kläger begehrt den Erlass eines Verwaltungsakts in Gestalt einer Allgemeinverfügung.

35aa) Nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO kann durch Klage die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden. Prozessual geboten ist die Verpflichtungsklage, wenn der Kläger die Verurteilung des Beklagten zu einer Amtshandlung begehrt, die – so wie sie begehrt wird – nach den Kriterien des § 35 VwVfG objektiv ein Verwaltungsakt ist. Die bloße Behauptung, das begehrte Verwaltungshandeln sei ein Verwaltungsakt, genügt insoweit nicht (vgl. grundlegend: BVerwG, Urteil vom 25.02.1969 – I C 65.67 –, NJW 1969, 1131 <juris Rn. 34>; Happ, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 26; Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 94; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 29). Verwaltungsakt ist nach § 35 Satz 1 VwVfG jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist, also jede konkret-individuelle Regelung. Verwaltungsakt ist aber auch die in § 35 Satz 2 VwVfG näher geregelte Allgemeinverfügung. Sie stellt sich als eine Sonderform des Verwaltungsakts dar, indem sie unter dem Gesichtspunkt der Einzelfallregelung jenseits des Bereichs konkret-individueller Regelungen auch konkret-generelle Regelungen umfasst. Voraussetzung für die Annahme eines Verwaltungsakts in Form einer Allgemeinverfügung ist jedoch stets eine Einzelfallregelung. Denn die Allgemeinverfügung stellt kein aliud zur Einzelfallregelung nach § 35 Satz 1 VwVfG dar, sondern ist selbst eine Einzelfallregelung, die lediglich Besonderheiten hinsichtlich des Adressatenkreises aufweist (vgl. Windoffer, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 35 Rn. 127, 110). Das Kriterium des Einzelfalls wird durch § 35 Satz 2 VwVfG (nur) insoweit modifiziert, als sich bei (personenbezogenen) Allgemeinverfügungen im Sinne des § 35 Satz 2 Var. 1 VwVfG die in ihnen festgesetzten Regelungen an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richten können bzw. müssen (Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 267, 282).

36Die Allgemeinverfügung als konkret-generelle Regelung bedarf der Abgrenzung von der Rechtsnorm im Sinne einer abstrakt-generellen Regelung. Diese Abgrenzung ist nicht unumstritten; die Abgrenzungskriterien und ihre Gewichtung werden uneinheitlich beurteilt (vgl. nur Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 280 ff. m.w.N.). Neben der Individualität bzw. Geschlossenheit des Adressatenkreises spielt insbesondere die Konkretheit bzw. der „Anlassbezug“ der Regelung oftmals eine entscheidende Rolle bei der Einordnung. Diese Konkretheit ist nicht mehr gegeben, wenn ohne Anknüpfung an einen konkreten Anlass allgemein zukunfts offen formulierte Verhaltenspflichten aufgestellt werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.03.1987 – 5 S 2079/86 –, VBIBW 1987, 377 <juris LS Nr. 3>; VG Karlsruhe, Beschluss vom 10.10.2020 – 2 K 5102/20 –, juris Rn. 50; Windoffer, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 35 Rn. 114). Streitig ist ferner, ob und mit welchem Gewicht der zeitliche und auch räumliche Aspekt bei der Abgrenzung herangezogen werden kann und muss, ob eine Allgemeinverfügung also nur vorliegt, wenn die Regelungswirkung zeitlich und/oder räumlich begrenzt ist (vgl. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 283).

37bb) Das Vorstehende zugrunde gelegt, ist die mit dem Hauptantrag verfolgte Regelung – würde sie so, wie vom Kläger begehrt, ergehen – bei einer Gesamtschau aller relevanten Umstände nach Auffassung des Senats (noch) als Allgemeinverfügung und nicht als Rechtssatz zu qualifizieren. Diese Einschätzung ist maßgeblich von der Überlegung getragen, dass aufgrund der in Grenzfällen unscharfen Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsnorm ein Grenzbereich besteht, in dem nicht genau eine „richtige“ Handlungsform existiert; vielmehr ergeben sich fließende Übergänge zwischen den entgegengesetzten Polen von abstrakt-genereller und konkret-individueller Regelung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13.03.1987 – 5 S 2079/86 –, VBIBW 1987, 377 <380>; VG München, Beschluss vom 24.03.2020 – M 26 S 20.1252 –, juris Rn. 22; vgl. auch Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, § 2 Rn. 196). Ein solcher Grenzfall ist hier gegeben, der Grenzbereich aber noch nicht verlassen.

38(1) Mit der vom Kläger vorgenommenen Eingrenzung auf Tiertransporteure, die eine Abfertigung von Langstreckentransporten nicht abgesetzter Kälber durch das Landratsamt R. an der bzw. über die Sammelstelle in Bad Waldsee im Landkreis R. erstreben, wird die für eine Allgemeinverfügung erforderliche Geschlossenheit des Adressatenkreises gewährleistet. Nachdem § 35 Satz 2 Alt. 1 VwVfG allerdings nur negativ klarstellt, dass ein Einzelfall im Sinne des Satzes 1 auch dann noch vorliegen kann, wenn sich die Adressaten/Betroffenen der Regelung nur nach allgemeinen Merkmalen – also gattungsmäßig –, nicht aber namentlich oder sonst individuell bestimmen lassen, zugleich jedoch nicht positiv umschreibt, wann in diesem Fall

noch eine Einzelfallregelung vorliegt, kann bei der Abgrenzung von Rechtsnormen und personalen Allgemeinverfügungen jedenfalls nicht allein darauf abgestellt werden, dass sich die Maßnahme an einen bestimmmbaren Personenkreis richtet. Im Übrigen müssen auch Rechtsnormen genau bestimmen, an wen sie sich richten, um dem Bestimmtheitsgebot zu entsprechen (vgl. zum Ganzen: Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 35 Rn. 282). Mithin ist die Bestimmbarkeit des Adressatenkreises nach dem Vorstehenden als notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für das Vorliegen einer Allgemeinverfügung anzusehen.

39(2) Aber auch die daneben erforderliche Konkretheit der begehrten Regelung ist nach Auffassung des Senats vorliegend noch zu bejahen.

40 Soweit der Kläger in diesem Zusammenhang auf die in der Form der Allgemeinverfügung ergangene Regelung der Regierung von Oberbayern zur naturschutzrechtlichen Ausnahmeerteilung bezüglich der Entnahme eines Wolfes verweist, ist dies für sich genommen zwar nicht geeignet, die Einordnung der vorliegend begehrten Regelung als Allgemeinverfügung überzeugend zu begründen. Die in Bezug genommene oberbayerische Regelung unterscheidet sich von der hier begehrten Regelung maßgeblich dadurch, dass sie im engsten Sinne „anlassbezogen“ (nämlich bedingt durch das problematische Verhalten eines einzelnen Wolfes) und konkret (nämlich dessen einmalige Entnahme gestattend) sowie zudem zeitlich und räumlich beschränkt ergangen ist. Sie ist mit der hier in Rede stehenden begehrten Regelung, die zeitlich unbeschränkt einen häufig wiederkehrenden, jeweils gleich gelagerten Sachverhalt betreffen soll, nicht vergleichbar. Insbesondere erfährt die hier in Rede stehende Regelung ihre räumliche Beschränkung auch nicht – wie bei der Wolfsentnahme – unmittelbar aus der Natur der Sache bzw. der Konkretheit des Sachverhalts heraus, sondern durch eine vom Kläger gesteuerte „Auswahl“.

41 Einen Grenzfall stellt die vom Kläger angestrebte Regelung deshalb dar, weil sein Begehren letztlich darauf zielt, eine bestimmte Fallkategorie von Tiertransporten – nämlich die der Langstreckentransporte nicht abgesetzter Kälber, die seiner Auffassung nach eine ganze Reihe näher bestimmter Voraussetzungen nicht erfüllt – einem generellen Verbot zu unterstellen. Dies führt darauf hin, bestimmte Handlungspflichten über verschiedene konkrete Fälle hinaus allgemein festzuschreiben. Damit rückt der vom Kläger hier geltend gemachte ‚Normvollzug‘ – in Gestalt der begehrten Durchsetzung der Vorschriften der Transportverordnung mittels Verbotsverfügung – sehr nah an eine Regelung durch abstrakt-generellen Rechtssatz und damit an die Kategorie der ‚Normgebung‘ heran. Indem der Kläger jedoch durch die Vielzahl der von ihm ausformulierten Transportmodalitäten den

„Wirkbereich“ des von ihm begehrten Transportverbots passgenau auf eine spezielle Gefahrensituation zuschneidet, gelingt es ihm letztlich, einen konkreten, abgrenzbaren Lebenssachverhalt zu bezeichnen, so dass dem nötigen Einzelfallbezug noch hinreichend Rechnung getragen wird.

42b) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist der Kläger auch klagebefugt.

43Nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG kann eine anerkannte Tierschutzorganisation, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, Widerspruch und Klage nach § 42 Abs. 1 VwGO einlegen gegen Genehmigungen und Erlaubnisse nach § 4 Abs. 3 Satz 3, § 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 3, § 11 Abs. 1 Nrn. 2 bis 8 TierSchG (Nr. 1), bau- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Vorhaben zum Halten von Tieren zu Erwerbszwecken im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG (Nr. 2), Anordnungen oder die Unterlassung von Anordnungen nach § 16a TierSchG oder einer unmittelbar geltenden Bestimmung eines Rechtsakts der Europäischen Union zum Schutze des Wohlergehens der Tiere (Nr. 3), soweit es sich dabei nicht um Maßnahmen oder Unterlassungen von Bundesbehörden handelt.

44Nach § 3 Abs. 3 TierSchMVG ist ein Rechtsbehelf nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG ferner nur zulässig, wenn die anerkannte Tierschutzorganisation – erstens – geltend macht, dass ein in § 3 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 oder Abs. 2 TierSchMVG genannter Verwaltungsakt oder die Unterlassung eines in § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG genannten Verwaltungsakts gegen Vorschriften des Tierschutzgesetzes, aufgrund des Tierschutzgesetzes erlassene Rechtsvorschriften oder eine unmittelbar geltende Bestimmung eines Rechtsakts der Europäischen Union zum Schutze des Wohlergehens der Tiere verstößt (Nr. 1) und sie – zweitens – dadurch in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührt wird (Nr. 2). Schließlich muss die anerkannte Tierschutzorganisation – drittens – geltend machen, dass sie zur Mitwirkung nach § 2 Abs. 1 TierSchMVG berechtigt war und sie in der Sache eine Stellungnahme fristgerecht abgegeben hat oder sie entgegen § 2 Abs. 1 TierSchMVG keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, weil das gemeinsame Büro unter Verstoß gegen § 2 Abs. 6 TierSchMVG nicht informiert worden war (Nr. 3).

45Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt.

46aa) Bei dem Kläger handelt es sich um einen mit Bescheid des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 12.12.2016 anerkannten Tierschutzverein im Sinne des § 5 Abs. 1 TierSchMVG. Die zwischen den Beteiligten streitige Frage, ob der Kläger trotz des Umstands, dass er in Baden-Württemberg nur ein Regionalbüro unterhält, die Voraussetzung des § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 TierSchMVG („Sitz in Baden-Württemberg“) erfüllt und folglich seine

Anerkennung zurecht erfolgt oder aber rechtswidrig ist, kann hier dahinstehen. Denn selbst wenn man davon ausginge, dass der Anerkennungsbescheid insoweit an einem besonders schwerwiegenden Fehler leide, ist dieser Fehler jedenfalls nicht offensichtlich. Den diesbezüglichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts schließt sich der Senat an und verweist insoweit auf das erstinstanzliche Urteil (vgl. § 130b Satz 2 VwGO). Damit scheidet eine Nichtigkeit nach § 44 Abs. 1 LVwVfG aus, so dass alle Behörden und Gerichte – und so auch der erkennende Senat – ungeachtet einer insoweit möglichen Rechtswidrigkeit an Bestehen und Inhalt des wirksamen Anerkennungsbescheids gebunden sind (vgl. hierzu Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 43 Rn. 142).

47bb) Auch die Anforderungen des § 3 Abs. 3 TierSchMVG, die für die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG erforderlich sind, sind erfüllt. Dabei ist unschädlich, dass der Kläger im vorliegenden Fall nicht im Sinne von § 3 Abs. 3 Nr. 3, § 2 Abs. 1 TierSchMVG zur Mitwirkung berechtigt war.

48Im Zwischenurteil vom 03.11.2021 (- 6 S 3018/19 –, amtl. Umdruck S. 14) ist der Senat in der Konstellation einer auf Erlass einer Tierhaltungsuntersagungsverfügung nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG gerichteten Verpflichtungsklage unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung (vgl. LT-Drs. 15/6593, S. 16) davon ausgegangen, dass § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG missverständlich formuliert ist und nach dem Willen des Gesetzgebers gerade (auch) solche Fälle erfassen soll, bei denen – wie auch im vorliegenden Fall – eine anerkannte Tierschutzorganisation der Auffassung ist, die zuständige Behörde sei zum Erlass eines bestimmten Verwaltungsakts verpflichtet und müsse daher per Verpflichtungsklage dazu verpflichtet werden, besagten Verwaltungsakt zu erlassen. An dieser Rechtsauffassung hält der Senat auch unter Berücksichtigung der gegenteiligen Ansicht des Verwaltungsgerichts fest. Das Verwaltungsgericht nimmt ausgehend von der in § 3 Abs. 3 Nr. 3 TierSchMVG enthaltenen Bezugnahme auf die Mitwirkungsrechte in § 2 Abs. 1 TierSchMVG – die insbesondere auch § 2 Abs. 2 TierSchMVG nicht mitumfasse – an, dass Rechtsbehelfe von anerkannten Tierschutzorganisationen einerseits nur in den in § 2 Abs. 1 TierSchMVG genannten Verfahren möglich und zulässig seien, und dass andererseits Voraussetzung für einen solchen Rechtsbehelf sei, dass es sich bereits um ein laufendes Verfahren handle, an dem die Tierschutzorganisation mitwirken könne. Der anerkannten Tierschutzorganisation stehe nach dem Gesetz insbesondere kein Initiativ-, sondern immer nur ein Mitwirkungsrecht zu. Insofern könnten sich anerkannte Tierschutzorganisationen nur in einem bereits eingeleiteten Verfahren beteiligen. Nur in diesen Fällen seien sie auch von der Behörde zu unterrichten (§ 2 Abs. 1 und 2 TierSchMVG).

49 Diese Auffassung teilt der Senat nicht. Ausweislich der Gesetzesbegründung ging der Gesetzgeber davon aus, dass eine anerkannte Tierschutzorganisation für den Fall, dass sie die Unterlassung einer Anordnung nach § 16a TierSchG geltend machen will, den Erlass eines solchen Verwaltungsakts zuvor bei der zuständigen Behörde beantragt haben muss (vgl. LT-Drs. 15/6593, S. 16, vierter und fünfter Absatz). Zwar weist das Verwaltungsgericht zurecht darauf hin, dass der Auslegung der Norm grundsätzlich der objektivierte Wille des Gesetzgebers, wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist, zugrunde zu legen ist und der Entstehungsgeschichte einer Norm nur Bedeutung zukommt, soweit sie die Richtigkeit eines nach den herkömmlichen Auslegungsmethoden – Wortlaut der Norm, Systematik, Sinn und Zweck sowie Gesetzesmaterialien/Entstehungsgeschichte – gefundenen Ergebnisses bestätigt oder Zweifel behebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können. Die subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe ist hingegen nicht entscheidend, wenn sie keinen Niederschlag im Gesetz gefunden hat (st. Rspr. des BVerfG, Urteil vom 21.05.1952 – 2 BvH 2/52 –, BVerfGE 1, 299 <juris LS Nr. 2 und Rn. 56>; Beschluss vom 15.12.1959 – 1 BvL 10/55 –, BVerfGE 10, 234 <juris Rn. 40>; Beschluss vom 17.05.1960 – 2 BvL 11/59 –, BVerfGE 11, 126 <juris Rn. 18>; Beschluss vom 16.12.1981 – 1 BvR 898/79 –, BVerfGE 59, 128 <juris Rn. 59>; Nichtannahmebeschlüsse vom 06.12.2021 – 2 BvR 1470/20 –, NVwZ 2022, 1788 <juris Rn. 58> und vom 02.05.2016 – 2 BvR 1137/14 –, NVwZ 2016, 1313 <juris Rn. 30>; ferner BVerwG, Urteile vom 23.02.2018 – 7 C 9.16 –, NVwZ-RR 2018, 928 <juris Rn. 21> und vom 19.02.2015 – 9 C 10.14 –, NVwZ 2015, 1467 <juris Rn. 18>; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 09.05.2022 – 9 S 994/21 –, VBIBW 2023, 18 <juris Rn. 54>). Die Gesetzesmaterialien dürfen insbesondere nicht dazu verleiten, die subjektiven Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dem objektiven Gesetzesinhalt gleichzusetzen (vgl. BVerfG, Urteil vom 09.07.2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96 <juris Rn. 219>).

50 Indes ist der Senat mit dem Kläger der Auffassung, dass in der – ihrem Wortlaut nach unmissverständlich formulierten – Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG der gesetzgeberische Wille, anerkannten Tierschutzverbänden auch für die hier in Rede stehende Konstellation, in der die Behörde zum Erlass eines unterlassenen Verwaltungsakts gerichtlich verpflichtet werden soll, eine Klagebefugnis einzuräumen, unzweifelhaft zum Ausdruck kommt. Dass – wie das Verwaltungsgericht überzeugend herausgearbeitet hat – die gesetzliche Normierung der im Einzelnen für das Bestehen einer Klagebefugnis zu erfüllenden Voraussetzungen (vgl. § 3 Abs. 3, § 2 TierSchMVG) nicht so ausgefallen ist, dass eine anerkannte Tierschutzorganisation gegen das Unterlassen einer Anordnung nach § 16a TierSchG gerichtlich tatsächlich vorgehen kann, beruht auf einem

Redaktionsversehen. Ein Redaktionsversehen wird nach der Rechtsprechung angenommen, wenn der Gesetzeswortlaut in der Ausgestaltung und Formulierung aufgrund einer fehlerhaften oder missverständlichen redaktionellen oder technischen Umsetzung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht (vgl. BVerwG, Urteil vom 15.01.2019 – 1 C 15.18 –, DVBl 2019, 632 <juris Rn. 13>; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.04.2023 – 12 S 1936/22 –, juris Rn. 16; ähnlich: OVG NRW, Urteil vom 15.09.2004 – 15 A 4544/02 –, NVwZ-RR 2005, 495 <juris Rn. 31>). So liegt der Fall hier.

51 Der Wille des Gesetzgebers ist durch die Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 TierSchMVG eindeutig erkennbar. Vor diesem Hintergrund erweist sich § 3 Abs. 3 TierSchMVG, der in Nr. 1 den hier streitigen Fall des § 3 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 TierSchMVG auch noch ausdrücklich nennt und mitbedenkt, als lücken- bzw. fehlerhaft. Denn bei der Fassung der Nr. 3 wurde übersehen, dass die Fälle des § 3 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 TierSchMVG regelungstechnisch hätten ausgenommen werden müssen, um für sämtliche von § 3 Abs. 1 Nr. 3 TierSchMVG erfassten Konstellationen das insoweit vorgesehene Klagerecht verwirklichen zu können.

52 Soweit das Verwaltungsgericht die Klagebefugnis mit der Begründung verneint hat, dass anerkannten Tierschutzorganisationen selbst bei unterstelltem Redaktionsversehen jedenfalls nur ein Mitwirkungsrecht an bereits eingeleiteten Verfahren, nicht aber ein Initiativrecht zur Einleitung eines solchen zustehe, überzeugt dies nicht. Zwar dürfte die Auffassung des Klägers, ein Initiativrecht müsste nicht gesondert geregelt werden, weil es grundsätzlich jedermann freistehe, bei einer Behörde einen Antrag auf Vornahme einer Handlung (hier: den Erlass einer Anordnung nach § 16a TierSchG) zu stellen, fehlgehen. Mit diesem Argument übergeht der Kläger den Umstand, dass er gerade nicht zur Geltendmachung eigener Rechte tätig wird und ihm eine Antrags- bzw. Klagebefugnis für die Geltendmachung fremder Rechte erst eingeräumt werden muss. Ungeachtet dessen ist dem Kläger aber insoweit beizupflichten, dass die Auffassung des Verwaltungsgerichts deshalb nicht überzeugen kann, weil bei dem von diesem vertretenen Verständnis der im Gesetz geregelten Verfahrensvoraussetzung in der Gestalt der Mitwirkung am Verwaltungsverfahren eine größere Bedeutung zugewiesen würde als der ebenfalls durch das Gesetz erfolgten Einräumung einer Klagebefugnis gegen das Unterlassen von Anordnungen. Nach alledem bleibt es dabei, dass von einem gesetzgeberischen Redaktionsversehen auszugehen ist.

53. Der zulässige Hauptantrag ist jedoch unbegründet. Die vom Kläger bemühten Rechtsgrundlagen – § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG, Art. 21 Abs. 4 bzw. Art. 138 VO (EU) 2017/625 – vermitteln keinen Anspruch auf Erlass der begehrten Regelung.

54a) Art. 21 Abs. 4 VO (EU) 2017/625 scheidet als Anspruchsgrundlage für die hier begehrte Regelung von vornherein aus.

55 Nach dieser Vorschrift untersagen die zuständigen Behörden die lange Beförderung, wenn bei den amtlichen Kontrollen gemäß Art. 21 Abs. 2 lit. b) ein Verstoß festgestellt wird, der nicht vor der Fahrt durch eine entsprechend geänderte Planung der langen Beförderung durch den Organisator des Transports behoben wird. Nach Art. 21 Abs. 2 lit. b) VO (EU) 2017/625 umfassen amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der Tierschutzauflagen beim Transport, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1/2005, unter anderem bei langen Beförderungen zwischen Mitgliedstaaten sowie von und nach Drittländern von Hausequiden mit Ausnahme registrierter Equiden und von Hausrindern, Hausschafen, Hausziegen oder Hausschweinen vor diesen Fahrten: amtliche Kontrollen von Fahrtenbüchern, um zu überprüfen, ob das Fahrtenbuch plausibel ist und erkennen lässt, dass die VO (EG) Nr. 1/2005 eingehalten wird (lit. i)) und amtliche Kontrollen, um zu überprüfen, ob der im Fahrtenbuch angegebene Transportunternehmer über eine gültige Zulassung als Transportunternehmer, einen Nachweis der Zulassung des Transportmittels für lange Strecken sowie über Befähigungsnachweise für Fahrer und Betreuer verfügt (lit. ii)).

56 Diese Vorschrift, die ersichtlich dem vormaligen Art. 14 Transportverordnung nachgebildet ist bzw. diesen abgelöst hat, beschränkt sich auf die Kontrolle der in ihrem Absatz 2 unter lit. b) i) und ii) explizit aufgeführten Voraussetzungen, die mit dem Vorhandensein der genannten Zulassungs- und Nachweispapiere sowie einer ordnungsgemäß und im Fahrtenbuch entsprechend dokumentierten Transportplanung relativ formaler Natur sind. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der zu einer Transportuntersagung ermächtigenden Vorschrift des Art. 21 Abs. 4 VO (EU) bezieht sich diese allein auf den Fall von Verstößen gegen Absatz 2 derselben Vorschrift. Die vom Kläger begehrte Verbotsverfügung, die für den Fall der Nichteinhaltung einer ganzen Reihe von ihm näher konkretisierter Transportmodalitäten greifen soll, geht über das „Prüfprogramm“ des Art. 21 Abs. 2 lit. b) VO (EU) 2017/625 deutlich hinaus, weshalb sie von der Ermächtigung in Art. 21 Abs. 4 VO (EU) 2017/625 ersichtlich nicht gedeckt wäre, so dass diese Norm als Anspruchsgrundlage ausscheidet.

57b) Auch die weiteren benannten Vorschriften des § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG bzw. des Art. 138 VO (EU) 2017/625 vermitteln keinen Anspruch auf die begehrte Regelung.

58aa) Nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG trifft die zuständige Behörde die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen.

59 Wird ein Verstoß gegen die VO (EU) 2017/625 festgestellt, so ergreifen die zuständigen Behörden nach Art. 138 Abs. 1 Satz 1 lit. b) VO (EU) 2017/625 geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass der betreffende Unternehmer den Verstoß beendet und dass er erneute Verstöße dieser Art verhindert. Bei der Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen berücksichtigen die zuständigen Behörden die Art des Verstoßes und das bisherige Verhalten des betreffenden Unternehmers in Bezug auf die Einhaltung der Vorschriften (Satz 2). Nach Absatz 2 der Vorschrift ergreifen die zuständigen Behörden, wenn sie im Einklang mit Absatz 1 des Artikels tätig werden, alle ihnen geeignet erscheinenden Maßnahmen, um die Einhaltung der Vorschriften gemäß Artikel 1 Absatz 2 zu gewährleisten; dazu gehören, jedoch nicht ausschließlich, im Einzelnen näher aufgelistete Maßnahmen (lit. a)-k)).

60 Vorliegend kann offen bleiben, ob § 16a TierSchG in Anbetracht des grenzüberschreitenden Sachverhalts, der mit den hier in Rede stehenden Langstreckentransporten ins EU-Ausland gegeben ist, überhaupt anwendbar ist, oder ob als Anspruchsgrundlage allein der insoweit jedenfalls einschlägige Art. 138 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2017/625 Anwendung findet. Bei beiden Vorschriften handelt es sich um Generalklauseln, auf Basis derer die jeweils zuständige Behörde Verstößen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften nach pflichtgemäßem Ermessen durch das Ergreifen der jeweils sachgerechten Maßnahme begegnen kann.

61bb) Dem Kläger ist zuzugeben, dass das Landratsamt mit seiner bisherigen Rechtsauffassung und der daraus abgeleiteten „Transportabfertigungs“-Praxis Inhalt und Reichweite der in der Vergangenheit – anlässlich konkreter, von der Beigeladenen verantworteter Transporte – ergangenen gerichtlichen Eilbeschlüsse verkannt haben dürfte. Denn die in diesem Zusammenhang getroffenen gerichtlichen Entscheidungen haben sich allein mit der Frage befasst, welche Aspekte im Rahmen des vormals von Art. 14 Transportverordnung geregelten Kontrollvorgangs, der nunmehr in den amtlichen Kontrollpflichten nach Art. 21 Abs. 2 lit. b) VO (EU) 2017/625 aufgegangen ist, zu prüfen sind bzw. welche Aspekte hierbei (allenfalls) beanstandet werden können. Diese Entscheidungen verhalten sich aufgrund des in den damaligen Verfahren konkret in Rede stehenden Streitgegenstands des Anspruchs auf Stempelung des Fahrtenbuchs nach Art. 14 Abs. 1 lit. c) Transportverordnung (inzwischen außer Kraft) zu den übrigen möglicherweise bestehenden Kontrollpflichten des Landratsamts nicht. Wohl zurecht weist der Kläger darauf hin, dass die zuständige Behörde nach Art. 138 VO (EU) 2017/625 zum Einschreiten berechtigt und verpflichtet sein kann, wenn Verstöße gegen die Transportverordnung konkret zu besorgen sind. Genau das stellt das Landratsamt – wenngleich es sich im Widerspruch hierzu in der Praxis abweichend verhalten haben dürfte – auch in Aussicht. Schließlich liegt es auch nicht von vornherein fern, dass bei

der Feststellung von Verstößen, die sich konkret absehbar während des Transportvorgangs nachteilig auf das Tierwohl auswirken werden, bereits die Abfahrt zu untersagen sein könnte. Entgegen der Ansicht des Landratsamts ist dies auch nicht etwa deshalb zweifelhaft, weil somit – unter Zugrundelegung des alten Rechts – eine Stempelung des Fahrtenbuchs, die es nach dem nunmehr gültigen Recht nicht mehr gibt, möglicherweise hätte erfolgen müssen, obwohl eventuell bereits unmittelbar danach und noch im Zuge desselben Kontrollvorgangs eine auf die Generalklausel gestützte Transportuntersagung hätte ergehen müssen. Dieses Ergebnis ist dem Regelungssystem der EU-Verordnungen geschuldet, wonach während eines (zeitlich) einheitlichen Kontrollvorgangs mehrere (inhaltlich unterschiedliche) Kontrollpflichten erfüllt werden (können), die normativ eigenständig geregelt sind und der Überprüfung unterschiedlicher Aspekte dienen, weshalb sie auf unterschiedliche Ergebnisse hinauslaufen können.

62cc) Auf Basis der genannten Normen kann der Kläger indes einen Anspruch auf Erlass der begehrten Regelung gerade in Gestalt einer Allgemeinverfügung nicht mit Erfolg geltend machen.

63(1) Nach § 10 LVwVfG ist das Verwaltungsverfahren an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen (Satz 1). Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen (Satz 2). Der in dieser Norm niedergelegte Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens bedeutet nach überkommenem, einhelligen Verständnis, dass kein Formzwang für Verfahrenshandlungen besteht sowie Entscheidungsfindung, Entscheidungsform und Art und Weise der Bekanntgabe der Behörde überlassen bleiben. Rechtsfolge der Nichtförmlichkeit ist ein weites Verfahrensermessen, dessen Ausübung freilich nur in den Grenzen des § 40 LVwVfG zulässig ist (vgl. Sennekamp, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 10 Rn. 12, 14; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 10 Rn. 2, 16 ff.).

64 Nach dem weithin anerkannten Grundsatz der Formenwahlfreiheit der Verwaltung darf diese insbesondere die Mittel ihres Handelns frei wählen, d.h. selbst entscheiden, ob (auf erster Stufe) sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form handeln will sowie (auf zweiter Stufe) welche der öffentlich-rechtlichen Handlungsformen sie heranzieht. Es ist insoweit unstreitig, dass gerade auch hinsichtlich der Auswahl zwischen den öffentlich-rechtlichen Handlungsformen eine (rechtlich eingegegte) Wahlfreiheit besteht. Soweit sie jedoch nicht durch Handlungsformgebote bzw. -verbote und Verwendungsvoraussetzungen beschränkt wird, kann die Verwaltung sich jener Handlungsform bedienen, die sie für die Erreichung des mit der Handlung beabsichtigten Ziels für am geeignetsten hält. In den aufgezeigten Grenzen liegt die

Formenwahl mithin im Ermessen der Verwaltung, ohne dass dabei allgemeine Vorrangregeln bestehen (vgl. Kahl, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band V, § 140 Rn. 39 sowie Hilbert, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band V, § 147 Rn. 55). Die Formenauswahlentscheidung muss verschiedene Aspekte der praktischen Um- und Durchsetzung berücksichtigen. So können etwa die Zeitgerechtigkeit und damit zusammenhängend Verfahrensdauer und -aufwand des Erlasses, die Implementierbarkeit, die Akzeptanz und – im Hinblick auf die Regelungen zur Bestandskraft – die Beständigkeit maßgebliche Kriterien sein. Vor allem aber muss die Verwaltung ihre Formenwahl darauf ausrichten, dass die bezweckten Folgen des Verwaltungshandelns möglichst effektiv erreicht werden können (Kahl, in: Kahl/Ludwigs, Handbuch des Verwaltungsrechts Band V, § 140 Rn. 40).

65(2) Gemessen daran vermag der Senat nicht zu erkennen, dass im vorliegenden Fall das Verfahrensermessen des Landratsamts hinsichtlich der Handlungsformenwahl dergestalt „auf Null“ reduziert ist, dass die allein rechtmäßige Handlungsalternative in der vorliegenden Konstellation in dem Erlass einer Allgemeinverfügung besteht. Im Einzelnen:

66(a) Zunächst ist das Landratsamt vorliegend nicht durch ein Handlungsformgebot oder -verbot eingeschränkt: Die vom Kläger als Eingriffsgrundlagen benannten Normen enthalten keine entsprechenden Beschränkungen bzw. Ermächtigungen zum Handeln (nur) durch Allgemeinverfügung und auch im Übrigen sind solche nicht ersichtlich.

67(b) Mag die Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsnorm per Definition in der Theorie eindeutig sein, so erweist sich – wie bereits oben dargelegt – die Zuordnung in der Praxis hingegen oftmals als schwierig mit der Folge bestehender Grenzbereiche bzw. Grauzonen. Zur Wahrung der Gewaltenteilung muss die Formenwahlfreiheit der Behörde allerdings umso ausgeprägter bzw. unbeschränkter sein, je näher sich eine Regelung – wie hier – an der Grenze zur Rechtssetzung bewegt, zu der die Verwaltung ersichtlich nicht ermächtigt ist. Dies gilt im vorliegenden Fall erst Recht mit Blick darauf, dass die Normsetzung auf der Ebene der Europäischen Union erfolgt ist.

68(c) Der Umstand, dass das Landratsamt sich mit der Versagung des Erlasses der begehrten Allgemeinverfügung als konkret-genereller Regelung der Sache nach zugunsten der Handlungsform einer konkret-individuellen Regelung entschieden hat, erweist sich insbesondere mit Blick auf verfahrensrechtliche Fragen und Fragen der Bestandskraft sowie des Rechtsschutzes Dritter als zweckmäßig (vgl. § 10 Satz 2 VwVfG). Werden – wie hier – Einzelfragen aus einem Entscheidungszusammenhang herausgelöst und gesondert vorab entschieden, wirft dies besondere

Rechtsschutzprobleme auf, die noch bedeutsamer werden, wenn die Entscheidung in einem mehrpoligen Verwaltungsrechtsverhältnis ergeht und dem von ihr negativ Betroffenen zu einem sehr frühen Zeitpunkt Anfechtungslasten auferlegt. Soll mit einer Teilentscheidung eine Bindung für künftige Einzelentscheidungen herbeigeführt werden, so muss vor Erlass dieser Teilentscheidung den Verfahrensrechten der Drittbetroffenen genügt werden. Ein solchermaßen „gestuftes“ Verfahren gebietet es der Behörde, eine hohe verfahrensrechtliche Transparenz zu gewährleisten und insbesondere Anhörungs- und Äußerungsrechte Drittbetroffener zu wahren (vgl. zum Ganzen: Schmidt-Aßmann/Schenk, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, Band VwGO, Einleitung Rn. 201, 202).

69 Dies zugrunde gelegt ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass bei Erlass der vom Kläger begehrten Allgemeinverfügung eine Beteiligung aller materiell Betroffenen am Verwaltungsverfahren nicht erfolgen kann, nicht zuletzt deshalb, weil noch gar nicht absehbar ist, wer einmal von der begehrten Allgemeinverfügung betroffen sein wird. Infolgedessen haben die Betroffenen keine Möglichkeit, Verfahrensrechte im Verwaltungsverfahren (z.B. Recht auf Anhörung, Recht auf Akteneinsicht, etc.) wahrzunehmen, die sie als Beteiligte nach § 13 LVwVfG in Anspruch zu nehmen berechtigt wären. Eine einmal öffentlich bekanntgegebene Allgemeinverfügung des begehrten Inhalts würde ferner nach Eintritt ihrer Bestandskraft sämtliche künftige Transportorganisatoren, die über die Sammelstelle in Bad Waldsee Kälbertransporte durchführen wollen, binden, ohne dass diese die Möglichkeit gehabt hätten, gegen die Verbotsverfügung mit Rechtsmitteln vorzugehen und sie einer (gerichtlichen) Überprüfung zu unterziehen (vgl. Baer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 4. EL November 2023, § 41 VwVfG Rn. 94; Tegethoff, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 41 Rn. 47c; jeweils m.w.N.). Diese Aspekte erweisen sich bei der hier vom Kläger begehrten personenbezogenen Allgemeinverfügung insbesondere auch deshalb als problematisch, weil sie – anders als sonst häufig üblich – keinerlei zeitliche Beschränkung ihrer Geltungsdauer aufweist, wodurch die vorstehend skizzierte Beschneidung der Verfahrensrechte im Verwaltungsverfahren sowie des Rechtsschutzes umso gravierender ausfällt. Es erweist sich in der vorliegenden Konstellation daher als unmittelbar einleuchtend und damit als zweckmäßig im Sinne des § 10 Satz 2 LVwVfG, abzuwarten, bis ein entsprechender Tiertransport konkret in Aussicht steht und der von einer möglichen behördlichen Anordnung (negativ) Betroffene am Verfahren beteiligt werden kann.

704. Soweit in der mit dem Hauptantrag verfolgten Verpflichtungsklage ein Neubescheidungsbegehren als Minus mitenthalten ist, ist dieses ebenfalls unbegründet. Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass sich das Landratsamt im

Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens betreffend die Handlungsformenwahl gegen den Erlass der begehrten Allgemeinverfügung entschieden hat.

71Das Landratsamt hat den Antrag des Klägers unter Hinweis darauf abgelehnt, dass der begehrte Verwaltungsakt sich auf Vorfragen beziehe, die ohnehin von der Behörde im Rahmen der Entscheidung über die Transportabfertigung zu prüfen seien. Aus Gründen der Verfahrenswirtschaftlichkeit seien Entscheidungen erst dann zu treffen, wenn sie sich als notwendig erwiesen. Damit hat sich das Landratsamt in nachvollziehbarer und nicht zu beanstandender Weise gegen den Erlass einer Allgemeinverfügung und vielmehr dafür entschieden, (erst) den jeweils im Einzelnen konkret bevorstehenden Transport prüfen und nötigenfalls entsprechenden Regelungen unterwerfen zu wollen. Ermessensfehler vermag der Senat insoweit nicht zu erkennen.

II.

72Der erste Hilfsantrag (Antrag 1b) bleibt ebenfalls ohne Erfolg. Dieser in erster Instanz noch als Hauptantrag gestellte Antrag unterscheidet sich, wie auch der Prozessbevollmächtigte des Klägers in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, von dem (Haupt-)Antrag zu 1a im Kern nur dadurch, dass der Kläger mit diesem den Erlass eines Verbots begehrt, bis im Bescheid aufzulistende Verstöße gegen die Transportverordnung (v.a. fehlende Fütterungsmöglichkeit mit Milch oder Milchaustauscher an Bord) behoben sind, ohne diese Verstöße im Einzelnen – wie nunmehr im Antrag zu 1a geschehen – konkret aufzulisten. Auch mit diesem Antrag wird der Erlass einer Regelung gerade in Gestalt einer Allgemeinverfügung begehrt. Ein entsprechender (Vornahme- oder Bescheidungs-)Anspruch des Klägers besteht, wie soeben ausführlich gezeigt, jedoch nicht. Auf die obigen Ausführungen unter I., die hier entsprechend gelten, wird zur Vermeidung von Wiederholungen vollumfänglich verwiesen.

III.

73Der zweite Hilfsantrag (Antrag zu 2), gerichtet auf Feststellung der Rechtswidrigkeit grenzüberschreitender langer Transporte nicht abgesetzter Kälber, die ohne die vom Kläger im Hauptantrag näher definierten Maßnahmen bzw. Vorkehrungen durchgeführt werden, ist unzulässig. Denn für eine solche Feststellungsklage besteht jedenfalls keine Verbandsklagebefugnis nach dem TierSchMVG.

741. Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage). Unter einem feststellungsfähigen

Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht. Rechtliche Beziehungen haben sich nur dann zu einem Rechtsverhältnis im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO verdichtet, wenn die Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen bereits übersehbaren Sachverhalt streitig ist (st. Rspr. des BVerwG; vgl. etwa Urteil vom 26.01.1996 – 8 C 19.94 –, NJW 1996, 2046 <juris Rn. 10> mit zahlreichen weiteren Nachweisen).

75Im Regelfall eröffnet sich ein Rechtsverhältnis zwischen Normadressat und Normanwender, da der Normgeber an der Umsetzung der Norm gegenüber dem Adressaten nicht beteiligt ist. Dies gilt auch für sog. „self-executing“ Normen – d.h. solche Rechtsnormen, die zur Aktualisierung und Konkretisierung gegenüber dem Normadressaten keines Vollzugsaktes mehr bedürfen –, soweit dort Verwaltungsvollzug möglich ist. Denn auch hier stehen sich im Regelfall als alleinige Zuordnungssubjekte die normbetroffene Person (Normadressat) und die vollziehende Behörde (Normanwender) gegenüber, die die Regelungen durchzusetzen oder ihre Befolgung zu überwachen hat (vgl. zum Ganzen: BVerwG, Urteil vom 23.08.2007 – 7 C 13.06 –, NVwZ 2007, 1311 <juris Rn. 21, 22>).

76Mit dem vorliegenden Antrag will der Kläger festgestellt wissen, dass der Transport nicht abgesetzter Kälber verschiedenen speziellen, sich aus entsprechender Auslegung der Vorschriften der Transportverordnung ergebenden Anforderungen zu unterwerfen ist. Das somit zwischen dem Beklagten und den zu transportierenden Tieren, deren Rechte der Kläger vertritt, bestehende Rechtsverhältnis dürfte zumindest bis April 2023 auch hinreichend konkret gewesen sein. Es ging nicht um die Klärung einer abstrakten Rechtsfrage aufgrund eines nur erdachten Sachverhalts, sondern es stand mit der Frage, welche Anforderungen an den langen Transport der speziellen Tiergruppe der nicht abgesetzten Kälber zu stellen sind, ein bestimmter, überschaubarer Sachverhalt in Rede (vgl. zu den Anforderungen insoweit: Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 43 VwGO Rn. 17). Ob infolge des Umstands, dass die Beigeladene aufgrund veränderter Marktverhältnisse seit April 2023 keine Kälbertransporte mehr von Bad Waldsee aus durchgeführt hat und nach ihrer Auskunft in der mündlichen Verhandlung auch für die Zukunft solche nicht geplant sind sowie nach Auskunft des Landratsamts in Bad Waldsee weder in der Vergangenheit noch konkret absehbar in der Zukunft Kälbertransporte durch andere Tiertransportunternehmen durchgeführt wurden bzw. werden, die maßgeblichen tatsächlichen Grundlagen für die Annahme eines hinreichend

konkretisierten Rechtsverhältnisses im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Senats nicht mehr gegeben sind, bedarf hier keiner Entscheidung. Ebenso kann offen bleiben, ob der Kläger mit Blick auf die weiteren Anforderungen an die Zulässigkeit einer Feststellungsklage in Gestalt des Subsidiaritätsprinzips sowie des Feststellungsinteresses das von ihm formulierte Feststellungsbegehren im vorliegenden Fall zulässigerweise verfolgen könnte und ob hinsichtlich des vorliegenden Antrags die nötige Vorbefassung der Behörde gegeben ist.

772. Denn dem Kläger fehlt für das geltend gemachte Feststellungsbegehren jedenfalls die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO auch bei der Feststellungsklage erforderliche Klagebefugnis.

78Nach § 3 Abs. 1 TierSchMVG kann eine anerkannte Tierschutzorganisation, ohne die Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, Widerspruch und Klage nach § 42 Abs. 1 VwGO gegen die im Einzelnen unter den nachfolgenden Nrn. 1 bis 3 genannten behördlichen Entscheidungen einlegen. Hieraus ergibt sich nach Auffassung des Senats eine Beschränkung des Klagerechts auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, denn „Klagen nach § 42 Abs. 1 VwGO“ sind nur diese beiden Klagearten. Die hier in Rede stehende Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO ist damit von dem durch § 3 Abs. 1 TierSchMVG vermittelten Klagerecht für anerkannte Tierschutzorganisationen nicht umfasst.

79a) Zwar hatte der Gesetzgeber offensichtlich ein anderes Ziel vor Augen. Denn ausweislich der Gesetzesbegründung sollen sich die möglichen Rechtsbehelfe von anerkannten Tierschutzorganisationen „trotz des formal eingeschränkten Anwendungsbereichs“ von § 3 Abs. 1 TierSchMVG tatsächlich auf sämtliche Rechtsbehelfe der Verwaltungsgerichtsordnung erstrecken. Die gesetzliche Formulierung trage dem Umstand Rechnung, dass § 42 Abs. 2 VwGO seinem Wortlaut nach den Landesgesetzgeber nur dazu ermächtige, für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen von der Geltendmachung einer Klagebefugnis zu entbinden. Die Formulierung in § 3 Abs. 1 TierSchMVG sei jedoch insofern unschädlich, als nach allgemeiner Auffassung und ständiger Rechtsprechung die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog auf Fortsetzungsfeststellungsklagen, Feststellungsklagen, allgemeine Leistungsklagen, das Widerspruchsverfahren sowie die Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes anwendbar sei (vgl. zum Ganzen: LT-Drs. 15/6593, S. 15). Daran anknüpfend vertritt auch der Kläger die Auffassung, der von § 3 Abs. 1 TierSchMVG vorgesehene Dispens von der Sachurteilsvoraussetzung „Verletzung eigener Rechte“ gelte auch für die (allgemeine) Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Denn die Öffnungsklausel des § 42 Abs. 2 VwGO reiche genau so weit, wie die darin geregelte Darlegung eigener Rechtsverletzung in der Rechtspraxis – sei es direkt oder

analog – unter Berufung auf diese Vorschrift als Voraussetzung für ein Sachurteil verlangt werde. Alles andere widerspreche dem Gebot effektiven Rechtsschutzes.

80b) Dem vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Einem solchen Verständnis steht der eindeutige Wortlaut des Gesetzes entgegen, das in § 3 Abs. 1 TierSchMVG ausdrücklich auf § 42 Abs. 1 VwGO, der den Anwendungsbereich von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage bestimmt, verweist, nicht aber etwa auf § 42 VwGO insgesamt oder auf die Regelung der Klagebefugnis mit der Öffnungsklausel in Absatz 2 der Vorschrift. In Anbetracht dieses klar gefassten Wortlauts besteht kein Raum für eine weitere Gesetzesauslegung. Insbesondere kommt der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer – nach den herkömmlichen Methoden ermittelten – Auslegung bestätigt oder Zweifel behebt, die sonst nicht ausgeräumt werden können (vgl. st. Rspr. des BVerfG, Urteil vom 21.05.1952 – 2 BvH 2/52 –, BVerfGE 1, 299 <juris LS Nr. 2 und Rn. 56>; Beschluss vom 15.12.1959 – 1 BvL 10/55 –, BVerfGE 10, 234 <juris Rn. 40>; Beschluss vom 17.05.1960 – 2 BvL 11/59 –, BVerfGE 11, 126 <juris Rn. 18>; Beschluss vom 16.12.1981 – 1 BvR 898/79 –, BVerfGE 59, 128 <juris Rn. 59>). Der aus der Gesetzesbegründung hervorgehende Wille des Gesetzgebers des TierSchMVG, anerkannten Tierschutzverbänden auch für Feststellungsklagen generell ein Verbandsklagerecht einzuräumen, hat im Gesetz selbst keinen hinreichend bestimmten Ausdruck gefunden.

81 Insbesondere kann insoweit auch die Regelung in § 3 Abs. 2 TierSchMVG nicht fruchtbar gemacht werden. Nach dieser Vorschrift muss eine anerkannte Tierschutzorganisation keine Verletzung in ihren Rechten geltend machen, soweit ihr Klagebegehren auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Genehmigung nach § 8 Abs. 1 TierSchG oder einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Nr. 1 TierSchG gerichtet ist. Damit wird der Rechtsschutz gegen die genannten Entscheidungen auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit derselben beschränkt. Die sich insoweit stellende Frage, ob es kompetenziellen Zweifeln begegnen könnte, durch Landesgesetz die Feststellungsklage anstelle der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage als statthaftes Rechtsmittel anzuordnen und der Feststellungsklage damit möglicherweise einen anderen als in der Verwaltungsgerichtsordnung geregelten Anwendungsbereich zuzuweisen, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Auch diese Regelung weist jedenfalls auf den (nach der Gesetzesbegründung bestehenden) gesetzgeberischen Willen, für Feststellungsklagen generell ein Verbandsklagerecht vorzusehen, weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem systematischen Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 TierSchMVG ausreichend deutlich hin.

IV.

82Der dritte Hilfsantrag (Antrag zu 3), der darauf gerichtet ist, den Beklagten zu verpflichten, „jede einzelne zukünftig beantragte lange Beförderung nicht abgesetzter Kälber (...) bis zur Behebung von im Bescheid aufzulistenden Verstößen gegen die Transportverordnung zu verbieten“, bleibt ebenfalls ohne Erfolg. Er ist bereits unzulässig (hierzu 1.), wäre zudem aber auch unbegründet (hierzu 2.).

831. Der Antrag des Klägers ist auf die Verpflichtung des Beklagten gerichtet, eine Amtshandlung vorzunehmen, die sich objektiv als Verwaltungsakt in Gestalt einer konkret-individuellen Regelung im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG darstellt, und damit ohne Weiteres als Verpflichtungsklage statthaft; auch verfügt der Kläger nach den obigen Ausführungen unter I. 2. b) über die nötige Klagebefugnis. Allerdings fehlt es an der nötigen Vorbefassung der Behörde, was zur Unzulässigkeit des Antrags führt.

84Für die Verpflichtungsklage ist anerkannt, dass ihre Zulässigkeit grundsätzlich von einem vorher im Verwaltungsverfahren erfolglos gestellten Antrag auf Vornahme des eingeklagten Verwaltungsakts abhängt (st. Rspr., vgl. hierzu sowie zum Folgenden: BVerwG, Urteile vom 31.08.1995 – 5 C 11.94 –, DVBl 1996, 309 <juris Rn. 14> und vom 28.11.2007 – 6 C 42.06 –, NVwZ 2008, 575 <juris Rn. 23> sowie Beschluss vom 12.05.2020 – 6 B 54.19 –, juris Rn. 23; vgl. ferner Pietzcker/Marsch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, § 42 Abs. 1 VwGO Rn. 96). Es handelt sich dabei um eine grundsätzlich nicht nachholbare Klagevoraussetzung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 01.12.1993 – 2 B 115.93 –, juris Rn. 7; vgl. Ehlers, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 45. EL Januar 2024, Vorbemerkung § 40 VwGO Rn. 20), die aus § 68 Abs. 2, § 75 Satz 1 VwGO („Antrag auf Vornahme“) und zusätzlich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgt, der gebietet, dass sich zunächst die Verwaltung mit (vermeintlichen) Ansprüchen des Einzelnen befasst. Sie steht unter dem Vorbehalt, dass das einschlägige Verwaltungsverfahrensrecht keine abweichende Regelung trifft.

85An einer solchen Antragstellung als nicht nachholbarer Sachurteils- bzw. Klagevoraussetzung fehlt es hier, denn der Kläger hat das mit dem vorliegenden Antrag verfolgte Verpflichtungsbegehren erstmals im erstinstanzlichen Gerichtsverfahren geltend gemacht. Eine gesetzlich normierte Ausnahme von dem Erfordernis der vorherigen Antragstellung ist für den vorliegenden Fall nicht ersichtlich. Soweit der Kläger – anknüpfend an die Ausführungen des Verwaltungsgerichts, der vorliegende Antrag sei mangels Durchführung eines Vorverfahrens unzulässig – geltend macht, das Vorverfahren sei hier aus Gründen der Prozessökonomie entbehrlich, denn dem Zweck des Vorverfahrens sei bereits Rechnung getragen worden („reine Förmerei“), rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Mit dieser Argumentation verkennt der Kläger, dass hier nicht die Frage inmitten steht, ob entsprechend den richterrechtlich entwickelten Ausnahmen vom

Erfordernis des Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO (vgl. dazu Wöckel, in: Eyermann, VwGO, 16 Aufl. 2022, § 68 Rn. 28 ff.) ausnahmsweise auf die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens verzichtet werden kann – was aufgrund des der Behörde bei der hier in Rede stehenden Entscheidung zukommenden Ermessens ohnehin fraglich sein könnte –, sondern der Kläger der Sache nach bereits die (erstmalige) Befassung der Ausgangsbehörde für entbehrlich hält. Letzteres ist aber, wie oben dargelegt, mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung und dem zu dessen Wahrung grundsätzlich nachlaufend-kontrollierend ausgestalteten verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nicht vereinbar.

862. Der Antrag wäre aber auch unbegründet. Es besteht kein Anspruch auf Erlass der begehrten Verwaltungsakte. Ein mit Blick auf den vorliegenden Antrag zu 3 stattgebendes Urteil verpflichtete die Behörde (bereits jetzt) zum Erlass eines drittbelastenden Verbots, ohne dass die (ggf. später) hiervon betroffenen, derzeit noch unbekannten Transportorganisatoren ihre Verfahrensrechte, die im Falle einer Beteiligung am Verwaltungsverfahren bestünden, wahrnehmen könnten. Dass die vom Kläger favorisierte Verfahrensgestaltung die allein rechtmäßige Handlungsalternative darstellt mit der Folge, dass das Verfahrensermessen des Landratsamts insoweit „auf Null“ reduziert ist und der Kläger einen entsprechenden Anspruch geltend machen kann, liegt in der gegebenen Situation fern. Denn das Landratsamt kann jederzeit aus Anlass eines konkret bevorstehenden Transports nach Beteiligung und insbesondere Anhörung des dann bekannten und betroffenen Transportunternehmers auf eventuell vorhandene Gefährdungen des Tierwohls beim Transport reagieren.

V.

87Schließlich bleibt auch der vierte Hilfsantrag (Antrag zu 4) ohne Erfolg. Er ist darauf gerichtet, den Beklagten zu verpflichten, vor jeder Durchführung einer langen Beförderung von nicht abgesetzten Kälbern dem (Transport-)Organisator den Nachweis der Einhaltung einer Reihe im Einzelnen näher benannter Transportmodalitäten aufzugeben sowie die dazugehörigen Angaben im Fahrtenbuch während der langen Beförderung zu kontrollieren und – sollten bei dieser Kontrolle Verstöße festgestellt worden sein – die nächste Durchführung einer langen Beförderung nicht abgesetzter Kälber zu verweigern.

88Dieser Antrag ist bereits wegen der auch insoweit fehlenden Vorbefassung der Ausgangsbehörde unzulässig; auf die obigen Ausführungen unter IV. 1., die hier entsprechend gelten, wird zwecks Vermeidung von Wiederholungen verwiesen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass dieser Antrag denselben – das Verfahrensermessen der Behörde betreffenden – Bedenken begegnet wie der Hauptantrag bzw. der (Hilfs-)Antrag zu 3.

VI.

89Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen für erstattungsfähig zu erklären, da diese das Verfahren gefördert sowie einen Antrag gestellt hat und damit ein eigenes Kostenrisiko eingegangen ist (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO).

VII.

90Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Zitiervorschlag:

VGH Mannheim Urt. v. 1.8.2024 – 6 S 254/23, BeckRS 2024, 21545

© Verlag C.H.BECK oHG 2024