



**HOFFMANN LIEBS**

**M E M O R A N D U M**

**An:** Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V.

**Von:** RA Volker Hoffmann  
RAin Ilona Dück

**Datum:** 4. November 2024

**Betreff:** **Rechtliche Stellungnahme zur Reichweite der in den Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 der Tierschutz-Hundeverordnung (TierSchHuV) der AG Tierschutz (AGT) der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) mit Stand Juli 2024 für die präventive Untersuchungspflicht / Anforderung von Gesundheitsbescheinigungen herangezogenen Rechtsgrundlage des § 16 Abs. 2 TierSchG**

Auf Seite 8 der Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 der Tierschutz-Hundeverordnung (TierSchHuV) der AG Tierschutz (AGT) der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) mit Stand Juli 2024 (nachfolgend: *AGT-Leitlinien*) wird festgestellt:

*„Als Rechtsgrundlage für die Anforderung von Gesundheitsbescheinigungen wird § 16 Abs. 2 TierSchG angesehen. Es handelt sich um sog. „Gefahrerforschungsmaßnahmen“, die nicht von § 16a TierSchG umfasst sind.“* [Unterstreichungen durch die Unterzeichner]

Während dem zweiten Satz des vorstehenden Zitats uneingeschränkt zuzustimmen ist, ist der erste Satz aus rechtlicher Perspektive nicht haltbar. Auch der behördliche Auskunftsanspruch gemäß § 16 Abs. 2 TierSchG ist – ebenso wie § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG – keine taugliche Rechtsgrundlage für die Anforderung von Gesundheitsbescheinigungen im Vorfeld von

Hundausstellungen. Dieser Auskunftsanspruch beschränkt sich nämlich ausschließlich auf bei den auskunftspflichtigen Personen bereits vorhandene Informationen; er ist aber nicht so weitreichend, dass diese Personen – hier die ausstellungswilligen Hundehalter – Informationen, die ihnen selbst gar nicht bekannt sind bzw. vorliegen, erst (aufwendig) ermitteln und sich selbst beschaffen müssen, um dem behördlichen Auskunftsverlangen nachkommen zu können. Verfügungen der Veterinärbehörden, mit denen die Erstellung und Vorlage von Gesundheitsbescheinigungen für Ausstellungshunde auf den Auskunftsanspruch gemäß § 16 Abs. 2 TierSchG gestützt werden, wären folglich **rechtswidrig**.

Nach § 16 Abs. 2 TierSchG haben natürliche und juristische Personen und sonstige Personenvereinigungen der zuständigen Behörde auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der der Behörde durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben erforderlich sind.

Zwar ist es richtig, dass der Umfang der Auskunft durch die behördliche Überwachungsaufgabe bestimmt wird, mithin durch den Rahmen des TierSchG und die Erfordernisse im Einzelfall.

*Vgl. VG Berlin, Urteil v. 15.02.2017, Az. VG 24 K 188.14, BeckRS 2017, 106584.*

Folgerichtig braucht auch noch keine Gefahr i.S.d. Gefahrenabwehrrechts vorzuliegen; die Kontrolle kann auch der bloßen Erforschung von Gefahren dienen. Für ein Auskunftsverlangen ist es demnach nicht erforderlich, dass gegen den Betroffenen bereits der Verdacht eines Verstoßes gegen Rechtspflichten vorliegt, sondern es genügt, dass die Behörde gegenüber ihm ein Informationsbedürfnis zur Erfüllung ihrer Überwachungsaufgaben hat.

*Vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG, 4. Aufl. 2023, § 16 Rn. 4.*

Allerdings konkretisiert § 16 TierSchG lediglich den den Tierschutzbehörden obliegenden Amtsermittlungsgrundsatz des § 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

*Vgl. Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Aufl. 2019, § 16 Rn. 1.*

Eine Befreiung vom Amtsermittlungsgrundsatz ist durch § 16 TierSchG weder beabsichtigt noch erfolgt.

Ferner ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der behördliche Auskunftsanspruch nach § 16 Abs. 2 TierSchG enger bzw. weniger weitreichend ist als der allgemeine Auskunftsanspruch von Behörden gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG.

*Vgl. nur Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG, 4. Aufl. 2023, § 16 Rn. 5.*

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut von § 26 Abs. 2 VwVfG gilt aber selbst bzw. bereits bei diesem:

*„Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken. Sie sollen insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Eine weitergehende Pflicht, bei der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, insbesondere eine Pflicht zum persönlichen Erscheinen oder zur Aussage, besteht nur, soweit sie durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen ist.“ [Unterstreichungen und Hervorhebungen durch die Unterzeichner]*

Diese Einschränkungen haben bei dem – schon per se engeren (siehe hierzu oben) – Auskunftsanspruch aus § 16 Abs. 2 TierSchG dann erst recht zu gelten und beim behördlichen Vollzug Berücksichtigung zu finden. Insbesondere ist im Zusammenhang mit dem Tierschutzrecht keine Rechtsvorschrift ersichtlich, die zulasten der auskunftspflichtigen Betroffenen weitergehende Mitwirkungspflichten oder eine Ausweitung auch auf unbekannte Tatsachen samt diesbezüglichen Ermittlungspflichten vorgeben würde.

Die geforderten Gesundheitsbescheinigungen für Ausstellungshunde liegen den jeweiligen Haltern noch nicht vor, sondern müssten von diesen erst in Zusammenhang mit entsprechenden – teilweise sehr weitreichenden und aufwendigen sowie kostenintensiven – Untersuchungen von einem Tierarzt beschafft werden. Es handelt sich also um unbekannte, noch nicht vorhandene Tatsachen und Informationen. Solche sind von den behördlichen Auskunftsansprüchen nach § 26 Abs. 2 VwVfG und § 16 Abs. 2 TierSchG aber – wie soeben bereits aufgezeigt – nicht umfasst.

Auch in anderen öffentlich-rechtlichen Bereichen, beispielsweise im Umweltrecht, entspricht es der einhelligen, unumstrittenen Auffassung, dass die Sachverhaltsermittlung den Vollzugsbehörden obliegt und die Betroffenen insoweit allenfalls Duldungspflichten auferlegt werden können. So ist anerkannt, dass die Zulässigkeit von Gefahrerforschungseingriffen – und um solche handelt es sich ausdrücklich auch nach Auffassung der AG Tierschutz der

Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (nachfolgend: AGT-LAV) vorliegend in Zusammenhang mit Untersuchungspflichten und Gesundheitsbescheinigungen für Ausstellungshunde (vgl. Seite 8 der AGT-Leitlinien) – keinesfalls die Möglichkeit beinhaltet, dem „Verantwortlichen“ die weitere Sachverhaltsaufklärung etwa durch die Einholung von (Sachverständigen-)Gutachten oder die Durchführung von Untersuchungsmaßnahmen durch Polizeiverfügung aufzugeben. Es besteht mithin keine Berechtigung der Vollzugsbehörden, die Ermittlungstätigkeit insgesamt oder zum wesentlichen Teil – hier durch die Einholung von veterinärmedizinischen Gutachten samt den zugehörigen Untersuchungen der Hunde – auf den „Verantwortlichen“ – hier den Hundehalter – zu übertragen.

*Vgl. nur Papier, DVBl 1985, 873, 875.*

Auch das OVG Koblenz hat in seinem Urteil vom 7. Mai 1991 (Az. 1 R 10297/89) ausdrücklich festgestellt:

*„Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit Gefahrenforschungseingriffe einem „Verantwortlichen“ aufgegeben werden können, muß nämlich zunächst von dem im Verwaltungsverfahren geltenden Grundsatz ausgegangen werden, daß die Behörde selbst den Sachverhalt von Amts wegen ermittelt (§ 24 I VwVfG). Die Aufklärung des Sachverhalts ist daher in erster Linie Aufgabe der Behörde (vgl. Himmel, § 93 RhPfWassG § 21 WHG Rdnr. 1; Schink, DVBl 1986, 161 (165)). Im Hinblick darauf sind sicherlich unbedenklich solche Aufklärungsmaßnahmen, die die Behörde bei Gefahrenverdacht selbst durchführt (ggf. unter Erlaß einer Duldungsverfügung). [...] Keinesfalls kann es aber im Hinblick auf den in Verwaltungsverfahren herrschenden Untersuchungsgrundsatz angehen, Ermittlungen, die erst die Grundlage für künftige Maßnahmen schaffen bzw. vorbereiten sollen, einem Verantwortlichen aufzugeben.“ [Unterstreichungen durch die Unterzeichner]*

Insbesondere der letztzitierte Satz aus dem Urteil des OVG Koblenz ist auch für die hiesige Konstellation von entscheidender Bedeutung. Die vorliegend in Rede stehende Anordnung von Untersuchungsmaßnahmen samt der Vorlage von Gesundheitsbescheinigungen im Vorfeld von Hundeausstellungen auf Basis von § 16 Abs. 2 TierSchG (= 1. Stufe) soll nämlich ausschließlich bzw. lediglich dazu dienen, die eigentliche behördliche Maßnahme und das eigentliche behördliche Ziel, namentlich den Vollzug des Ausstellungsverbots gemäß § 10 TierSchHuV (= 2. Stufe), vorzubereiten und mittels einer veterinärmedizinischen Sachverhaltsaufklärung die Grundlage hierfür zu schaffen. Insoweit hat das OVG Koblenz aber

vorgegeben:

*„Keinesfalls kann es aber im Hinblick auf den in Verwaltungsverfahren herrschenden Untersuchungsgrundsatz angehen, Ermittlungen, die erst die Grundlage für künftige Maßnahmen schaffen bzw. vorbereiten sollen, einem Verantwortlichen aufzugeben.“*

Dem gibt es nichts hinzuzufügen.

Darüber hinaus belegt aber auch die Regelungssystematik zwischen den Absätzen 2 und 3 des § 16 TierSchG, dass die von der AGT-LAV vorgesehene Untersuchungspflicht bzw. Gefahrforschung im Vorfeld von Hundeausstellungen nicht auf den Auskunftsanspruch nach § 16 Abs. 2 TierSchG gestützt werden kann. Untersuchungen sind nämlich in § 16 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 und § 16 Abs. 3 S. 2 TierSchG geregelt – und zwar als Behördenaufgabe, die von den Betroffenen des Auskunftsanspruchs im Sinne von § 16 Abs. 2 TierSchG lediglich hilfestellend zu dulden und zu unterstützen – aber eben nicht selbst und auf eigene Kosten durchzuführen – ist.

Die Sätze 1 und 2 von § 16 Abs. 3 TierSchG lauten:

*„Personen, die von der zuständigen Behörde beauftragt sind, sowie in ihrer Begleitung befindliche Sachverständige der Europäischen Kommission und anderer Mitgliedstaaten dürfen zum Zwecke der Aufsicht über die in Absatz 1 bezeichneten Personen und Einrichtungen und im Rahmen des Absatzes 2*

*[...]*

*4. Tiere untersuchen und Proben, insbesondere Blut-, Harn-, Kot- und Futterproben, entnehmen,*

*[...].*

*Der Auskunftsspflichtige [im Sinne von § 16 Abs. 2 TierSchG] hat die mit der Überwachung beauftragten Personen zu unterstützen, ihnen auf Verlangen insbesondere die Grundstücke, Räume, Einrichtungen und Transportmittel zu bezeichnen, Räume, Behältnisse und Transportmittel zu öffnen, bei der Besichtigung und Untersuchung der einzelnen Tiere Hilfestellung zu leisten, die Tiere aus den Transportmitteln zu entladen und die geschäftlichen Unterlagen vorzulegen.“* [Unterstreichungen und Ergänzung durch die Unterzeichner]

Somit schreibt § 16 TierSchG vor, dass die Untersuchung von Tieren im Rahmen von Gefahrerforschungsmaßnahmen Aufgabe der Vollzugsbehörde ist und der Auskunftspflichtige die Behörde hierbei (nur) zu unterstützen hat, er insbesondere bei der Untersuchung der Tiere Hilfestellung zu leisten hat. Im Umkehrschluss ist damit durch das TierSchG ausdrücklich festgeschrieben, dass die Auskunftspflicht gemäß § 16 Abs. 2 TierSchG gerade keine eigene Untersuchungspflicht des auskunftspflichtigen (Hunde-)Halters beinhaltet bzw. umfasst. Vielmehr sind die Pflichten des Halters nach § 16 Abs. 3 S. 2 TierSchG auf die Unterstützung und Hilfestellung bei Untersuchungen durch die Behörde selbst gemäß § 16 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 TierSchG beschränkt.

Demnach ist die Untersuchung von Tieren nach § 16 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 TierSchG grundsätzlich als Duldungspflicht ausgestaltet. Lediglich eine Pflicht zur aktiven Mitwirkung, Hilfestellung und Unterstützung ergibt sich aus § 16 Abs. 3 S. 2 TierSchG. Dabei kann die Pflicht, bei der Untersuchung der einzelnen Tiere Hilfestellung zu leisten, beispielsweise einschließen, dass ein Tier der Behörde zur Untersuchung vorgeführt werden muss.

*Vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde, TierSchG, 4. Aufl. 2023, § 16 Rn. 12 f.*

Demnach von den Absätzen 2 und 3 des § 16 TierSchG aber gerade nicht umfasst, ist eine eigene Untersuchungspflicht zulasten des Tierhalters – schon gar nicht im Rahmen der Auskunftspflicht nach § 16 Abs. 2 TierSchG. Was der Gesetzgeber nach § 16 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 TierSchG ausdrücklich der Behörde aufgegeben hat, kann damit nicht über § 16 Abs. 2 TierSchG den Betroffenen aufgetragen werden. Dies widerspricht dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers.

Als **Ergebnis** bleibt damit festzuhalten, dass – anders als seitens der AGT-LAV auf Seite 8 ihrer AGT-Leitlinien angenommen – § 16 Abs. 2 TierSchG keine taugliche Rechtsgrundlage für die behördliche Anforderung von Gesundheitsbescheinigungen von Ausstellungshunden darstellt. Wie eingangs bereits festgestellt, wären entsprechende Ordnungsverfügungen der Veterinärbehörden rechtswidrig. Vielmehr stellen etwaige Gesundheitsuntersuchungen von Ausstellungshunden eine ureigene Behördenaufgabe im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes dar. Es handelt sich um bloße Gefahrerforschung zur Vorbereitung des Vollzugs des Ausstellungsverbots nach § 10 TierSchHuV. Diesbezügliche – erststufige – Aufklärungsmaßnahmen dürfen nicht auf die betroffenen Hundehalter übertragen werden.

Im Übrigen verweisen wir ergänzend auf unsere – hier nochmals als **Anlage** beigefügte – Stellungnahme zur Forderung einzelner Veterinärämter nach allgemeiner / umfassender Untersuchungspflicht für Hunde sämtlicher Rassen, um Erlaubnis zur Teilnahme an Hundeaustellungen zu erhalten mit Datum vom 8. Oktober 2024. An deren Feststellungen hat sich durch die AGT-Leitlinien nicht geändert, auch wenn nunmehr auf § 16 Abs. 2 TierSchG als Rechts- / Ermächtigungsgrundlage abgestellt wird (und nicht mehr auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG).



(Hoffmann)  
Rechtsanwalt

(Dück)  
Rechtsanwältin