

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Tierschutzrecht

Rechtsquelle/n:

TierSchG §§ 2, 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3

Stichworte:

Tierschutzrecht; Haltungsverbot; Betreuungsverbot; wiederholter Verstoß; wiederholte Zuwiderhandlung; Zeitraum; zeitlicher Zusammenhang; Prognose; Ermessensentscheidung; Verhältnismäßigkeit; Verjährung; Verwertungsverbot; Halter; Betreuer; Obhut; Obhutspflicht; Obsorge; Bestimmungsmacht; Verantwortung; Garantenstellung; Zuverlässigkeit.

Leitsätze:

1. Eine wiederholte Zuwiderhandlung im Sinne von § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG liegt bei zwei Verstößen gegen die Tierschutzgrundsätze des § 2 TierSchG, eine diesbezügliche nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG erlassene Anordnung oder gegen eine zum Schutz der Tiere gemäß § 2a TierSchG erlassene Verordnung vor. Der zeitliche Zusammenhang zwischen den Verstößen ist nach den Umständen des Einzelfalls im Rahmen der erforderlichen Prognose sowie für die Ermessensentscheidung und deren Verhältnismäßigkeit von Bedeutung.

2. § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG ermöglicht eine nach den konkreten Verhältnissen differenzierte Untersagung der Betreuung von Tieren. Liegen Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen des Tierschutzrechts vor, die es rechtfertigen, einem Tierhalter wegen seiner persönlichen Unzuverlässigkeit und der damit begründeten Gefahr weiterer erheblicher Zuwiderhandlungen das Halten von Tieren zu verbieten, so rechtfertigt sich hieraus in der Regel zugleich die Untersagung, jene Tiere künftig zu betreuen.

Beschluss des 3. Senats vom 9. Dezember 2016 - BVerwG 3 B 34.16

- I. VG Oldenburg vom 12. März 2014  
Az: VG 11 A 4706/12
- II. OVG Lüneburg vom 20. April 2016  
Az: OVG 11 LB 29/15







# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 3 B 34.16  
OVG 11 LB 29/15

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts

am 9. Dezember 2016

durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Wysk und Rothfuß

beschlossen:

Die Beschwerde des Klägers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 20. April 2016 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 30 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Der Kläger ist Landwirt und wendet sich gegen eine Verfügung, mit der ihm das Halten und Betreuen von Rindern untersagt wurde. Ihr gingen amtstierärztliche Kontrollen in den Jahren 2002, 2004, 2007 und 2012 voraus, die zu Beanstandungen und Anordnungen zur Verhütung künftiger Verstöße geführt haben. Die gegen die Untersagung gerichtete Klage ist in den Vorinstanzen erfolglos geblieben. Das Obergericht hat ausgeführt, der Kläger habe in seinem Betrieb sowohl wiederholt als auch grob gegen tierschutzrechtliche Pflichten verstoßen und Tieren erhebliche und länger anhaltende Schmerzen und Leiden sowie erhebliche Schäden beigebracht. Angesichts der Vielzahl der über einen langen Zeitraum hinweg begangenen Verstöße und des Umstands, dass er sich weder von den Anordnungen noch von Bußgeldern habe nachhaltig beeindruckt lassen, sei die Annahme berechtigt, er werde in Zukunft weiterhin derartige Verstöße begehen. Damit seien die tatbestandlichen Voraussetzungen der Untersagung gemäß § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG erfüllt. Ermessensfehler lägen nicht vor. Die tierschutzwidrigen Zustände beträfen auch die Eigenschaft des Klägers als Betreuer und machten ein umfassendes Verbot erforderlich.

- 2 Die auf die Revisionszulassungsgründe einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache und eines Verfahrensmangels gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 3 1. Die vom Kläger geltend gemachte grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) setzt voraus, dass die Rechtssache eine für die Revisionsentscheidung erhebliche Frage des revisiblen Rechts aufwirft, die im Interesse der Einheit oder der Fortbildung des Rechts revisionsgerichtlicher Klärung bedarf. Sie ist gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO darzulegen und setzt die Formulierung einer bestimmten, jedoch fallübergreifenden Rechtsfrage des revisiblen Rechts voraus, deren noch ausstehende höchstrichterliche Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zu einer Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 2. Oktober 1961 - 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90, vom 7. Juni 1996 - 1 B 127.95 - Buchholz 430.4 Versorgungsrecht Nr. 32 und vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26). Keiner Klärung in einem Revisionsverfahren bedarf eine Frage, die sich ohne Weiteres mit Hilfe der üblichen Regeln der Gesetzesauslegung zweifelsfrei beantworten lässt (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. August 1999 - 4 B 72.99 - BVerwGE 109, 268 <270>).
- 4 a) Der Kläger möchte geklärt wissen,
- ob die Annahme eines wiederholten Verstoßes im Sinne von § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG dann ausgeschlossen ist, wenn zwischen dem zuletzt festgestellten Verstoß und dem vorletzten Verstoß ein Zeitraum von mehr als vier - hilfsweise von mehr als sieben Jahren - liegt,
- und meint, für den Fall, dass nicht auf einen allgemeinen, für alle denkbaren Fälle gleichen Zeitraum abgestellt werden könne, stelle sich die Frage,
- nach welchen Kriterien zu beurteilen sei, ob ein wiederholter Verstoß vorliege.
- 5 Beide Fragen rechtfertigen nicht die Zulassung der Revision.

- 6 aa) Die Beantwortung der ersten Frage bedarf keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, denn sie lässt sich ohne Weiteres verneinen. Das Tatbestandsmerkmal einer "wiederholten" Zuwiderhandlung setzt nicht voraus, dass diese innerhalb eines bestimmten, vier- oder siebenjährigen Zeitraums nach einer vorangehenden Zuwiderhandlung erfolgt.
- 7 Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG sind mehrgliedrig. Ausgangspunkt dafür, demjenigen, der Tiere hält oder betreut, selbiges zu untersagen, ist seine grobe oder wiederholte Zuwiderhandlung gegen die Tierschutzgrundsätze des § 2 TierSchG, gegen eine diesbezügliche Anordnung nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG oder gegen eine zum Schutz der Tiere gemäß § 2a TierSchG erlassene Verordnung. Die Zuwiderhandlungen müssen in dem Sinne erfolgsqualifiziert sein, dass den betroffenen Tieren durch sie erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden oder erhebliche Schäden zugefügt worden sind. Rechtfertigen auf dieser Grundlage Tatsachen die Annahme, dass der Betreffende weiterhin derartige Zuwiderhandlungen begehen wird, so steht eine Untersagung im Ermessen der zuständigen Behörde.
- 8 Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte der in ihrer Grundstruktur mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 12. August 1986 (BGBl. I S. 1309) in das Gesetz eingefügten und mit dem Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 25. Mai 1998 (BGBl. I S. 1094) erweiterten Regelung des § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG geben einen Hinweis darauf, dass ein wiederholter Verstoß nur vorliegt, wenn er innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfolgt. Es genügt, dass zwei erfolgsqualifizierte Zuwiderhandlungen begangen wurden. Richtig ist allerdings, dass wiederholte Zuwiderhandlungen weniger Anlass zu Zweifeln an der Bereitschaft und Fähigkeit künftig rechts-treuen Verhaltens geben, wenn ein zeitlicher Zusammenhang nur entfernt besteht und sich die Zuwiderhandlungen damit als eher singulär darstellen. Die in diesem Zusammenhang nach den Umständen des Einzelfalls gebotene Bewertung findet jedoch systematisch ihren Platz im Rahmen der Prognose; sie kann auch für die Ermessensentscheidung und deren Verhältnismäßigkeit von Be-

deutung sein (vgl. zum Fahrerlaubnisrecht BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2005 - 3 C 25.04 - Buchholz 442.10 § 2 StVG Nr. 12 S. 15). Eine einschränkende Auslegung des Tatbestandsmerkmals "wiederholt" im Sinne zeitlicher Grenzen, findet daher im Gesetz weder Grundlage noch Rechtfertigung.

- 9 Etwas anderes lässt sich auch nicht aus der für Agrarzahungen geltenden, Verwaltungssanktionen betreffenden Regelung des Art. 38 Abs. 1 VO (EU) Nr. 640/2014 ableiten, die den dort vorgesehenen, strafschärfenden Wiederholungstatbestand auf eine wiederholte Nichteinhaltung derselben Anforderung innerhalb von drei Kalenderjahren beschränkt. Darum geht es hier ebenso wenig wie um die Verjährung von Strafansprüchen, die unterschiedlichen Fristen unterliegt. Mit Blick auf die präventive Ausrichtung der Untersagung vergleichbar sind allenfalls die registerrechtlichen Verwertungsverbote getilgter Taten, die an unterschiedliche Fristen anknüpfen und Durchbrechungen kennen (vgl. § 45 ff., § 51 f. BZRG; § 28 f. StVG; § 153 GewO). Auch sie erlauben jedoch - auch jenseits des Tatbestandsmerkmals "wiederholt" - nicht den Rückschluss auf eine allgemeine absolute Frist, wie sie dem Kläger in vorliegendem Zusammenhang vorschwebt.
- 10 bb) Ist das Vorliegen einer "wiederholten" Zuwiderhandlung danach an zeitliche Grenzen nicht gebunden, so zeigt die Beschwerde mit ihrer vorsorglichen Frage nach diesbezüglichen Kriterien keinen weiteren Klärungsbedarf auf. Sie lässt weder bezogen auf das Tatbestandsmerkmal der "wiederholten" Zuwiderhandlung noch sonst erkennen, welche über den Einzelfall hinausweisenden, konkret entscheidungserheblichen und zugleich klärungsbedürftigen Aussagen sich in einem Revisionsverfahren treffen lassen könnten.
- 11 b) Des Weiteren wirft der Kläger die Frage auf,
- ob nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG ein Betreuungsverbot der Gestalt verhängt werden kann, dass einer Person - lediglich - die Erbringung bestimmter Betreuungsleistungen untersagt wird.
- 12 Mit dem Gesetz zur Änderung des Tierschutzgesetzes vom 25. Mai 1998 (BGBl. I S. 1094) hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, das Halten von Tieren

zu verbieten, um die Untersagung der Betreuung erweitert. Die Vorschrift erfasst damit parallel zu den Regelungsadressaten der Tierschutzgrundsätze des § 2 TierSchG auch diejenigen, die ein Tier betreuen. Damit zielte der Gesetzgeber aus Anlass tierschutzwidriger Tiertransporte insbesondere darauf, Tiertransporteuren den Transport untersagen zu können (BT-Drs. 13/7015 S. 24). In diesem Sinne ist nicht zweifelhaft, dass § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG eine nach den konkreten Verhältnissen differenzierte Untersagung der Betreuung von Tieren ermöglicht.

- 13 Der Kläger meint, dem angefochtenen Urteil liege die Annahme zugrunde, die Vorschrift erlaube nur ein generelles Betreuungsverbot, ohne dass dies auf bestimmte Betreuungshandlungen beschränkt werden könne. Das lässt sich dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts nicht entnehmen, weshalb die Frage nicht entscheidungserheblich ist.
- 14 Halter eines in menschlicher Obhut befindlichen Tieres im Sinne von §§ 2 und 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG ist derjenige, der die Bestimmungsmacht und daraus folgend die primäre Verantwortung für das Dasein und Wohlbefinden des Tieres hat. Zur Abgrenzung im Einzelfall ist eine Gesamtbetrachtung der konkreten Verhältnisse erforderlich, bei der die Reichweite, Dauerhaftigkeit und gegebenenfalls Aufteilung der Bestimmungsmacht und Verantwortung zu beurteilen ist (vgl. OVG Münster, Urteil vom 8. November 2007 - 20 A 3885/06 - juris Rn. 22, 24; Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl. 2016, § 2 Rn. 4), wobei insbesondere auch die Nutzung des Tieres sowie die Kosten- und Risikotragung bedeutsam sein können (vgl. BGH, Urteil vom 19. Januar 1988 - VI ZR 188/87 - NJW-RR 1988, 655 <656>; OLG Schleswig, Urteil vom 8. Juli 2004 - 7 U 146/03 - MDR 2005, 148 m.w.N.).
- 15 Den Betreuer, der nicht zugleich Halter ist, kennzeichnet eine demgegenüber nachgeordnet eigene Verantwortung für das Tier, die ihm aus den von ihm übernommenen Aufgaben und Tätigkeiten zuwächst und eine besondere Garantenstellung begründet (Obsorgeverhältnis, vgl. BT-Drs. 10/3158 S. 38, 45). Übernimmt ein Betreuer - verantwortlich - einzelne Aufgaben, etwa die Fütterung eines Tieres oder das Umstallen einer Rinderherde, so beschränkt sich



seine Verantwortung nicht ausschließlich hierauf, also nicht etwa allein auf die Ernährung oder die Einhaltung der zulässigen Besatzdichte. Ihn trifft im Rahmen seiner Tätigkeit eine umfassende Obhutspflicht. Er darf die Augen vor Missständen - etwa Erkrankungen, Verletzungen oder Gefahren in den Ställen - nicht verschließen und ist verpflichtet, in gebotener Weise Abhilfe zu veranlassen (vgl. von Loeper, in: Kluge, TierSchG, § 2 Rn. 12).

- 16 Daran geht die Beschwerde vorbei. Sie meint, ein auf bestimmte Handlungen beschränktes Betreuungsverbot habe in Betracht gezogen werden müssen; dem Kläger könne etwa das Füttern der Tiere überlassen werden, weil der Ernährungszustand der Tiere nicht beanstandet worden sei. Damit werden die Reichweite der Obhutspflicht des Betreuenden und die auch insoweit erforderliche Zuverlässigkeit verkannt. Liegen Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen des Tierschutzrechts vor, die es rechtfertigen, einem Tierhalter wegen seiner persönlichen Unzuverlässigkeit und der damit begründeten Gefahr weiterer erheblicher Zuwiderhandlungen das Halten von Tieren zu verbieten, so rechtfertigt sich hieraus in der Regel zugleich die Untersagung, jene Tiere künftig zu betreuen. Umstände, die ein differenziertes Betreuungsverbot hätten nahelegen müssen, sind weder festgestellt noch sonst ersichtlich. Vielmehr hat das Obergerverwaltungsgericht eine Vielzahl verschiedener, über einen langen Zeitraum begangener tierschutzrechtlicher Verstöße festgestellt, die die Betreueereigenschaft des Klägers betreffen, und hat daraus die Erforderlichkeit eines umfassenden Verbots entnommen. Es ist daher nicht ersichtlich, dass dem angefochtenen Urteil die Annahme zugrunde liegt, § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG schließe von vornherein eine gegenständlich begrenzte Untersagung der Betreuung von Tieren oder bestimmten Tierarten aus.
- 17 2. Das Urteil leidet auch nicht an dem geltend gemachten Verfahrensmangel (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).
- 18 Der Kläger rügt, das Obergerverwaltungsgericht habe § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO verletzt. Nach dieser Bestimmung sind in dem Urteil die Gründe anzugeben, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind. Das verlangt, dass in den Entscheidungsgründen die tatsächlichen Umstände und rechtlichen Erwä-

gungen wiedergegeben werden, die das Gericht bestimmt haben, die Voraussetzungen für seine Entscheidung als erfüllt anzusehen. Das Urteil muss erkennen lassen, dass das Gericht den ermittelten Tatsachenstoff wertend gesichtet und in welchen konkreten Bezug es ihn zu den angewandten Rechtsnormen gesetzt hat. Ein rügefähiger Verfahrensmangel liegt vor, wenn das Gericht auf ein zentrales und entscheidungserhebliches Vorbringen in den Urteilsgründen nicht eingeht und auch nicht angibt, weshalb es dem Vortrag nicht folgt. Die Begründungspflicht ist überdies immer dann verletzt, wenn die Entscheidungsgründe rational nicht nachvollziehbar, sachlich inhaltslos oder sonst unbrauchbar sind (stRspr; vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 2014 - 3 B 72.13 - Buchholz 300 § 17 GVG Nr. 6 Rn. 6 m.w.N.).

- 19 Ein Begründungsmangel ist danach nicht ersichtlich. Der Kläger meint, das Urteil benenne lediglich abstrakte Voraussetzungen eines groben Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Vorschriften und Anordnungen, ohne die maßgebenden Gründe ihres Vorliegens darzulegen. Das trifft so nicht zu. Jenseits seiner allgemeinen Ausführungen nimmt das Oberverwaltungsgericht eine eigene Würdigung vor und bezieht sich dazu auf die von ihm tatsächlich festgestellten und im Urteil näher dargestellten Missstände im Betrieb des Klägers und deren Folgen für die Tiere. Es hat damit seinen rechtlichen Maßstab und den von ihm festgestellten und dazu gewürdigten Tatsachenstoff benannt, auch wenn es auf die erfassten Zuwiderhandlungen nicht einzeln eingegangen ist. Dass zentrales Vorbringen übergangen worden wäre, macht die Beschwerde nicht geltend. Soweit sie ausführt, das Oberverwaltungsgericht hätte sich damit auseinandersetzen müssen, weshalb die zuletzt festgestellten Verstöße als grob zu bewerten seien, während dieselben, acht beziehungsweise zehn Jahre zuvor begangenen Verstöße nicht als grob gewertet worden seien, ist ein Begründungsmangel nicht schlüssig dargelegt (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO). Der angefochtene Bescheid stellt grobe Verstöße für alle der Untersagungsverfügung zugrundeliegenden Kontrollen fest. Auch das Oberverwaltungsgericht nimmt mit den von ihm festgestellten Missständen auf die Vorgänge vor acht und zehn Jahren Bezug. Ein erklärungsbedürftiger Widerspruch ist insoweit nicht ersichtlich.

- 20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Philipp

Dr. Wysk

Rothfuß