

Eingegangen

11. Nov. 2008

Düsseldorf

**BUNDESVERWALTUNGSGERICHT****IM NAMEN DES VOLKES****URTEIL**

Verkündet
am 23. Oktober 2008
Ende

BVerwG 7 C 9.08
OVG 20 A 3885/06

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

der Aktionsgemeinschaft für Tiere Langenfeld/Monheim e.V.,
vertreten durch den Vorstand,
dieser vertreten durch Frau Christa Becker,
Hüsberger Busch 21, 42781 Haan,

Klägers, Berufungsklägers
und Revisionsklägers,

- Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte Wolf & Partner,
Graf-Adolf-Straße 43, 40210 Düsseldorf -

g e g e n

den Landrat des Kreises Mettmann,
Düsseldorfer Straße 26, 40822 Mettmann,

Beklagten, Berufungsbeklagten
und Revisionsbeklagten,

- 2 -

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 23. Oktober 2008
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Neumann und Guttenberger
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land
Nordrhein-Westfalen vom 8. November 2007 wird aufge-
hoben.

Ferner werden das Urteil des Verwaltungsgerichts Düs-
seldorf vom 4. September 2006 und der Bescheid des
Beklagten vom 14. Mai 2004 in der Gestalt des Wider-
spruchsbescheids der Bezirksregierung Düsseldorf vom
27. September 2004 aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Gründe:

I

- 1 Der Kläger ist ein eingetragener gemeinnütziger Tierschutzverein. Er nimmt Tiere auf, die nicht anderweitig untergebracht und versorgt sind, und bringt sie bis zur endgültigen Vermittlung an neue Halter in privaten Pflegestellen unter. Hierbei handelt es sich um Mitglieder des Klägers oder um Dritte, die in ihren Wohnungen jeweils ein oder mehrere Tiere betreuen. Die Zahl der in den einzelnen Pflegestellen untergebrachten Hunde oder Katzen bewegt sich im Rahmen eines gängigen privaten Umgangs mit Haustieren. Die Tiere werden dort ernährt und gepflegt. Die Kosten der Versorgung trägt der Kläger. Er gibt den Pflegestellen auch vor, wie die Tiere zu ernähren, zu pflegen und unterzubringen sind.
- 2 Mit Bescheid vom 14. Mai 2004 untersagte der Beklagte dem Kläger das Halten von Tieren für andere. Gleichzeitig forderte er ihn auf, die Tiere aus den

- 3 -

Pflegestellen anderweitig unterzubringen. Zur Begründung führte er aus, der Kläger halte Tiere für andere in einer einem Tierheim ähnlichen Einrichtung ohne die erforderliche Erlaubnis. Er habe eine solche auch auf Aufforderung hin nicht beantragt.

- 3 Den Widerspruch des Klägers wies die Bezirksregierung Düsseldorf mit Bescheid vom 27. September 2004 zurück.
- 4 Die daraufhin erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 4. September 2006 abgewiesen.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat die dagegen gerichtete Berufung mit Urteil vom 8. November 2007 zurückgewiesen und zur Begründung insbesondere ausgeführt:
 - 6 Die Tiere würden, wenn nicht in einem Tierheim, so doch jedenfalls in einer ähnlichen Einrichtung gehalten. Ein Tierheim sei nach allgemeinem Sprachgebrauch gekennzeichnet durch einen Bestand an sachlichen und personellen Mitteln, die durch den gemeinsamen Zweck der Tierhaltung funktional miteinander verbunden seien. Die nicht gewerbsmäßige Tierhaltung sei grundsätzlich nicht erlaubnispflichtig, weil der Gesetzgeber insoweit von einer ordnungsgemäßen Haltung ausgehe. Gerade unter den spezifischen Haltungsbedingungen in einem Tierheim seien jedoch Verstöße gegen die materiellen Anforderungen an das Halten von Tieren zu besorgen, denen durch die Erlaubnispflicht begegnet werden solle. Ein Tierheim diene typischerweise der Unterbringung einer größeren Anzahl von Tieren auch unterschiedlicher Arten. Die untergebrachten Tiere wechselten vielfach in kürzeren Zeitabständen. Es bedürfe hierzu der über die Möglichkeiten eines Einzelnen hinausgehenden organisatorischen Absicherung der Tierhaltung, zumal das Risiko bestehe, dass die aufgenommenen Tiere sich in schlechtem Zustand befänden.
 - 7 Dem hergebrachten Erscheinungsbild eines Tierheims entspreche zwar in erster Linie ein örtlich konzentrierter Komplex von Räumlichkeiten, in denen viele Tiere gleichzeitig untergebracht und von einigen Betreuern versorgt würden.

- 4 -

Dies sei aber nicht Voraussetzung für die Annahme einer ähnlichen Einrichtung im Sinne des § 11 Abs.1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG. Eine solche liege vor, wenn die zentralen Merkmale einer Einrichtung gegeben seien, die nach der Wertung des Gesetzes Anlass für die Vorabkontrolle gegeben hätten. Innerhalb der dadurch gezogenen Grenzen ergebe sich eine beträchtliche Bandbreite. Insbesondere seien die dem Halten dienenden Räumlichkeiten nicht eingeeignet auf ausschließlich für Tiere bestimmte Anlagen wie Ställe oder Gehege. Eine gleichzeitig ausgeübte Nutzung zu Wohnzwecken sei damit ohne Weiteres vereinbar.

8 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat zugelassene Revision des Klägers. Zur Begründung führt er insbesondere aus:

9 Der Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG) erfordere, eine Ähnlichkeit im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG nur anzunehmen, wenn die wesentlichen Merkmale eines Tierheims vorlägen. Daran fehle es hier. Die Tiere würden nicht in „einer“ Einrichtung gehalten, sondern in mehreren Pflegestellen. Der Kläger organisiere lediglich die Unterbringung von Tieren in privaten Wohnungen, in denen die Haltung erfolge. Eine Vorabkontrolle der Anforderungen des § 2 TierSchG bei Wohnungen, in denen nur wenige Tiere gehalten würden, sei nach der Intention des Gesetzgebers entbehrlich.

10 Der Beklagte tritt der Revision entgegen und verteidigt das angefochtene Urteil.

II

11 Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Zu Unrecht hat es die Berufung gegen das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts zurückgewiesen. Der angefochtene Bescheid ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs.1 Satz 1 VwGO). Dessen Tätigkeit hätte vom Beklagten nicht untersagt werden dürfen, denn er bedarf hierfür keiner Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG. Er hält Tiere für andere weder in einem Tierheim (vgl. 1.) noch in einer ähnlichen Einrichtung (vgl. 2).

- 12 1. Der Kläger betreibt kein Tierheim im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG. Dies ergibt bereits eine Auslegung des Gesetzes nach dessen eindeutigem Wortlaut.
- 13 Das Gesetz definiert den Begriff „Tierheim“ nicht. Deshalb ist vom allgemeinen Sprachgebrauch auszugehen. Danach liegt kein Tierheim vor, wenn eine Tierhaltung Teil der Wohnnutzung ist. Ein Haus bzw. eine Wohnung wird nicht dadurch zu einem Tierheim, das dessen Bewohner dort auch Haustiere halten. Ob die Bewohner Eigentümer der Tiere sind oder diese für andere halten, ist dabei ohne Bedeutung. Selbst eine übermäßige, störende Haltung von Haustieren in einer Wohnung macht aus dieser grundsätzlich kein Tierheim. Ein Tierheim setzt vielmehr Räumlichkeiten voraus, die - jedenfalls in erster Linie - der Unterbringung von Tieren dienen. Die einzelne Pflegestelle ist deshalb auch nicht Teil eines Tierheims. Die Wohnungen, deren Besitzer Tiere vom Kläger übernehmen, können folglich auch in ihrer Gesamtheit kein Tierheim bilden.
- 14 2. Der Kläger hält Tiere auch nicht in einer einem Tierheim ähnlichen Einrichtung im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG.
- 15 Wie der Kläger zu Recht geltend macht, ist das sich aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG ergebende Bestimmtheitsgebot nur beachtet, wenn der Normunterworfenen erkennen kann, was unter einer einem Tierheim ähnlichen Einrichtung zu verstehen ist und somit, ob er für eine Tätigkeit einer Erlaubnis bedarf. Dies gilt umso mehr, als § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG bußgeldbewehrt ist. Ordnungswidrig handelt u.a., wer Tiere in einer einem Tierheim ähnlichen Einrichtung ohne die erforderliche Erlaubnis hält (§ 18 Abs. 1 Nr. 20 TierSchG). Deshalb kann nicht jedwede Ähnlichkeit einer Einrichtung mit einem Tierheim genügen, um eine Erlaubnispflicht zu begründen. Vielmehr ist vom herkömmlichen Erscheinungsbild eines Tierheims auszugehen. Nur wenn die wesentlichen Merkmale eines Tierheims vorliegen, kann eine diesem ähnliche Einrichtung angenommen werden.

- 16 Eine Einrichtung ist nur dann einem Tierheim ähnlich, wenn die Gründe, die für die Erlaubnispflicht der Tierhaltung in einem Tierheim sprechen, bei der Einrichtung in gleicher Weise bestehen. Anders ausgedrückt: Eine Einrichtung ist dann einem Tierheim ähnlich, wenn Sinn und Zweck der durch § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG begründeten Erlaubnispflicht auch für die Erlaubnisbedürftigkeit der Einrichtung sprechen. Die materiell-rechtlichen Anforderungen an eine erlaubnisfreie und an eine erlaubnispflichtige Tierhaltung sind im Wesentlichen gleich. Wie das Oberverwaltungsgericht insoweit zu Recht ausführt, ist es deshalb Sinn und Zweck des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 TierSchG, im Wege der behördlichen Vorabkontrolle die materiellen Anforderungen (insbesondere nach § 2 TierSchG) unter den besonderen Bedingungen eines Tierheims sicherzustellen. Die nicht gewerbsmäßige Tierhaltung ist grundsätzlich nicht erlaubnispflichtig, weil der Gesetzgeber insoweit regelmäßig von einer ordnungsgemäßen Haltung ausgeht. Gerade unter den spezifischen Haltungsbedingungen in einem Tierheim, in dem viele Tiere an einem Ort konzentriert gehalten werden, sind jedoch Verstöße gegen die materiellen Anforderungen an das Halten von Tieren zu besorgen, denen durch die Erlaubnispflicht begegnet werden soll. Diese spezifischen Haltungsbedingungen, liegen hier aber - entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts - nicht vor.
- 17 Die Tiere werden - genauso wie bei der „privaten Tierhaltung“ - in Wohnungen bzw. in Privatanwesen gehalten. Dass diese Räume keine tierschutzrechtlich ordnungsgemäße Unterbringung der Tiere ermöglichen, ist hier genauso wenig zu besorgen wie bei einer normalen privaten Tierhaltung. Demgegenüber besteht bei einem Tierheim, in dem typischerweise eine größere Anzahl von Tieren in Zwingern und ähnlichen Räumlichkeiten untergebracht wird, zu der Prüfung Anlass, ob diese (in vollem Umfang) den Anforderungen des Tierschutzgesetzes entsprechen. Deshalb darf die Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die der Tätigkeit dienenden Räume eine den Anforderungen des § 2 TierSchG entsprechende Ernährung, Pflege und Unterbringung der Tiere ermöglichen (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG).
- 18 Die Erlaubnis darf weiter nur erteilt werden, wenn die für die Tätigkeit verantwortliche Person die für die Tätigkeit erforderlichen fachlichen Kenntnisse und

Fähigkeiten (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 TierSchG) und die erforderliche Zuverlässigkeit hat (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 TierSchG). Es liegt auf der Hand, dass der Leiter eines Tierheims für seine Tätigkeit über umfassende Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen muss, um sicherzustellen, dass die einzelnen Tiere in dem Tierheim ihren Bedürfnissen entsprechend angemessen ernährt, gepflegt und verhaltensgerecht untergebracht werden. Die Haltung von Tieren in privaten Haushalten unterscheidet sich grundlegend davon. Betreuungspersonen bedürfen insoweit auch dann keiner Fachkunde, die über die Fachkunde, die jeder private Tierhalter haben muss, hinausgeht, wenn sie im Rahmen einer übergeordneten Organisation tätig werden. Soweit es um Schwierigkeiten bei der Haltung von Fund- und Pflgetieren geht (häufiger Wechsel, schlechter Zustand), bedürfen sie keiner größeren Fachkunde als jeder andere Tierhalter, der ein oder einige Fund- und Pflgetiere in seinen Haushalt aufnimmt, ohne dass dies im Rahmen einer Organisation wie der von dem Kläger betriebenen geschieht. Die Tätigkeit des Klägers beschränkt sich darauf, die Tiere zu den Pflegestellen zu bringen und die Betreuungspersonen zu unterstützen. Hierfür bedürfen seine Verantwortlichen nicht der gleichen Fachkenntnisse wie der Leiter eines Tierheims.

- 19 Soweit das Oberverwaltungsgericht darauf abstellt, dass hier die untergebrachten Tiere vielfach in kürzeren Zeitabständen wechseln und dass das Risiko besteht, dass die aufgenommenen Tiere sich in schlechtem Zustand befinden, handelt es sich dagegen nicht um spezifische Haltungsbedingungen in einem Tierheim. Diese Probleme bestehen immer, wenn Fund- und Pflgetiere gehalten werden. Das Gesetz unterwirft aber die Haltung von Tieren für andere - einschließlich der Haltung von Fund- und Pflgetieren - nicht allgemein einer Erlaubnispflicht, sondern nur, wenn diese in einem Tierheim oder in einer ähnlichen Einrichtung stattfindet.
- 20 Aus dem Europäischen Übereinkommen zum Schutz von Heimtieren vom 13. November 1987 (EÜH) ergibt sich nichts anderes. Dieses Übereinkommen ist ein Abkommen des Europarats und damit eine Bestimmung des Völkerrechts, die durch Zustimmungsgesetz vom 1. Februar 1991 (BGBl 1991/II S. 402) verbindlich wurde. Es schreibt für Tierheime ein behördliches Verfahren zur Überprüfung der materiellen Anforderungen des Tierschutzes vor. Der Aus-

- 8 -

druck Tierheim bezeichnet - gemäß Art. 1 Abs. 4 des Übereinkommens - eine nicht auf Gewinnerzielung gerichtete Einrichtung, in der Heimtiere im Sinne des Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens in größerer Anzahl gehalten werden können. Aus dieser Definition ergibt sich - entgegen der Auffassung der Beteiligten - nicht, ob mehrere Gebäude, in denen Tiere in kleinerer Anzahl gehalten werden, auf Grund einer übergeordneten Organisation zu einer Einrichtung, in der Tiere in größerer Anzahl gehalten, und damit zu einem Tierheim im Sinne des Übereinkommens werden können.

21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Sailer

Krauß

Neumann

Guttenberger

Schipper