

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther * (bis 31.12.2022)
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
André Horenburg *
John Peters *
Victor Görlich
Dr. Johannes Franke
Anja Popp

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Rechtsgutachten

**zu aktuellen Rechtsfragen im
Zusammenhang mit der Durchsetzung des
Ausstellungsverbots gem.
§ 10 Tierschutz-Hundeverordnung**

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

20.02.2025
00465/24 /H /H/pa
Mitarbeiterin: Monja Krey
Durchwahl: 040-278494-23
Email: krey@rae-guenther.de

erstellt im Auftrag der

Deutschen Juristischen Gesellschaft
für Tierschutzrecht e.V.
Littenstraße 108
10179 Berlin

von

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft
Mittelweg 150, 20148 Hamburg

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

A. Sachverhaltsdarstellung

Durch eine Änderungsverordnung vom 25. November 2021 wurde § 10 der Tierschutz-Hundeverordnung (TierSchHuV) mit Wirkung zum 1. Januar 2022 neu gefasst.¹ Dieser beinhaltet nun ein Ausstellungsverbot für Hunde, welche tierschutzwidrige Amputationen bzw. Teilamputationen von Körperteilen und/oder sogenannte Qualzuchtmerkmale aufweisen.

§ 10 TierSchHuV ist nunmehr wie folgt gefasst:

¹Es ist verboten, Hunde auszustellen oder Ausstellungen mit Hunden zu veranstalten,

1. bei denen Körperteile, insbesondere Ohren oder Rute, tierschutzwidrig vollständig oder teilweise amputiert worden sind oder
2. bei denen erblich bedingt
 - a) Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch fehlen oder untauglich oder umgestaltet sind und hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten,
 - b) mit Leiden verbundene Verhaltensstörungen auftreten,
 - c) jeder artgemäße Kontakt mit Artgenossen bei ihnen selbst oder einem Artgenossen zu Schmerzen oder vermeidbaren Leiden oder Schäden führt oder
 - d) die Haltung nur unter Schmerzen oder vermeidbaren Leiden möglich ist oder zu Schäden führt.

²Satz 1 gilt entsprechend für sonstige Veranstaltungen, bei denen Hunde verglichen, geprüft oder sonst beurteilt werden.

Die Verordnungsnorm erging auf Grundlage der Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 2 Nr. 4 TierSchG, welche wiederum an die Merkmale der Zuchtverbote aus § 11b Abs. 1 TierSchG anknüpft (im Detail unten [L](#)).

Bei den in § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a-d TierSchHuV aufgeführten Voraussetzungen handelt es sich um die Kriterien zur Bestimmung des Vorliegens von so genannten Qualzuchtmerkmalen, d.h. solchen Merkmalen, die durch Zucht gefördert oder geduldet sind und mit Schmerzen, Leiden oder Schäden für die betroffenen Tiere verbunden sind.² Sind die Voraussetzungen einer der Varianten des § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV erfüllt, so liegt mithin eine Qualzucht vor; sind wiederum bei einem Hund ein oder mehrere Qualzuchtmerkmale gegeben, so greift (neben dem

¹ Tierschutz-Hundeverordnung (TierSchHuV) vom 02.05.2001 (BGBl. I S. 838), zuletzt geändert durch Art. 1 VO zur Änderung der TierSchHuV und der TierSchTransportV vom 25.11.2021 (BGBl. I S. 4970).

² Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes („Qualzuchtgutachten“), 2002, S. 5.

Zuchtverbot des § 11b TierSchG) das hier relevante Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV.

Unter Bezugnahme auf dieses jüngst in Kraft getretene Ausstellungsverbot gehen verschiedene Veterinärämter seit 2022 immer wieder präventiv gegen die Ausstellungsveranstalter³ von Hundeausstellungen vor und erlassen im Einzelfall an diese adressierte Anordnungen. Darin wird den Veranstaltern vorgegeben, mit welchen Untersuchungsergebnissen die Ausstellungsinteressierten als Hunde-Halter:innen nachweisen müssen, dass beim eigenen Hund die bei der jeweiligen Rasse bekannten Defekte nicht vorliegen. Die Veranstalter haben sodann sicherzustellen, dass nur diejenigen Hunde, denen ein solcher Nachweis gelingt, an der Hundeausstellung teilnehmen dürfen.

Beispielsweise erließ das Veterinäramt Erfurt uns vorliegende Bescheide, die neben diversen Feststellungen den Veranstalter einer Hundeausstellung dazu verpflichteten, bestimmte Einlasskontrollen zu gewährleisten und insbesondere: keine Hunde bestimmter Rassen mit sichtbaren Qualzuchtmerkmalen zu der Ausstellung, Prüfung oder Bewertung zuzulassen sowie Hunde bestimmter (anderer) Rassen nur dann zuzulassen, wenn sie keine der aufgeführten verdeckten Qualzuchtmerkmale aufwiesen.⁴ Die entsprechenden Rassen sowie die dazugehörigen Defekte sind in den Bescheiden beigefügten Anlagen im Detail ausgeführt. Mittels fachtierärztlichen Gutachtens⁵ bestand für das erste Ausstellungsverbot (Hunde mit sichtbaren Merkmalen) die Möglichkeit des Ausstellungsinteressierten, eine Ausnahme der Nichterblichkeit nachzuweisen. Für das zweite Ausstellungsverbot (Hunde mit verdeckten Merkmalen) bestand die Möglichkeit, entweder für den einzelnen Hund den Nachweis der Freiheit von solchen Defekten zu erbringen oder als Veranstalter das seltene Auftreten solcher Merkmale bei bestimmten Rassen (unter 5 %) glaubhaft zu machen. Die Bescheide konkretisierten dabei genau die Anforderungen an die jeweiligen fachtierärztlichen Gutachten.

³ Da es sich bei den Veranstaltern bisher stets um Vereine handelte, wird im Folgenden diesbezüglich das generische Maskulinum genutzt.

⁴ Beispiele: Bescheid der Stadt Erfurt zur 18. und 19. Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 7./8. Mai 2022 in Erfurt, 07.04.2022, Az. 39-5028-67/22-Dr.Kr.; Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr.

⁵ Soweit in diesem Gutachten von „fachtierärztlichen“ Gutachten die Rede ist, sind damit Kleintier-fachtierärztliche Gutachten gemeint, d.h. solche Gutachten von Fachtierärzt:innen für Kleintiere, Innere Medizin der Kleintiere oder Chirurgie der Kleintiere. Die Praxis muss fachlich in der Lage sein und von den Instrumenten und Apparaten her ausgerüstet sein, um die geforderten Untersuchungen nach aktuellem Stand guter fachlicher Praxis durchführen zu können.

In Bezug auf einige der vorgenannten Anordnungen der Veterinärämter sind die entsprechenden Ausstellungsveranstalter und/oder einzelne Hundebesitzer:innen in verschiedenen Bundesländern vorgegangen, jeweils mit Widerspruch und/oder Klagen gegen die Ausgangsbescheide. Zum aktuellen Stand sind den Unterzeichnenden Verfahren gegen Bescheide der Veterinärämter Erfurt, Neuss sowie Helmstedt bekannt. Die Veranstalter und Widerspruchsführer bzw. Kläger sind jeweils die Landesverbände des Verbandes für das Deutsche Hundewesen e.V. (VDH). Die Argumentation der Veranstalter beruht dabei im Wesentlichen auf vier Aspekten, die auch in einer gutachterlichen Stellungnahme des VDH vom 8. Oktober 2024 zusammengefasst wurden.⁶ In dieser anwaltlich verfassten Stellungnahme wird das Vorgehen der entsprechenden Veterinärämter mit den folgenden vier Argumenten für rechtswidrig erklärt:

1. Das Ausstellungsverbot gemäß § 10 TierSchHuV sei eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt und gerade kein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.
2. Ein Ausstellungsverbot für ganze Rassen bzw. bloße Anlagenträger sei offensichtlich rechtswidrig, denn § 10 TierSchHuV fordere – erblich bedingte – konkret ausgebildete Defekte, die zu Schmerzen, Leiden oder Schäden am individuellen Hund führen; eine generelle Rassedisposition bzw. das Tragen von Anlagen oder die Symptommhäufung in einer Rasse sei demgegenüber nicht ausreichend.
3. Die behördliche Amtsermittlungspflicht und die Normbegünstigungstheorie erfordere, dass die Veterinärämter beweisen müssten, dass tatbestandliche Voraussetzungen des Ausstellungsverbots gemäß § 10 TierSchHuV vorliegen. Unzulässig sei es daher, dass umgekehrt der Ausstellungsveranstalter darlegen müsse, dass diese nicht vorlägen.
4. Teils seien invasive, medizinisch nicht indizierte Untersuchungsmaßnahmen an gesunden Hunden von den Anforderungen der Bescheide gefordert; dies sei tierschutzwidrig und in jedem Fall unverhältnismäßig.

⁶ Verband für das Deutsche Hundewesen e.V. (VDH), Stellungnahme zur Forderung einzelner Veterinärämter nach allgemeiner / umfassender Untersuchungspflicht für Hunde sämtlicher Rassen, um Erlaubnis zur Teilnahme an Hundeausstellungen zu erhalten, erstellt von Kanzlei Hoffmann Liebs, Stand: 08.10.2024 (im Folgenden: „VDH-Stellungnahme“).

Die geführten Widerspruchsverfahren sind bisher erfolglos geblieben. Gerichtliche Entscheidungen in den anhängigen Klageverfahren sind den Unterzeichnenden aktuell nicht bekannt.

B. Gutachtenfrage

Gutachterlich zu prüfen ist die Rechtmäßigkeit der oben ausgeführten Praxis der Veterinärämter in Bezug auf präventiv erlassene Ordnungsverfügungen. Dabei werden unter anderem eine systematische Einordnung der relevanten Tierschutzvorschriften vorgenommen und die sich daraus für die Behörden ergebenden Tatbestandsvoraussetzungen dargelegt. Insbesondere wird auf die oben genannten Argumente der VDH-Stellungnahme im Einzelnen einzugehen sein. Dagegen kann dieses Gutachten keine Einzelfallbewertung der entsprechenden veterinäramtlichen Verfügungen leisten, da sich die dortigen Rechtmäßigkeitsfragen letztlich an den im Detail unterschiedlichen Anordnungsziffern orientieren. Das Gutachten bleibt insofern auf einer allgemeineren Ebene und geht nur vereinzelt auf die für die Gutachtenfrage erheblichen Ziffern beispielhaft ein.

C. Rechtliche Bewertung

Die neu eingeführte Norm des § 10 TierSchHuV und das darin enthaltene Ausstellungsverbot verursacht verschiedene neue Fragestellungen in Bezug auf die damit verbundenen veterinäramtlichen Handlungsmöglichkeiten. Zur Begutachtung dieser Handlungsoptionen ist zunächst eine Einordnung der Vorschrift in das tierschutzrechtliche Gesamtgefüge von TierSchHuV, TierSchG sowie Art. 20a GG erforderlich (I). In diesem Zusammenhang kann auch eine Bewertung des ersten (Schein-)Arguments der VDH-Stellungnahme hinsichtlich des § 10 TierSchHuV als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ erfolgen.

Hieraus ergeben sich die konkreten Voraussetzungen des behördlichen Einschreitens nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG in Bezug auf das Ausstellungsverbot (II).

Sodann wird zu prüfen sein, ob die Anknüpfung an eine Rassezugehörigkeit der jeweiligen Hunde für die von der Behörde getroffenen Anordnungen rechtmäßig im Sinne dieser Voraussetzungen ist. Dies lässt sich zunächst allgemein

beantworten – ob also eine Anknüpfung an die Rasse der Hunde grundsätzlich ausgeschlossen ist (III.), wie im zweiten Argument der VDH-Stellungnahme nahegelegt wird.

Im Konkreten ist letztlich entscheidend, inwiefern die Rassezugehörigkeit sowie deren Disposition für Qualzuchtmerkmale wiederum relevant im Rahmen der konkreten Gefahrenprognose ist (IV.). Hier ist angesichts der unterschiedlichen Spielarten der Rasseanknüpfung in den meisten Anordnungen zwischen verschiedenen Qualzuchtmerkmalen zu unterscheiden.

Kurz wird an dieser Stelle auf das letzte Argument in der VDH-Stellungnahme, das Erfordernis der fachtierärztlichen Untersuchungen sei unverhältnismäßig, eingegangen (V.).

Abschließend ergibt sich aus alledem, dass auch das dritte VDH-Argument des vermeintlichen Verstoßes gegen den Amtsermittlungsgrundsatz bei den gefahrenabwehrrechtlich begründeten veterinärbehördlichen Anordnungen nicht trägt (VI.), soweit diese insbesondere auch dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen (VII.).

I. Systematische Einordnung des § 10 TierSchHuV im Gesamtgefüge des Tierschutzrechts

§ 10 TierSchHuV statuiert ein Ausstellungsverbot für bestimmte Hunde unter den dort genannten Voraussetzungen. Das Verbot gilt unmittelbar von Gesetzes wegen und ohne weiteren behördlichen Zwischenakt. Danach ist das „Ausstellen“ sowie das „Veranstalten von Ausstellungen“ mit den dort genannten Hunden verboten. Adressat:innen des Verbots sind mithin unmittelbar die Aussteller:innen bzw. die Veranstalter der Ausstellungen (im Folgenden: Ausstellungsverantwortliche).

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm, die in der Rechtsfolge das Ausstellungsverbot begründen, sind in den Alternativen des S. 1 Nr. 1 sowie des S. 1 Nr. 2 lit. a-d aufgeführt. Allgemein geht es einerseits um ein Verbot der Ausstellung von Hunden mit amputierten Körperteilen; andererseits um ein Ausstellungsverbot von Hunden mit bestimmten erblich bedingten Merkmalen.

Die in Satz 1 Nr. 2 der Norm aufgeführten Verbotstatbestände decken sich in ihren Formulierungen weitgehend mit den Zuchtverboten des § 11b Abs. 1 TierSchG und haben insoweit die gleiche Zielrichtung, solche Qualzuchten zu verhindern und

möglichst unattraktiv zu machen.⁷ Damit ziehen beide Normen „dem menschlichen Interesse an einem bestimmten genetischen Design wirtschaftlich bedeutsamer Tierrassen“ Grenzen.⁸ Die Parallelität der Schutzrichtungen und der Tatbestandsmerkmale ergibt sich gerade auch aus der Anknüpfung der Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 2 Nr. 4 TierSchG an die Zuchtverbote des § 11b Abs. 1 TierSchG.

Im Einzelnen wird auf die Anforderungen vor allem der zuchtbedingten Ausstellungsverbote weiter unten noch näher einzugehen sein. Festzustellen ist jedoch bereits an dieser Stelle, dass sich die verbotenen erblich bedingten Merkmale bereits aus der Verbotsnorm selbst ergeben.⁹ Einer konstitutiven behördlichen Ausformulierung im Sinne des Aussprechens eines individuellen Ausstellungsverbots gegenüber bestimmten Ausstellungsverantwortlichen bedarf es zur Inkraftsetzung des Verbotes daher gerade nicht. Die unmittelbare Geltung des Verbots ergibt sich ebenso aus dem Umkehrschluss des § 12 Abs. 2 TierSchHuV i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 3 b TierSchG, denn ein Verstoß gegen das – insofern rechtsverbindliche – Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV stellt danach eine Ordnungswidrigkeit i.S.d. Tierschutzgesetzes dar, ohne dass es hierfür eines weiteren behördlichen Zwischenakts bedürfte.

Genauso wie das ebenso ausgestaltete gesetzliche Zuchtverbot in § 11b Abs. 1 TierSchG genügt das Ausstellungsverbot in § 10 TierSchHuV dabei auch dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz, obwohl die Ermittlung der tatbestandlichen Voraussetzungen ggf. weitergehender sachverständiger Feststellungen bedarf.¹⁰ Ungeachtet dieser Tatbestandsauslegungen, auf die im Folgenden noch sofern erforderlich eingegangen wird (siehe [IV.](#)), bindet das Verbot Ausstellungsveranstalter und -teilnehmende in verfassungsgemäßer Weise.

Hinsichtlich der Durchsetzung des Ausstellungsverbots ermächtigt allerdings die Verbotsnorm selbst die zuständigen Behörden nicht zu einem hoheitlichen Handeln. Insofern handelt es sich *nicht* um eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage, welche dem rechtsstaatlichen Erfordernis des Gesetzesvorbehalts genügen

⁷ BMEL, Verordnungsentwurf zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 10.05.2021, BR-Drs. 394/21, S. 21; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchHuV § 10 Rn. 1.

⁸ Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 11b Rn. 1.

⁹ So auch BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 2.

¹⁰ Für § 11b TierSchG vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 26.06.2003 – 11 TG 1262/03, BeckRS 2003, 22767, Rn. 9; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 11b Rn. 1.

würde. Dies verkennt der VDH in seiner Stellungnahme bereits grundlegend, wenn darin immer wieder auf § 10 TierSchHuV bspw. als „Ermächtigung zu Eingriffsakten“ Bezug genommen wird (VDH-Stellungnahme, S. 6). Eine eigenständige Ermächtigungsgrundlage in § 10 TierSchHuV ist ohnehin aus zwei Gründen nicht erforderlich und wäre systematisch fehl am Platz.

Zum einen bedarf es für die Wirkungsentfaltung des Verbots einer eigenständigen Maßnahme der Behörde wie dargelegt gerade nicht. Da die Ausstellungsverantwortlichen ohnehin an das Verbot bereits von Gesetzes wegen gebunden sind, würde eine (zusätzliche) Ermächtigung in § 10 TierSchHuV, die Ausstellung entsprechender Hunde mit Qualzuchtmerkmalen zu verbieten, ins Leere laufen. Etwas, das schon gesetzlich verboten ist, braucht nicht zusätzlich behördlich verboten zu werden. Folgerichtig lautet § 10 S. 1 TierSchHuV nicht „Die zuständige Behörde *kann* verbieten...“, sondern „Es *ist* verboten...“. Den Adressat:innen des Verbots (Veranstalter und Aussteller:innen) obliegt es selbst, zu gewährleisten, dass sie nicht gegen das Ausstellungsverbot verstoßen.¹¹

Zum anderen wäre auch mit Blick auf die effektive Umsetzung des Ausstellungsverbots eine spezielle Ermächtigungsgrundlage in § 10 TierSchHuV gesetzessystematisch nicht notwendig. Denn die TierSchHuV steht nicht für sich, sondern ist insgesamt in das ordnungsrechtliche Tierschutzrecht eingebettet. Zu diesem gehört insbesondere § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG, welcher eine hinreichend konkrete Ermächtigungsgrundlage darstellt, um einerseits die Beseitigung festgestellter Verstöße und andererseits die Verhütung künftiger Verstöße zu ermöglichen. Als solche Verstöße gelten nicht nur die Vorschriften des Tierschutzgesetzes, sondern alle Normen des Tierschutzrechts insgesamt, mithin auch alle Bestimmungen in den aufgrund des TierSchG erlassenen Rechtsverordnungen.¹² Da gerade auch die Verhütung künftiger Verstöße bezweckt ist, handelt es sich bei § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG um die gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel des Tierschutzrechts.¹³ Diese kann ohne Weiteres auch zur (zukünftigen) Umsetzung des Verbotstatbestands des § 10 TierSchHuV herangezogen werden, wobei auf die genauen Voraussetzungen noch einzugehen sein wird (siehe unten [II.](#)).

¹¹ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 2.

¹² Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 1.

¹³ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 1-2.

Mit Blick auf die systematische Argumentation des VDH (VDH-Stellungnahme, S. 2-3) ergibt sich aus dem Vorangestellten, dass die Einordnung des § 10 TierSchHuV als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ diese tierschutzrechtliche Systematik maßgeblich verkennt. Die Hervorhebung der Norm als vermeintlicher „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ in Abgrenzung zu einem abgelehnten „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ ist irreführend, denn weder das eine noch das andere umschreibt die gesetzliche Systematik treffend.

Es stimmt, dass das Ausstellen von Hunden grundsätzlich keinem allgemeinen Verbot unterliegt, doch ein solches allgemeines Verbot wurde auch von keinem der genannten Veterinärämter in ihren Anordnungen zugrunde gelegt. Vielmehr dienen die Anordnungen einzig der (zukünftigen) gefahrenabwehrrechtlichen Durchsetzung des spezifischen Ausstellungsverbots aus § 10 TierSchHuV. Diese Vorschrift statuiert entgegen den Ausführungen in der o.g. VDH-Stellungnahme gerade doch ein „präventives Verbot“, denn die Ausstellung von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen wird eben allgemein und für jedermann verboten, ohne dass es eines Einzelfallverbots für jeden individuellen Ausstellungshund bedürfte (so VDH-Stellungnahme, S. 2).

Korrekt ist die Einordnung des VDH nur dahingehend, dass tatsächlich kein „Erlaubnisvorbehalt“ in der Norm vorgesehen ist: Denn wenn der unmittelbare Wirkung entfaltende Verbotstatbestand des § 10 TierSchHuV erfüllt ist, hat die Behörde keine Möglichkeit, im Wege einer Ausnahmeerlaubnis die Ausstellung eines Hundes mit Qualzuchtmerkmalen doch noch zu ermöglichen. Vielmehr ergibt sich aus der behördlichen Ermessensvorschrift des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG die Befugnis zu einem das verbotene Verhalten unterbindenden Einschreiten. Somit liegt ein präventives (und unmittelbar geltendes) Verbot des Ausstellens bestimmter Hunde vor – ohne Erlaubnisvorbehalt.

Auch konstruieren die Veterinärämter mit ihren noch zu prüfenden tierschutzrechtlichen Anordnungen keinen solchen Erlaubnisvorbehalt (so VDH-Stellungnahme, S. 2-3). Denn bei den in den Bescheiden vorgegebenen Untersuchungsergebnissen zur Bestätigung der Nichterblichkeit (Hunde mit sichtbaren Merkmalen) bzw. der Defektfreiheit (Hunde mit verdeckten Merkmalen) der ausgestellten Hunde handelt es sich nicht um die Voraussetzungen einer zu erteilenden Erlaubnis. Vielmehr können die Ausstellungsveranstalter bei den aufgeführten Rassen mit häufigem Auftreten von Qualzuchtmerkmalen nur so sicherstellen, nicht gegen das präventiv geltende Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV zu verstoßen (dazu im Detail unten [III.-IV.](#)).

Umgekehrt ist die vom VDH vorgenommene Einordnung als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ (VDH-Stellungnahme, S. 2) irrelevant, denn aus der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG (ggf. i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) lässt sich zwar grundsätzlich eine allgemeine Erlaubnis, Hunde auszustellen, ableiten. Doch steht diese unter dem einfachen Gesetzesvorbehalt des 2. Halbsatzes, welcher wiederum im Lichte des verfassungsrechtlich gewährleisteten Tierschutzes aus Art. 20a GG zu verstehen ist. Die konkretisierenden Vorschriften des TierSchG genauso wie der TierSchHuV schränken somit die allgemeine Handlungsfreiheit zulässigerweise aus Tierschutzgesichtspunkten ein, sodass die Ausstellung von Hunden gerade nicht absolut freigestellt wird. Bei § 10 TierSchHuV handelt es sich dagegen um ein ausdrückliches Verbot der Ausstellung bestimmter Hunde – und nicht lediglich um einen „Verbotsvorbehalt“, jedenfalls, soweit unter einem Verbotsvorbehalt die reine Verbotsbefugnis der Behörden im Einzelfall verstanden wird.

Insgesamt handelt es sich beim ersten Argumentationsstrang des VDH somit um eine Nebelkerze, welche den veterinärbehördlichen Anordnungen, die diesem Gutachten zugrunde liegen, nicht entgegensteht. Die Einordnung als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ trägt wie ausgeführt nicht und ist darüber hinaus wenig zielführend für das Verständnis der einschlägigen Gesetzssystematik – unabhängig davon, wie häufig sich die Bezugnahme auf diese vermeintliche Systematik in der Stellungnahme wiederfindet (VDH-Stellungnahme, S. 2-3, 7-9, 11). Vielmehr kommt es maßgeblich darauf an, dass erstens die Ausstellung der in § 10 TierSchHuV genannten Hunde bereits gesetzlich unmittelbar verboten ist, und dass zweitens die zuständigen Behörden zur Einhaltung dieses Ausstellungsverbots jederzeit unter den Voraussetzungen des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gerade auch präventiv ordnungsrechtlich einschreiten können.

II. Voraussetzungen des Einschreitens nach § 16a TierSchG (Maßstab- bildung)

Demnach kommt es für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der veterinärbehördlichen Praxis auf die Auslegung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 16a TierSchG sowie den an diese Voraussetzungen anzulegenden Maßstab an.

Nach der einschlägigen Generalklausel des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG kann die Behörde „die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen“ treffen. Wie bereits dargelegt geht es

im vorliegenden Kontext insbesondere um die Verhütung künftiger Verstöße gegen das in § 10 TierSchHuV statuierte Ausstellungsverbot. Sowohl der Wortlaut als auch der gefahrenabwehrrechtliche Charakter des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG verdeutlichen, dass ein Verstoß gegen das Tierschutzrecht noch nicht eingetreten sein muss – die Behörde muss einen Schadenseintritt für das geschützte Rechtsgut gerade nicht abwarten.¹⁴

Vielmehr erfordert das präventive Einschreiten der zuständigen Behörde lediglich eine konkrete Gefahr für die geschützten Rechtsgüter. D.h. es muss eine hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts gegeben sein, was der Fall ist, „wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die ernsthafte, realistische und nicht lediglich fern liegende Möglichkeit eines zu einem Schaden führenden Geschehensablaufes [...] besteht“.¹⁵ Als Maßstab für die tatbestandlich erforderliche Gefahrenlage kann dabei die weite Literatur und Rechtsprechung zum ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriff herangezogen werden.¹⁶ Konkretisiert ist dieser beispielsweise in der Formulierung, ein Verstoß gegen Tierschutzvorschriften müsse „in absehbarer Zeit mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten“ sein.¹⁷ Eine Gewissheit oder gar eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt setzt das Einschreiten zur Gefahrenabwehr dagegen nicht voraus.¹⁸

Andererseits genügen auch bloße Vermutungen nicht, in deren Vorfeld die Behörde lediglich zu Maßnahmen der Gefahrenvorsorge bzw. zu Gefahrerforschungsmaßnahmen nach § 16 Abs. 2, 3 TierSchG befugt ist, nicht jedoch zur Gefahrenabwehr¹⁹ (hierzu hilfswise unten [IV.2.b.](#)). Die Gefahrenschwelle wiederum ist dann nicht überschritten, wenn sich ein Schadenseintritt nur „deshalb nicht ausschließen [lässt], weil bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können“, also nur eine mehr oder minder entfernte Möglichkeit für den Schaden besteht.²⁰ Dann handelt es sich lediglich um einen Gefahrenverdacht, der nur zur weiteren Gefahrerforschung ermächtigt.

¹⁴ VGH München, BeckRS 2021, 2815 Rn. 24; VGH München, BeckRS 2019, 15147 Rn. 18.

¹⁵ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2. Vgl. auch zum Gefahrbegriff Schönke/Schröder/Heine/Bosch, StGB Vor §§ 306 ff. Rn. 5 f.

¹⁶ Ausführlich mit zahlreichen Beispielen: Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2.

¹⁷ VGH München, BeckRS 2019, 15147, Rn. 18-19; OVG Lüneburg, BeckRS 2019, 32337, Rn. 21; vgl. auch OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 111238, Rn. 30.

¹⁸ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2.

¹⁹ VG Mainz, BeckRS 2016, 47462; VG Berlin Urt. v. 15.2.2017, 24 K 188.14, juris-Rn. 60; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2.

²⁰ OVG Schleswig, Beschl. v. 29.03.2019 – 4 MB 24/19, BeckRS 2019, 24517; s. auch VGH Mannheim, Beschluss vom 09.08.2012 – 1 S 1281/12, BeckRS 2012, 55395.

Es kommt somit hinsichtlich der Bestimmung einer konkreten Gefahr in erster Linie auf das Maß der bestehenden Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt im konkreten Fall an. Zu berücksichtigen bei der Frage nach dem erforderlichen Wahrscheinlichkeitsgrad ist der polizei- und ordnungsrechtliche „elastische Gefahrbegriff“, wonach „an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen [sind], je größer und schwerer der möglicherweise eintretende Schaden bzw. die Verletzung tierschutzrechtlicher Normen wiegt“. ²¹ Erst die Heranziehung eines solchen an die drohenden Schäden orientierten Gefahrenbegriffs ist auch vereinbar mit dem aus Art. 20a GG und § 1 TierSchG abzuleitenden verfassungsrechtlichen Auftrag eines effektiven Tierschutzes, da ansonsten keine effektiven Eingriffsbefugnisse für die zuständigen Behörden bestehen. ²²

III. Allgemein: Zulässigkeit der Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit

Übertragen auf ein veterinärbehördliches Einschreiten wegen drohenden Verstößen gegen § 10 TierSchHuV bedeutet dies: Wenn im Vorfeld an eine geplante Ausstellung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu erwarten ist, dass manche der für die Ausstellung angemeldeten Hunde die Merkmale des Verbotstatbestands des § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a-d TierSchHuV verwirklichen werden, ist die Behörde zu gefahrenabwehrrechtlichen Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG ermächtigt.

Fraglich ist, ob mit Blick auf die Einordnung bestimmter Rassen diese Gefahrenschwelle entsprechend erreicht ist, sodass die zuständigen Veterinärbehörden zum Erlass entsprechender Anordnungen an die Veranstalter befugt sind. Die Stellungnahme des VDH stützt sich dabei im Wesentlichen auf das Argument, das Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV richte sich immer nur auf einen konkreten, individuell betroffenen Hund, knüpfe dagegen gerade nicht an das Verbot der Ausstellung einer Rasse an (VDH-Stellungnahme, S. 3-5). Dabei verweist die Stellungnahme insbesondere auf verschiedene Aussagen im Kontext der Änderungshistorie des § 10 TierSchHuV.

²¹ VGH München, Beschl. v. 8.7.2019 – 23 CS 19.849, BeckRS 2019, 15147, Rn. 19; s. auch BVerwG, Urt. v. 28.03.2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, 2676, Rn. 27; VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, BeckRS 2020, 35866; VG Würzburg, Beschl. v. 29.01.2020 – W 8 S 20.160, BeckRS 2020, 513, Rn. 31; VG Berlin Urt. v. 15.2.2017, 24 K 188.14, juris-Rn. 60; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2; Düsing/Martinez/Köpernik, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, TierSchG § 16a Rn. 3; Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 16a Rn. 6; für die allgemeine ordnungsrechtliche Geltung s. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.10.2013 – 13 ME 132/13, NVwZ 2014, 798 (801).

²² Vgl. VG Cottbus, Beschl. v. 6.9.2017, 3 L 509/17, BeckRS 2017, 124262 Rn. 35, 51.

Konkret geht es um Stellungnahmen aus dem BMEL:

- „Das Ausstellungsverbot des § 10 der Tierschutz-Hundeverordnung gilt u. a. für Hunde, bei denen erblich bedingten Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch fehlen oder untauglich oder umgestaltet sind und hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden auftreten. Ob dies der Fall ist, ist bezogen auf das einzelne Tier und nicht auf die Rasse zu entscheiden. [...]“²³
- „Klarstellen möchte ich, dass sich diese Kriterien aus Sicht des [BMEL] auf das betroffene Tier selbst und nicht auf seine potentiellen Nachkommen beziehen. Ein Hund, der einen Gendefekt trägt, der bei ihm selbst nicht zu Schmerzen, Leiden oder Schäden oder einem der anderen Krankheitsbilder der Buchstaben a) bis d) führt, könnte demnach aus hiesiger Sicht ausgestellt werden.“²⁴
- „Anders als das in § 11b des Tierschutzgesetzes geregelte Qualzuchtverbot kann das Ausstellungsverbot am vorgestellten Hund vor Ort beurteilt werden. Eine Prognose, ob ein kritisches Merkmal bei den Nachkommen auftreten wird, ist nicht erforderlich.“²⁵

sowie die Verordnungsbegründung des Bundesrates: „Es bedarf der Einzelfallbetrachtung mit erheblichem Aufwand.“²⁶

Zunächst ist festzustellen, dass diese vom VDH herangezogenen Aussagen einzelner Staatssekretärinnen keinesfalls allein und losgelöst von anderen Gesichtspunkten als Auslegungsgrundlage für das Verständnis des § 10 TierSchHuV taugen. Bereits unter Betrachtung der sonstigen Verordnungsmaterialien ergibt sich kein so eindeutiges Bild vom Willen des Ordnungsgebers wie in der VDH-Stellungnahme suggeriert. So findet sich in der Verordnungsbegründung kein einziger Hinweis auf ein eingeschränktes Verständnis des Ausstellungsverbotes im

²³ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 15.03.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041.

²⁴ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Katharina Kluge vom 19.07.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041.

²⁵ BMEL, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Ophelia Nick vom 22.09.2022, BT-Drs. 20/3621, Nr. 49, S. 37.

²⁶ Bundesrat, Empfehlungen des Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 11.06.2021, BR-Drs, 394/1/21, S. 19.

Sinne eines reinen Individuen-spezifischen Verbots. Vielmehr bestehe der Zweck des neuen Ausstellungsverbots darin, den durch die Ausstellung von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen und die damit verbundene Aussicht auf Preise generierten Zuchtanreiz gänzlich entfallen zu lassen.²⁷ Während das übergeordnete Ziel der Ordnungsänderung in einer Verbesserung des Tierschutzes in der Hundehaltung und -zucht liegt, wird beim Ausstellungsverbot sogar explizit dessen generell-präventiver Charakter in den Vordergrund gestellt.²⁸

Zu beachten ist auch, dass nach h.M. dem subjektiven Willen des Gesetzgebers, selbst wenn ein solcher klar zu erkennen sein sollte, gegenüber dem objektivierten Willen des Gesetzgebers keine herausragende Bedeutung zukommt. Nach den anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung ist auf den objektivierten Willen des Gesetzgebers abzustellen. Nicht entscheidend ist der subjektive Wille, etwa eine subjektive Vorstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe oder einzelner ihrer Mitglieder, die in einer Gesetzesbegründung Niederschlag finden.²⁹ Der Rekurs des VDH auf Äußerungen einzelner Staatssekretärinnen darf also keinesfalls überschätzt werden.

Selbst die vom VDH aus der Ordnungsbegründung in Bezug genommene „Einzelfallbetrachtung mit erheblichem Aufwand“ (VDH-Stellungnahme, S. 4) eignet sich nicht zur Unterstreichung der vom VDH angeführten Argumentation. Zum einen nimmt der Bundesrat auf die Vollzugsschwierigkeiten im Einzelfall lediglich im Rahmen seiner Entschließung Bezug, in welcher er die Bundesregierung zu einer Aktualisierung des Qualzuchtgutachtens zur Auslegung des § 11b TierSchG auffordert.³⁰ Zum anderen taucht die vom VDH zitierte Formulierung sogar lediglich in der vom Bundesratsausschuss an den Bundesrat adressierten internen Begründung der Entschließungsempfehlung auf.³¹ Schließlich steht die Begründung des Bundesratsausschusses im dort explizit benannten Kontext, dass sich die Reglementierung und Ahndung von Qualzuchtvorfällen im Vollzug tatsächlich schwierig darstellt, weil eine Einzelfallbetrachtung eben mit erheblichem Aufwand

²⁷ BMEL, Verordnungsentwurf zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 10.05.2021, BR-Drs. 394/21, S. 21. Siehe auch Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchHuV § 10 Rn. 1.

²⁸ BMEL, Verordnungsentwurf zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 10.05.2021, BR-Drs. 394/21, S. 1.

²⁹ Etwa BVerfG BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, Rn. 555, bezugnehmend auf BVerfGE 1, 299, 312; 10, 234, 244; 35, 263, 278; 105, 135, 157; 133, 168, 205, Rn. 66.

³⁰ Bundesrat, Änderungen und Entschließung zur Verordnung zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 25.06.2021, BR-Drs. 394/21 (B), Ziffer 5.

³¹ Bundesrat, Empfehlungen des Ausschusses für Agrarpolitik und Verbraucherschutz zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 11.06.2021, BR-Drs. 394/1/21, S. 19.

verbunden ist – dies ist eine reine Tatsachenfeststellung, die nichts über die konkret vom Bundesrat im Einzelfall angenommenen Maßnahmen und Anordnungen der Veterinärbehörden aussagt.

Insgesamt ist die Historie der Verordnungsänderung somit eher uneindeutig, deutet jedenfalls keineswegs auf ein vom VDH argumentiertes restriktives Verständnis des Ausstellungsverbots. Im Gegenteil lässt sich aus dem Zweck, den Tierschutz effektiv zu verbessern gerade im Lichte des Art. 20a GG i.V.m. § 1 TierSchG eher eine auf einen effektiven Tierschutz gerichtete Lesart herauslesen.

An dieser historisch mindestens uneindeutigen Auslegung des Ausstellungsverbots ändern darüber hinaus auch die Aussagen der Staatssekretärinnen nichts – sofern diesen überhaupt ein relevantes Gewicht bei der Auslegung des § 10 TierSchHuV beigemessen wird. Denn aus diesen lässt sich keineswegs – wie vom VDH behauptet – herauslesen, dass § 10 TierSchHuV keinerlei Anknüpfung an bestimmte Rasedispositionen durch die Veterinärämter zulassen würde (VDH-Stellungnahme, S. 3, 5). Die Stellungnahme vermischt insofern zwei unterschiedliche Aspekte.

Auf der einen Seite mag § 10 TierSchHuV tatsächlich nicht die Ausstellung explizit ganzer Rassen verbieten. Es stimmt, dass sich das gesetzlich wirkende Ausstellungsverbot an das einzelne Tier vor Ort richtet, welches die Merkmale des § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a-d TierSchHuV erfüllt und damit nicht ausgestellt werden darf.³² Aus den zitierten Quellen des BMEL folgt damit (lediglich), dass sich aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Rasse allein noch nicht zwingend ein Verbot für die Ausstellung aller Hunde dieser Rasse aus § 10 TierSchHuV ergibt. So wird auch in den – für sich jedoch nicht rechtsverbindlichen³³ – Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV der Arbeitsgemeinschaft Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (AGT-

³² So auch BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 15.03.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041; BMEL, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Ophelia Nick vom 22.09.2022, BT-Drs. 20/3621, Nr. 49, S. 37.

³³ Es handelt sich um reine der Auslegungshilfe dienende Vollzugshinweise für die Länderverwaltungen, wobei den zuständigen Behörden – mangels entsprechender ermessensleitender Erlasse oder Verwaltungsvorschriften – ein eigener Beurteilungsspielraum sowie Ermessen verbleibt. Dies wird in der Einleitung zu den AGT-Leitlinien ausdrücklich bestätigt: AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 3. Außerdem sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich bei der in diesem Rechtsgutachten zitierten Version der Leitlinien aus Juli 2024 noch nicht um die finale Endversion der Leitlinien handelt, welche sich aktuell in Überarbeitung befinden, was jedoch an den hier vorgenommenen Verweisen auf die Leitlinien voraussichtlich nichts ändern wird.

Leitlinien) festgehalten, dass eine Rasse „nicht per se den Tatbestand des § 10 TierSchHuV“ erfüllt.³⁴

Auf der anderen Seite folgt daraus nicht, dass die Nicht-Anknüpfung des Ausstellungsverbots an die Rassezugehörigkeit die behördliche Gefahrenprognose in dieser Hinsicht einschränken würde. Im Gegenteil obliegt den Behörden der Länder der Vollzug des Ausstellungsverbots gerade nach deren freien Ermessen, wie sowohl das BMEL als auch die AGT-Leitlinien klarstellen.³⁵

Weiterhin unterschlägt die VDH-Stellungnahme wesentliche Teile der jeweiligen Antworten aus dem BMEL. So stellt das Schreiben von Frau Dr. Tennagels vom 15.03.2022 im Anschluss an die zitierte Passage sogar ausdrücklich klar: „Allerdings kommen bei bestimmten Rassen Qualzuchtmerkmale gehäuft vor oder sind sogar Rassestandard (Haarlosigkeit bei Nackthunden). Dies ist von den Ausstellerinnen und Ausstellern, an die [§ 10 TierSchHuV] gerichtet ist, zu beachten.“³⁶ In einer anderen Antwort von Frau Dr. Tennagels in derselben Sache an die Berliner Senatsverwaltung wird ebenfalls betont: „Dabei ist aus hiesiger Sicht die Rasse der ausgestellten Hunde und die Häufigkeit des Auftretens von Qualzuchtmerkmalen in der jeweiligen Rasse zu berücksichtigen.“³⁷ Sofern bei einzelnen Rassen das Vorliegen von Qualzuchtmerkmalen bei jedem einzelnen Tier der Rasse angenommen werden könne, komme sogar ein Verbot der Teilnahme ganzer Rassen in Betracht.³⁸

Auch die AGT-Leitlinien stellen klar, dass „die Rasse der ausgestellten Hunde und die Häufigkeit des Auftretens von Qualzuchtmerkmalen in der jeweiligen Rasse“ bei der behördlichen Entscheidung zu berücksichtigen sind.³⁹ Die Argumentation des VDH, die Häufigkeit bestimmter Erkrankungen innerhalb einer Rasse sei „für

³⁴ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 9.

³⁵ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Katharina Kluge vom 19.07.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041, S. 1; AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 3, 8.

³⁶ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 15.03.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041, S. 2.

³⁷ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 2.

³⁸ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 3.

³⁹ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 8.

ein Ausstellungsverbot irrelevant“ (VDH-Stellungnahme, S. 5), ist daher unzutreffend, und die Rassezugehörigkeit wie im Folgenden darzulegen auch im konkreten Fall von besonderer Relevanz.

Folglich kann aus einer Rassezugehörigkeit nach den o.g. Maßstäben der tierenschutz- und ordnungsrechtlichen Gefahrenprognose *ex ante* dennoch in der behördlichen Beurteilung eine konkrete Gefahr resultieren. Auf Grundlage dieser hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in absehbarer Zeit ist die Behörde sodann befugt, entsprechende Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG zu treffen.

IV. Konkret: Relevanz der Rassezugehörigkeit als Kriterium für die Gefahrenprognose

Auf Grundlage des oben dargelegten Maßstabs sowie der Ausführungen zur Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit ist im Folgenden zu prüfen, ob und inwiefern die veterinärbehördlichen Anordnungen an die Veranstalter den Anforderungen der Ermächtigungsgrundlage gerecht werden. Zugrunde gelegt wird dabei beispielhaft eine Anordnung des Veterinäramts Erfurt, wobei der Fokus auf den dortigen Ziffern zum Ausstellungsverbot für Hunde mit sichtbaren Merkmalen sowie mit verdeckten Merkmalen liegt.⁴⁰ Eine Prüfung aller in diesem Bescheid aufgeführten Ziffern oder gar aller in Betracht kommenden behördlichen Verfügungen kann durch das beauftragte Gutachten nicht geleistet werden und obliegt den behördlichen und gerichtlichen Rechtsbehelfsverfahren im Einzelfall.

Die Anordnung zu **Hunden mit sichtbaren Merkmalen** lautet beispielsweise:

- Absatz 1: „Der Verein lässt in allen Altersklassen und Varietäten [...] keine Hunde der in Anlage 1, Spalte 5 genannten Rassen zu Ausstellungen, zu Prüfungen oder zur Bewertung zu, die eine oder mehrere der in Anlage 1, Spalte 2 genannten sichtbaren, funktionellen Einschränkungen oder Defekte aufweisen. Hierbei ist ausschließlich das anatomische Vorliegen der funktionellen Einschränkungen oder des Defektes maßgeblich.“

⁴⁰ Bescheid der Stadt Erfurt zur 18. und 19. Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 7./8. Mai 2022 in Erfurt, 07.04.2022, Az. 39-5028-67/22-Dr.Kr, Ziffern 6, 7, 8; Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr, Ziffern 8, 9, 10.

- Absatz 2: „Soweit Hunde im Einzelfall solche funktionelle Einschränkungen oder Defekte aufweisen, und diese nicht erblich bedingt sind, kann der Verein diese Hunde abweichend von Satz 1 zulassen. Der Nachweis, dass die bei Hund vorhandenen funktionellen Einschränkungen oder Defekte nicht erblich sind, erfolgt durch ein fachtierärztliches Gutachten nach Nummer 10.“

Die Anordnung zu **Hunden mit verdeckten Merkmalen** lautet beispielsweise:

- Absatz 1: „Der Verein lässt in allen Altersklassen und Varietäten [...] Hunde der in Anlage 2, Spalte 5 genannten Rassen zu Ausstellungen, zu Prüfungen oder zur Bewertung nur dann zu, wenn sie keine der jeweils in Anlage 2, Spalte 2 genannten verdeckten, funktionellen Einschränkungen oder Defekte aufweisen.“
- Absatz 2: „Der Nachweis, dass ein Hund frei ist von verdeckten funktionelle [sic.] Einschränkungen oder Defekten, erfolgt durch ein fachtierärztliches Gutachten nach Nummer 10, das das Freisein von dem [sic.] verdeckten funktionellen Einschränkungen oder Defekten ausdrücklich bescheinigt.“
- Folgeziffer: „Von der Pflicht zur Vorlage einer tierärztlichen Bescheinigung gemäß [Nr. ...] kann für eine in Anlage 2 genannte Rassen abgewichen werden, wenn der Verein bis [...] glaubhaft machen kann, dass das Auftreten von Merkmalen nach Anlage 2 bei dieser Rasse bei weniger als 5 von 100 Tieren zu erwarten ist. [...] Die Glaubhaftmachung kann durch wissenschaftliche Untersuchungen, Stellungnahmen von unabhängigen Fachverbänden oder durch systematische Erfassung in Zuchtunterlagen erfolgen. [...]“

Aufgrund dieser zwar ähnlichen, aber in erheblichen Punkten unterschiedlichen Anordnungsziffern erfolgt die folgende Begutachtung separat.

1. Ausstellungsverbot für Hunde mit sichtbaren Merkmalen

Hinsichtlich von Hunden mit „sichtbaren, funktionellen Einschränkungen oder Defekte[n]“, wie sie sich im Detail aus den dem Bescheid beigefügten Anlagen ergeben, ist zu prüfen, ob bei diesen eine konkrete Gefahr für tierschutzrechtliche Verstöße gegeben ist, um ein Einschreiten nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG zu

rechtfertigen. Dies ist unter Zugrundelegung des ordnungsrechtlichen Gefahrenbegriffs und in Abgrenzung zu reinen Gefährerforschungsmaßnahmen im Vorfeld zu einer Gefahrenlage zu ermitteln.

Die Besonderheit bei der Anordnung der Nichtzulassung von Hunden mit sichtbaren Merkmalen zu einer Ausstellung liegt darin, dass zwar *auch* an eine Rassezugehörigkeit angeknüpft wird, jedoch eben gerade nicht ausschließlich. Im Gegenteil ist das primäre Kriterium für den Ausschluss besagter Hunde von einer Ausstellung das Vorliegen eines entsprechenden Qualzuchtmerkmals.

Beispielsweise wird in der entsprechenden Anlage zur Anordnung des Veterinäramts Erfurt als Qualzuchtmerkmal des Atmungsapparats das brachyzephal, obstruktive Atemwegssyndrom (BOAS) einschließlich ausführlicher Umschreibung der (nach außen erkennbaren) Pathomorphologie und der Symptomatik aufgeführt. Nur bei Vorliegen eben jenes sichtbaren Merkmals bei einem individuellen Hund ist der Ausstellungsveranstalter dazu angehalten, eben jenen Hund nicht zur Ausstellung zuzulassen. Dass in der letzten Spalte der entsprechenden Anlage unter „Rassedisposition“ einige Hunderassen aufgeführt sind (bspw. für BOAS: französische Bulldogge, Mops, Boston Terrier usw.), bedeutet gerade nicht, dass die Ausstellung von Hunden dieser Rassen per se verboten wäre. Denn ausweislich der veterinärbehördlichen Anordnung ist allein das „anatomische Vorliegen der funktionellen Einschränkungen oder des Defektes maßgeblich“.

Dem entsprechend entschied auch das VG Düsseldorf durch Urteil vom 05.11.2024, 23 K 7084/22, dass der Ausschluss einer Hündin der Rasse Französische Bulldogge von einer Ausstellung durch vor Ort anwesende Amtsveterinäre auf Grund des Ausstellungsverbots nach §§ 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG i.V.m. 10 S. 1 Nr. 2 lit. a) TierSchHuV rechtmäßig war. Für das Vorliegen eines Qualzuchtmerkmals sei zwar auf das konkrete Tier abzustellen, das Verwaltungsgericht sah es jedoch als zulässig an, dass das Veterinäramt im Vorfeld der Ausstellung von bestimmten Hunderassen, bei denen überwiegend Qualzuchtmerkmale vorliegen, weitere Untersuchungen verlangte. Zulässig war auch die in Augenscheinnahme und Überprüfung der Hunde dieser besonders betroffenen Rassen vor Ort.

Zum einen sind hierdurch bereits die durch den VDH vorgebrachten Argumente widerlegt, es werde entgegen dem Verbotsinhalt des § 10 TierSchHuV allein an die Rassezugehörigkeit angeknüpft. Auch besteht kein Widerspruch zu der (unverbindlichen) Auslegungshilfe der AGT-Leitlinien, da der Ausschluss von Hunden mit

sichtbaren Merkmalen gerade keinen „pauschalen Ausschluss von Hunderassen“⁴¹ darstellt, sondern – Leitlinien-konform – die Rassezugehörigkeit lediglich angemessen Berücksichtigung findet.

Zum anderen wird durch das Vorliegen solcher sichtbarer Qualzuchtmerkmale die Schwelle einer konkreten Gefahr eindeutig überschritten, sodass das Veterinäramt zu der Anordnung an den Ausstellungsveranstalter, entsprechende Hunde nicht zuzulassen, nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG ermächtigt ist. Die in der Anlage genannten sichtbaren Einschränkungen und Defekte erfüllen – sofern sie wie in der Regel erblich bedingt sind – jeder für sich einen der Tatbestände des § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a-d TierSchHuV, da sie mit Schmerzen, Leiden oder Schäden für die betroffenen Tiere verbunden sind. Die genannten Merkmale bestehen entweder darin, dass Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch fehlen oder umgestaltet oder untauglich sind und dem Tier hierdurch zumindest ein Schaden entstanden ist, oder sie erfüllen einen der anderen in § 10 S. 1 Nr. 2 lit. b-d TierSchHuV genannten Tatbestände. Während die veterinärmedizinische Beurteilung des Vorliegens solcher Schmerzen, Leiden oder Schäden – insbesondere mit Blick auf alle in den Anordnungen aufgeführten Merkmalen – außerhalb der Expertise dieses Gutachtens liegt, ergibt sich diese Beurteilung im Wesentlichen aus den Inhalten des Qualzuchtgutachtens zu § 11b TierSchG,⁴² den seitdem fortentwickelten wissenschaftlichen Erkenntnissen⁴³ sowie der in den AGT-Leitlinien aufgeführten ausführlichen Anlage 2 zu Qualzuchtmerkmalen bei Hunden.⁴⁴ Hinzu kommen die aus der mittlerweile engen Vernetzung zwischen verschiedenen Veterinärämtern resultierenden Erfahrungswerte in Bezug auf immer wiederkehrende Ausstellungstypen derselben Veranstalter mit denselben Hunderassen, bei welchen sich bereits in der Vergangenheit wiederholt Verstöße gegen das Ausstellungsverbot zeigten.

Das ist nicht vage, weil die Vetämter inzwischen untereinander in Kontakt sind, Die Ausstellungsveranstalter in diesem Fall immer dieselben sind z.B. VDH Landesverbände oder dem VDH angeschlossene Vereine und z.B. deshalb ja durch die Tierschutzreferenten der Länder eine Leitlinie zur möglichst bundesweit

⁴¹ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 9.

⁴² Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 3.

⁴³ Ein aktueller Stand dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse lässt sich bspw. der Datenbank des Qualzucht-Evidenz-Netzwerks (QUEN) entnehmen: <https://qualzucht-datenbank.eu/> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025). Zur Tauglichkeit dieser Datenbank als sachverständige Quelle, s. zuletzt VG Düsseldorf, Urteil v. 05.11.2024 – 23 K 7084/22, S. 17.

⁴⁴ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, Anlage 2.

gleichartigen Umsetzung des § 10 TierSchHuV erstellt wird, die zwar noch einmal gerade überarbeitet wird, deren Inhalt aber bereits den Ämtern bekannt ist

Auf dieser Grundlage gilt: Wenn bei einem an der jeweiligen Ausstellung teilnehmenden Hund ein nach außen offen erkennbares Qualzuchtmerkmal i.S.d. jeweiligen veterinärbehördlichen Anlagen vorliegt, so sind eindeutig konkrete Anhaltspunkte dafür gegeben, dass bei entsprechender Teilnahme dieses Hundes ernsthaft, realistisch und nicht nur fernliegend unmittelbar ein Verstoß gegen das Ausstellungsverbot des § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV droht. Im Fall einer Teilnahme dieses Hundes wäre der Tatbestand des Verbots erfüllt, sodass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit und somit eine konkrete Gefahr eines künftigen Verstoßes i.S.v. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG mit Blick auf die Hunde mit sichtbaren Merkmalen gegeben ist. Nur für solche sichtbare Merkmale greift die hier thematisierte behördliche Anordnung zur Nichtzulassung betreffender Hunde, nicht auf Grundlage ihrer Rassedisposition allein. Damit kommt es angesichts der Sichtbarkeit der jeweiligen Einschränkungen oder Defekte in diesem Fall weder auf die Abgrenzung zu Gefahrerforschungsmaßnahmen noch auf den elastischen Gefahrbegriff an.

Die Voraussetzungen zum behördlichen Einschreiten nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG würden nur entfallen, wenn das jeweilige Merkmal ausnahmsweise nicht erblich bedingt wäre, damit nicht durch Zucht gefördert oder geduldet wäre (vgl. § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV am Anfang). Angesichts des jedoch besonders wahrscheinlichen Vorliegens einer konkreten Gefahrenlage aus *ex ante* Sicht der Behörde müsste diese Wahrscheinlichkeit überhaupt erschüttert werden. Damit stellt die Möglichkeit für die ausstellungsinteressierten Hundehalter:innen, gegen ihre Nichtzulassung vorzugehen, indem sie ein fachtierärztliches Gutachten vorlegen, in dem bescheinigt wird, dass das sichtbare Merkmal *nicht* erblich bedingt ist, ein dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechendes milderes Mittel zu einem unwiderlegbaren Ausschluss dar.⁴⁵ So wird den für die *ex ante* vorliegende Gefahr Verantwortlichen die Möglichkeit eingeräumt, nachzuweisen, dass diese Gefahr entgegen dem äußeren Anschein ausnahmsweise gerade nicht besteht.

Im Ergebnis sind die Voraussetzungen des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG i.V.m. § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV mit Blick auf Hunde mit sichtbaren Merkmalen gegeben, sodass die veterinärbehördliche Anordnung in diesem Umfang

⁴⁵ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass auch ein solcher Nachweis der Nichterblichkeit nur bei manchen der sichtbaren Merkmale überhaupt realistisch gelingen kann, bspw. im Falle einer verkürzten Rute, bei denen ggf. durch tierärztliche Bescheinigung nachgewiesen werden muss, dass eine Verletzung vorlag, die eine Amputation der Rute erforderte.

gefahrenabwehrrechtlich zulässig und – unter Annahme von deren Verhältnismäßigkeit (siehe unten V.) – auch im Übrigen rechtmäßig ist.

2. Ausstellungsverbot für Hunde mit verdeckten Merkmalen

Separat hiervon ist zu prüfen, ob auch die veterinärbehördlichen Anordnungen mit Blick auf Hunde mit „verdeckten, funktionellen Einschränkungen oder Defekten“ im Rahmen der Befugnisse des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG rechtmäßig sind.

Vorweggestellt sei angemerkt, dass bei vielen Rassen mehr als nur ein einziges zuchtbedingtes Qualzuchtmerkmal vorkommt und gleichsam bei diesen Rassen oft sichtbare und verdeckte Merkmale gemeinsam vorkommen.⁴⁶ Daher ist eine völlig getrennte Beurteilung beider Merkmalstypen in der Praxis ohnehin oft obsolet, wenn ein und derselbe Hund mit verdeckten Merkmalen bereits auf Grundlage seiner sichtbaren Merkmale von der Ausstellung ausgeschlossen ist (s.o.). Dennoch soll im Weiteren das behördliche Vorgehen in Bezug auf verdeckte Merkmale im Besonderen eingegangen werden.

Bei verdeckten Merkmalen wird nach diesem Vorgehen tatsächlich vorrangig auf die Zugehörigkeit eines Hundes zu einer bestimmten, in der dazugehörigen Anlage aufgeführten, Rasse angeknüpft. Hunde solcher Rassen sind ausdrücklich nur dann zu einer Ausstellung zuzulassen, wenn die jeweiligen Ausstellungsinteressierten den Nachweis des Nichtvorliegens bestimmter, in der Rasse häufig vorkommender verdeckter Qualzuchtmerkmale erbringen können.

Unzulässig wäre ein solches Verständnis des § 10 S. 1 TierSchHuV durch die Veterinärämter nur dann, wenn sich aus dieser Verfügung ein in § 10 TierSchHuV begründeter „pauschaler Ausschluss von Hunderassen“ *per se* ergeben würde.⁴⁷ Denn im Sinne der obigen Ausführungen zur Zulässigkeit der Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit (siehe oben III.) gilt: Während richtigerweise aus § 10 TierSchHuV selbst noch kein eigenständiges Ausstellungsverbot für bestimmte Hunderassen *per se* abgeleitet werden kann, hat dies keine Auswirkungen auf die behördliche Gefahrenprognose beim effektiven Vollzug des Ausstellungsverbots.

⁴⁶ Siehe Merkblätter des QUEN, in welchen je Rasse die sicher oder möglicherweise vorhandenen zuchtbedingten Defekte aufgeführt sind, <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblaetter/> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025); z.B. QUEN-Merkblatt Nr. 23, Merkblatt Hund Rasse French Bulldog, Bearbeitungsstand 04.12.2024, <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-hund-rasse-french-bulldog/> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025).

⁴⁷ So insbesondere: AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 9.

Hieraus folgt wiederum: Wenn eine hinreichend konkrete Gefahrenlage für künftige Verstöße gegen § 10 TierSchHuV bei bestimmten Hunderassen vorliegt, kann die Behörde auf dieser Gefahrenprognose ihr behördliches Einschreiten ohne Weiteres (und unter Wahrung der sonstigen Voraussetzungen) auf § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG stützen (so unter [a.](#)). Aus der Rassedisposition in Bezug auf bestimmte Qualzuchtmerkmale folgt damit nicht *per se* ein Ausstellungsverbot, jedoch eine hinreichend hohe Wahrscheinlichkeit zu einem Schadenseintritt in absehbarer Zeit.⁴⁸ Relevanz erlangt in diesem Kontext somit der ordnungsrechtliche – elastische – Gefahrenbegriff.

Hilfsweise könnten sich die behördlichen Anordnungen zur Vorlage von fachtierärztlichen Gutachten zur Feststellung des Nichtvorliegens bestimmter Qualzuchtmerkmale auch als Gefahrerforschungsmaßnahmen darstellen und damit auf Grundlage des § 16 Abs. 2 TierSchG ergehen (so unter [b.](#)).

a. Anordnung nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG

Im Gegensatz zu den sichtbaren Merkmalen, für welche sich aus dem nach außen erkennbaren Erscheinungsbild des Hundes deutlich die hohe Wahrscheinlichkeit eines entsprechenden Verstoßes gegen § 10 S. 1 TierSchHuV ergibt, liegt eine solche offenkundige Korrelation bei den verdeckten Qualzuchtmerkmalen naturgemäß nicht vor.⁴⁹ Zur Abwendung der Gefahr der Ausstellung von Hunden mit solchen verdeckten Merkmalen, wäre es daher unzureichend, einen Hund bei Einlasskontrolle nur dann zurückzuweisen, wenn der entsprechende Defekt erkannt werden kann – denn durch einfachen Augenschein lässt sich der Defekt gerade nicht feststellen. Stattdessen wären für die einzelnen Qualzuchtmerkmale unterschiedliche, zum Teil aufwändige Untersuchungen nötig, die im Rahmen einer Einlasskontrolle nicht durchführbar sind.

Daher stellt sich die Frage nach der hinreichenden Wahrscheinlichkeit für die behördliche Gefahrenprognose auf anderer Ebene. Die Behörde muss dennoch in der Lage sein, zum Zwecke der effektiven Gefahrenabwehr die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um einen hinreichend wahrscheinlichen Schadenseintritt zu verhindern. Wie oben bereits ausführlich dargelegt bedarf es dabei für die Gefahrprognose gerade nicht einer Gewissheit, nicht einmal einer überwiegenden

⁴⁸ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchHuV § 10 Rn. 4.

⁴⁹ Dies gilt selbstverständlich vorbehaltlich des oben dargelegten häufigen Zusammenfallens von sichtbaren und verdeckten Merkmalen in den meisten Hunderassen, s. oben Fn. 46.

Wahrscheinlichkeit, des Schadenseintritts.⁵⁰ Ausreichend ist die Erwartbarkeit einer Gefahrrealisierung „in absehbarer Zeit mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit“.⁵¹ Relevant werden an dieser Stelle auch die abgestuften Wahrscheinlichkeitsgrade des elastischen Gefahrbegriffs.⁵²

Der vorliegend konkret drohende Schaden ist die Verletzung tierschutzrechtlicher Normen durch das Ausstellen eines Hundes, bei dem eines der in § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV ausdifferenzierten Qualzuchtmerkmale vorliegt. Hierbei geht es insbesondere um das Fehlen oder die Umgestaltung von Körperteilen oder Organen dergestalt, dass sie für den artgemäßen Gebrauch untauglich sind und dem Hund hierdurch Schmerzen oder Leiden zugefügt werden (Nr. 2 lit. a). Gerade an die Schmerzen und Leiden sind im Lichte des verfassungsrechtlich gewährleisteten individuenbezogenen Tierschutzes nach Art. 20a GG keine hohen Anforderungen zu stellen,⁵³ auch wenn die Stellungnahme des VDH vereinzelt eine solche restriktive Lesart suggeriert (bspw. VDH-Stellungnahme, S. 7). So handelt es sich beim Begriff der „Leiden“ um einen tierschutzspezifischen Begriff, der auch alle von dem Begriff des Schmerzes nicht erfassten länger andauernden Unlustgefühle einschließt.⁵⁴ Ein „Schaden“ ist bereits dann gegeben, wenn eine Zustandsveränderung des Tieres zum Negativen in auch nur geringfügiger Weise vorliegt,⁵⁵ d.h. eine nicht unerhebliche Negativabweichung des Tieres vom Normalzustand der Art (Hund), nicht der Rasse (z.B. Französische Bulldogge).⁵³ Dies umfasst u.a. auch schon geringfügige Gleichgewichts- und Stoffwechselstörungen, Einschränkungen beim Hören, Sehen und Fortbewegen bis hin zu Störungen beim artgemäßen Nahrungserwerb und Sozialverhalten.⁵⁶ Einer Erheblichkeit bedarf es genauso wenig

⁵⁰ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2.

⁵¹ VG Würzburg Ur. v. 23.9.2019 – W 8 K 19.648, BeckRS 2019, 23922, Rn. 26.

⁵² VGH München, Beschl. v. 8.7.2019 – 23 CS 19.849, BeckRS 2019, 15147, Rn. 19; s. auch VG Köln, Beschl. v. 10.12.2020 – 21 L 2339/20, BeckRS 2020, 35866; VG Würzburg, Beschl. v. 29.01.2020 – W 8 S 20.160, BeckRS 2020, 513, Rn. 31; VG Berlin Ur. v. 15.2.2017, 24 K 188.14, juris-Rn. 60; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 2; Düsing/Martinez/Köpernik, Ag-rarecht, 2. Aufl. 2022, TierSchG § 16a Rn. 3; Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 16a Rn. 6; für die allgemeine ordnungsrechtliche Geltung s. auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 28.10.2013 – 13 ME 132/13, NVwZ 2014, 798 (801).

⁵³ Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 8; AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 6.

⁵⁴ Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 8.

⁵⁵ Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 8.

⁵⁶ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 7 m.w.N; VG Düsseldorf, Urteil vom 05.11.2024, 23 K 7084/22.

wie einer Häufung mehrerer Schmerzen, Leiden oder Schäden: Ein Verstoß gegen § 10 TierSchHuV ist bereits beim Zufügen eines einzelnen Schmerzes, eines einzelnen Leidens oder eines einzelnen Schadens gegeben.⁵⁷

Bei Vorliegen der von den Veterinärämtern typischerweise in ihren Auflistungen geführten (verdeckten) Qualzuchtmerkmale sind solche Schmerzen, Leiden oder Schäden jeweils zu bejahen. Ohne dass in diesem Gutachten auf die Gesamtheit der aufgeführten Einschränkungen und Defekte eingegangen werden kann, lässt sich festhalten, dass der veterinärfachliche, wissenschaftliche Konsens zu den einzelnen Merkmalen gesicherte Erkenntnisse über deren Schmerz-, Leid- und/oder Schadenszufügung offenlegt.

Beispielhaft handelt es sich bei der Hüftgelenksdysplasie (HD) – einer mangelhaften Artikulation des Hüftgelenks – um eine solche multifaktoriell auch erblich bedingte Einschränkung des Skelettsystems.⁵⁸ Nach dem Qualzucht-Gutachten von 2002 kommt es in Folge einer Hüftdysplasie bei den betroffenen Hunden je nach Schweregrad zu einer Verformung des Caput femoris, Osteoarthritis sowie Kapselfibrose mit schmerzhafter spontaner Lahmheit.⁵⁹ In den aktuellen Leitlinien der AG Tierschutz wird weiter ausdifferenziert und ausgeführt, dass die HD zu unterschiedlich stark ausgeprägten zusätzlichen Schmerzen durch Arthrosen (Schmerzen), zur Einschränkung des natürlichen Bewegungsablaufes sowie des natürlichen Bewegungsdrangs (Leiden) und zu einer Fehlbildung der Hüftgelenkspfanne mit Fehlfunktion des Gelenkes und Verschleißerscheinungen (Schäden) kommen kann.⁶⁰ Sowohl das Qualzucht-Gutachten als auch die AGT-Leitlinien stützen sich wiederum jeweils auf weiterführende fachliche Quellen. Auch für die anderen von den Veterinärbehörden in ihren Anordnungen aufgeführten verdeckten Qualzuchtmerkmale existieren entsprechende gesicherte Erkenntnisse über Schmerzen, Leiden und/oder Schäden bei den betroffenen Hunden.

⁵⁷ Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 8; AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 6; vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 11b Rn. 5.

⁵⁸ Z.B. Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rasshund-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr., Anlage 2, Nr. 26.

⁵⁹ Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 31.

⁶⁰ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, Anlage 2 zu „Hüftgelenksdysplasie“, Spalten 4-6.

Angesichts dieser Kenntnislage zu den jeweiligen Merkmalen kann kaum ein Zweifel bestehen, dass im Falle von deren Vorliegen Verstöße gegen das Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV eintreten würden. Dass die behördlich zur Durchsetzung des Verbots ausgesprochenen Erfordernisse einer Nichtzulassung von bestimmten Hunden gerade an deren Rassezugehörigkeit anknüpfen, erklärt sich daraus, dass die verdeckten Merkmale nicht immer im ersten Augenschein nach außen hin in Erscheinung treten. Stattdessen dient die Rassezugehörigkeit als Anknüpfungspunkt für die *ex ante* durchzuführende Gefahrenprognose der Behörde. Dies ist ohne Weiteres im Einklang mit den oben bereits genannten Äußerungen aus dem BMEL genauso wie den AGT-Leitlinien, wonach eine behördliche Gefahreinschätzung die Häufigkeit eines Merkmals je nach Rasse zu berücksichtigen habe.⁶¹ Denn bei bestimmten Rassen sind wiederum bestimmte Defekte und Einschränkungen zuchtbedingt besonders häufig anzutreffen – oder sogar vom Rassestandard gefordert.⁶² Auch diese Erkenntnisse ergeben sich im Einzelnen aus den bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnissen, insbesondere der Datenlage aus internationalen wissenschaftlichen Datenbanken, welcher sich sowohl sachverständige Stellen wie das QUEN-Netzwerk als auch Qualzucht-Gutachten und die AGT-Leitlinien bedienen.⁶³ Beispielsweise für das Merkmal der Hüftdysplasie führen die untersuchten Anordnungen⁶⁴ übereinstimmend mit Qualzucht-Gutachten und AGT-Leitlinien insbesondere die folgenden Rassen mit entsprechend hoher Rassedisposition auf: Bernhardiner, Boxer, Deutsche Dogge, Deutscher Schäferhund, Leonberger, Mastiff, Neufundländer, Retriever, Rottweiler und Sennenhunde.⁶⁵ Dass sich die Veterinärbehörde all dieser Quellen auch bedienen kann und

⁶¹ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 15.03.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041, S. 2; BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 2; AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 8.

⁶² Siehe auch BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 15.03.2022 an den VDH e.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041, S. 2.

⁶³ Zum Qualzucht-Evidenz Netzwerk und dessen QUEN-Datenbank: <https://qualzucht-datenbank.eu/qualzucht-datenbank/> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025). Zu deren Expertise und Legitimität als sachverständige Quelle, s. VG Düsseldorf, Urteil v. 05.11.2024 – 23 K 7084/22, S. 17.

⁶⁴ Z.B. Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr., Anlage 2, Nr. 26.

⁶⁵ Sachverständigengruppe Tierschutz und Heimtierzucht des BMEL, Gutachten zur Auslegung von § 11b des Tierschutzgesetzes, 2002, S. 31; AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, Anlage 2 zu „Hüftgelenksdysplasie“, Spalte 9. Hierzu ist noch anzumerken, dass nach früher gängiger Meinung die Hüftdysplasie nur bei großen, schweren Rassen als Problem angesehen wurde. Heute ist aus entsprechenden Datenbanken ersichtlich, dass auch kleine Rassen, wie z.B. der Mops häufig (über 60 %) unter Hüftdysplasie leiden, wobei bei diesen Tieren wegen des geringen Körpergewichts davon ausgegangen wurde, diese litten weniger darunter; durch das Vorliegen des Merkmals bleibt es jedoch bei einem schwerwiegenden Schaden, siehe QUEN-Merkblatt Nr. 29, Merkblatt Hund Rasse Mops (Pug),

sogar muss, ergibt sich aus dem verwaltungsrechtlichen Grundsatz der freien Beweiswürdigung.⁶⁶

Da bei Hunden dieser Rassen das entsprechende Qualzuchtmerkmal i.S.v. § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit vorliegt und den Hunden entsprechende Schmerzen, Leiden oder Schäden verursacht, kann gerade doch aus der Rassedisposition auf eine konkrete Gefahrenlage geschlossen werden. Hinzu kommt schließlich, dass die meisten dieser Qualzuchtmerkmale so schwerwiegende Folgen für die betroffenen Tiere hervorrufen, dass nach dem elastischen Gefahrbegriff sogar geringere Anforderungen an den entsprechenden Wahrscheinlichkeitsgrad anzulegen sind, denn dieser ist u.a. abhängig vom Rang des betroffenen Schutzgutes.⁶⁷ Besondere Bedeutung erlangt in diesem Kontext somit das hohe und verfassungsrechtlich aufgewertete öffentliche Interesse an der effektiven Einhaltung tierschutzgemäßer Zustände i.S.v. Art. 20a GG, § 1 TierSchG,⁶⁸ welches ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt.⁶⁹ Je größer und schwerer der möglicherweise eintretende Schaden für dieses Schutzgut in Form eines tierschutzrechtlichen Verstoßes wiegt, desto geringere Wahrscheinlichkeitsanforderungen genügen für die Bejahung der konkreten Gefahr.⁷⁰ Anders wäre eine effektive Gefahrenabwehr für die Veterinärbehörde bei den ansonsten nicht sichtbaren Defekten nicht möglich.

Die effektive Gefahrenabwehr durch eine solche Rasseanknüpfung wird schließlich durch die Einräumung von Widerlegungsmöglichkeiten in den veterinärbehördlichen Bescheiden ausbalanciert. Zwar wäre es der Veterinärbehörde bei den hier geprüften verdeckten Merkmalen bei der Einlasskontrolle nicht möglich, festzustellen, ob der mit hoher Wahrscheinlichkeit bestehende Defekt beim einzelnen Hund ausnahmsweise doch nicht gegeben ist. Doch folgt aus dem gerade nicht an bestimmte Rassen anknüpfenden § 10 TierSchHuV, dass es dem Ausstellungsinteressierten möglich bleiben muss, einen solchen Nachweis mit geeigneter Untersuchungsmethode zu führen, denn in der Regel besteht der entsprechende Defekt

Bearbeitungsstand 29.10.2024, <https://qualzucht-datenbank.eu/merkblatt-hund-rasse-mops-pug/> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025).

⁶⁶ Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 24 Rn. 14-15.

⁶⁷ BVerwG, Urt. v. 28.03.2012 – 6 C 12/11, NJW 2012, 2676, Rn. 27.

⁶⁸ Vgl. u.a. VG Würzburg, Beschl. v. 06.02.2020 – W 8 S 19.1689, BeckRS 2020, 1592, Rn. 44; VG Cottbus, Beschl. v. 26.07.2023 – VG 1 (3) L 39/23, BeckRS 2023, 19036, Rn. 41.

⁶⁹ VGH München, Beschl. v. 07.01.2013 – 9 ZB 11.2455, BeckRS 2013, 45781, Rn. 10; OVG Magdeburg, Beschl. v. 27.10.2017 – 3 M 240/17, BeckRS 2017, 131962, Rn. 21; VG Würzburg, Urt. v. 23.09.2019 – 8 K 19.648, BeckRS 2019, 23922, Rn. 34.

⁷⁰ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchHuV § 10 Rn. 4.

nicht bei 100 % der Hunde der jeweiligen Rasse.⁷¹ Es handelt sich somit bei der entsprechenden Ausgestaltung der genannten Anordnungen mit Widerlegungsmöglichkeiten um eine dem Verhältnismäßigkeit genügende mildere Maßnahme zur Gefahrenabwehr, als es das vollständige Ausstellungsverbot der ganzen Rasse wäre (siehe im Detail unten [V](#)).⁷² Die geeignete Untersuchungsmethode hat sich dabei am entsprechenden Defekt und den dazu bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu orientieren.⁷³

Ähnliches gilt mit Blick auf die zweite Möglichkeit zum Gegenbeweis für die Veranstalter, glaubhaft zu machen, dass das Vorliegen solcher Einschränkungen oder Defekte bei weniger als 5 % der zu dieser Rasse gehörenden Hunden zu erwarten ist.⁷⁴

Aus alledem folgt, dass die Veterinärämter hinsichtlich der aufgeführten Qualzuchtmerkmale auf Grundlage des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG gegen die Ausstellungsveranstalter zur Abwehr von Gefahren vorgehen können. Die Gefahrenschwelle der konkreten Gefahr von Verstößen gegen § 10 TierSchHuV ist mit Blick auf die Häufigkeiten dieser Merkmale bei den entsprechenden Rassen gegeben. Darin liegt keine alleinige Anknüpfung an die Rasse oder gar ein faktisches Verbot der Ausstellung ganzer Rassen, sondern eine Folge der tierschutzrechtlichen Gefahrenprognose *ex ante* der Behörden.

b. Anordnung nach § 16 Abs. 2 TierSchG

Hilfsweise und für den Fall, dass entgegen den vorherigen Ausführungen eine konkrete Gefahr im Sinne des § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG verneint wird, könnte die Anordnung der Vorlage von Gesundheitszeugnissen auch auf Grundlage der behördlichen Befugnisse aus § 16 Abs. 2, 3 TierSchG erfolgen.

⁷¹ Sonst wäre ein behördliches Verbot der Teilnahme ganzer Rassen an einer Ausstellung wohl auch ohne Einschränkungen möglich, siehe BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 3.

⁷² So BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 3.

⁷³ Bspw. wäre für den Nachweis des Nichtvorliegens einer Hüftdysplasie bei einem Hund der mit beachtlicher Wahrscheinlichkeit betroffenen Rassen eine orthopädische Untersuchung und Röntgen geeignet: AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, Anlage 2 zu „Hüftgelenksdysplasie“, Spalte 7.

⁷⁴ Z.B. Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rassehund-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr., Ziffer 10. An dieser Stelle sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Anknüpfung an diese 5 %-Grenze weder zwingend nötig noch wissenschaftlich sinnvoll erscheint; siehe hierzu unten [V](#).

§ 16 Abs. 2 TierSchG ermächtigt die zuständigen Behörden dazu, die für die Durchführung ihrer tierschutzrechtlichen Aufgaben erforderlichen Auskünfte einzuholen. Die Einholung dieser Auskünfte kann sowohl formlos als auch förmlich mittels Anordnung in einem Verwaltungsakt erfolgen.⁷⁵ Die Voraussetzungen für die Einholung solcher Informationen sind niedrigschwellig: es braucht gerade noch keine Gefahr i.S. des Gefahrenabwehrrechts vorzuliegen,⁷⁶ nicht einmal der Verdacht auf einen Verstoß gegen Rechtspflichten.⁷⁷ Es genügt ein behördliches Informationsbedürfnis zur Erfüllung der eigenen Aufgaben⁷⁸ – § 16 Abs. 2 dient damit der reinen Erforschung von Sachverhalten auch im Vorfeld an konkrete Gefahrenlagen.⁷⁹ Zu den eigenen Überwachungsaufgaben, deren Durchführung § 16 Abs. 2 TierSchG dient, gehört selbstverständlich auch die Einhaltung der auf dem TierSchG beruhenden Vorschriften der TierSchHuV.⁸⁰ Weitere tatbestandliche Anforderungen für eine entsprechende Auskunftsaufforderung durch das Veterinäramt bestehen somit gefahrunabhängig nicht.

Adressat:innen einer solchen Anordnung und damit auskunftspflichtig nach § 16 Abs. 2 TierSchG sind alle Personen, die auch potentielle Adressat:innen einer tierschutzrechtlichen Anordnung sein können, unabhängig von einer Halter:innen- oder Eigentümer:innenstellung.⁸¹ Hierunter fallen demnach auch die Veranstalter von entsprechenden Ausstellungen, da gerade sie vom Ausstellungsverbot direkt adressiert werden⁸² und damit im Falle einer Gefahr (s.o.) von den Behörden nach § 16a Abs. 1 TierSchG in Anspruch genommen werden können.

Hinsichtlich des Umfangs der Auskunftspflicht gelten abgesehen von allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen keine Einschränkungen: Im Einzelnen bestimmt

⁷⁵ VG Minden, Urt. v. 26.04.2012 – 2 K 314/12, BeckRS 2012, 50913, juris-Rn. 26; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 5.

⁷⁶ VGH Mannheim, Beschl. v. 09.08.2012 – 1 S 1281/12, BeckRS 2012, 55395, juris-Rn. 4.

⁷⁷ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 4; vgl. VGH München, Beschl. v. 25.06.2007 – 25 CS 07.1409, BeckRS 2007, 29970, Rn. 2 f.

⁷⁸ VG Schleswig, Beschl. v. 20.2.2020 – 1 B 2/20, BeckRS 2020, 2058, Rn. 26.

⁷⁹ VGH Mannheim, Beschl. v. 09.08.2012 – 1 S 1281/12, BeckRS 2012, 55395; VG Berlin, Urt. v. 15.02.2017 – 24 K 188.14, BeckRS 2017, 106584 m.w.N.; Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 16 Rn. 18.

⁸⁰ Vgl. Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 4.

⁸¹ OVG Saarlouis, Beschl. v. 06.07.2017 – 2 A 180/16, BeckRS 2017, 116747; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 4; vgl. VG Cottbus, Beschl. v. 21.01.2021 – 8 L 577/20, BeckRS 2021, 1989, Rn. 9.

⁸² BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 2.

die jeweilige Überwachungsaufgabe den Umfang, wobei jede Information verlangt werden kann, die zur Aufgabenerfüllung der späteren Gefahrenabwehr notwendig ist.⁸³ Hierzu zählen insbesondere Tatsachen über mögliche tierschutzwidrige Zustände, um diese in der Folge wirksam abstellen zu können.⁸⁴ Der Behörde kommt hierbei ein Ermessen zu, welche Auskünfte sie für ihre Aufgabenerfüllung genau benötigt.⁸⁵

Demzufolge können die zuständigen Veterinärbehörden von den auskunftspflichtigen Veranstaltern die erforderlichen Informationen verlangen, die sie benötigen, um tatsächliche Erkenntnisse über das Vorliegen von Qualzuchtmerkmalen bei den auszustellenden Hunden zu erlangen. Wie dargelegt handelt es sich bei den hier geprüften Defekten und Einschränkungen bei den Hunden um verdeckte Merkmale, die von den zuständigen Mitarbeitenden im Rahmen einer Kontrolle der Ausstellungen nicht mittels Augenscheins erkannt werden könnten. Vielmehr ist die Feststellung, ob beim einzelnen Hund tatsächlich ein (wahrscheinlich erfülltes, s.o.) Qualzuchtmerkmal vorliegt, nur mittels entsprechender fachtierärztlicher Untersuchung möglich – je nach Qualzuchtmerkmal sind hierfür speziellere Untersuchungsmethoden notwendig. Es ist daher zur effektiven Ausübung der tierschutzbehördlichen Aufgaben notwendig, von den Aussteller:innen sowie den Veranstaltern die entsprechenden Gesundheitsnachweise und die darin enthaltenen Informationen zu erlangen. Auch die AGT-Leitlinien gehen davon aus, dass ein solcher Nachweis insbesondere durch Vorlage einer entsprechenden „Gesundheitsbescheinigung für jedes ausgestellte Einzeltier erfolgen“ kann – als Rechtsgrundlage hierfür wird im Vorfeld einer Gefahrenlage ebenfalls § 16 Abs. 2, 3 TierSchG gesehen.⁸⁶

Hinreichende Anhaltspunkte, entsprechende Auskünfte von den Adressat:innen zu verlangen, sind selbst bei Verneinung einer konkreten Gefahr (siehe oben [a.](#)) ohne Weiteres gegeben, da die Rassedispositionen der aufgeführten Rassen mit Blick auf die entsprechenden Defekte und Einschränkungen ein starker Indikator für eine drohende Verletzung des § 10 TierSchHuV sind.⁸⁷

⁸³ Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 16 Rn. 18; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 5.

⁸⁴ BT-Drs. 10/3158, S. 37; VG Minden, Urt. v. 26.04.2012 – 2 K 314/12, BeckRS 2012, 50913; Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 16 Rn. 19.

⁸⁵ Lorz/Metzger/Metzger, 7. Aufl. 2019, TierSchG § 16 Rn. 19.

⁸⁶ AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 8.

⁸⁷ So auch alle o.g. Quellen, die auf die Berücksichtigung der Rasse bei der Durchsetzung von § 10 TierSchHuV verweisen, z.B.: BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 15.03.2022 an den VDHe.V., Geschäftszeichen 321-34301/0041, S. 2; BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom

Auch stellen die Veranstalter: nicht nur zulässige Adressat:innen des Auskunftsverlangens dar, da sie selbst auch durch das Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV ausdrücklich adressiert werden (s.o.). Das Vorgehen gegen sie als Auskunftspflichtige ist auch im Rahmen einer behördlichen Störerauswahl ermessensfehlerfrei und zulässig. Denn die Störerauswahl hat sich wie allgemein im Ordnungsrecht an der Effektivität der Gefahrenabwehr zu orientieren. Ein alternatives Vorgehen im Sinne eines an die Ausstellungsinteressierten adressierten Auskunftsverlangens nach § 16 Abs. 2 TierSchG wäre für die Veterinärbehörden überhaupt nicht möglich. Denn weder den Ausstellungsveranstaltern selbst noch den Behörden sind diese vor der Ausstellung dergestalt bekannt, dass gegen sie noch vereinzelte Anordnungen oder Auskunftsverlangen ergehen könnten. Ein effektives Vorgehen zur Ermittlung der notwendigen Informationen über die Aussteller:innen selbst ist damit nicht möglich. Im Gegensatz handelt es sich bei den Veranstaltern als Schnittstellen zwischen Behörde und Aussteller:innen sowie als die Hauptverantwortlichen für die jeweilige Ausstellung um die geeignetsten Adressaten der behördlichen Auskunftspflicht. Ihnen ist es sowohl möglich, ihre Mitglieder und die Ausstellungsinteressierten rechtzeitig und umfassend zu informieren, als auch die erforderlichen Untersuchungsinformationen von diesen als Zulassungsvoraussetzung zur Ausstellung einzufordern.

Somit können die Veterinärämter – wenn nicht bereits auf Grundlage des § 16a Abs. 1 S. 1 als Gefahrenabwehrmaßnahme (siehe oben [a.](#)) – jedenfalls auf Grundlage des § 16 Abs. 2 TierSchG als Gefahrerforschungsmaßnahme von den Ausstellungsverantwortlichen verlangen, die entsprechenden Gesundheitsnachweise zum Nichtvorliegen konkreter Qualzuchtmerkmale vorzulegen.

Auf die möglichen Grenzen solcher Aufforderungen auf Rechtsfolgenseite wird noch im Folgenden eingegangen.

V. Verhältnismäßigkeit der Anordnungen

Auf Rechtsfolgenseite müsste die Anordnung, entsprechende Gesundheitsnachweise vor Erlass vorzulegen, auch ermessensfehlerfrei gewählt sein. Die Behörde ist hierbei im Rahmen ihres Auswahlermessens insbesondere durch den Grundsatz

23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 2; AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 8.

der Verhältnismäßigkeit (vgl. § 40 VwVfG) sowie den Bestimmtheitsgrundsatz (hierzu unten [VII.](#)) gebunden.⁸⁸ Denn angesichts des Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit der Aussteller:innen sowie der Veranstalter aus Art. 2 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) durch die Anordnungen sind diese Einschränkungen in verhältnismäßigen Ausgleich mit dem verfolgten Zweck zu bringen. Ein Entscheidungsermessen über das Ob des Handelns kommt der Behörde bei Feststellung einer Gefahr für tierschutzrechtlicher Rechtsgüter jedoch nach h.M. nicht zu.⁸⁹

Die Anordnungen verfolgen das **legitime Ziel**, das Ausstellungsverbot aus § 10 TierSchHuV durchzusetzen und damit den verfassungsrechtlich in Art. 20a GG verankerten Tierschutz in der Hundehaltung und -zucht zu verwirklichen.⁹⁰ Konkret soll durch das Ausstellungsverbot selbst wiederum der Zuchtanreiz mit Blick auf Hunde mit Qualzuchtmerkmalen reduziert werden und gleichzeitig verhindert werden, dass diese Hunde von einem Publikum wahrgenommen werden und sich dadurch die Nachfrage erhöht.⁹¹

Die Anordnungen sind auch **geeignet**, die Erreichung dieses Ziels zu fördern, denn durch den Ausschluss von Hunden mit konkret aufgeführten sichtbaren Merkmalen kann sichergestellt werden, dass Hunde mit solchen erblich bedingten Einschränkungen und Defekten nicht ausgestellt werden und damit nicht gegen das Ausstellungsverbot des § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV verstoßen wird. Bei verdeckten Merkmalen wird durch das Erfordernis der Vorlage einer Bestätigung der Defektfreiheit bei bestimmten Rassen ebenfalls vermieden, dass eine Vielzahl solcher Hunde bei Rassen mit entsprechenden Prävalenzen entgegen dem Verbot aus § 10 TierSchHuV ausgestellt werden.

Weiter müssten die gewählten Anordnungen erforderlich sein, d.h. es dürfte den Veterinärämtern **kein milderes, gleich effektives Mittel** zur Verfügung stehen. Umgekehrt müsste die Anforderung an die Veranstalter, mittels Einlasskontrolle sicherzustellen, dass nur solche Hunde an der jeweiligen Ausstellung teilnehmen dürfen, die ein fachtierärztliches Gutachten zum Nachweis der Nichterblichkeit (für sichtbare Qualzuchtmerkmale) bzw. bei bestimmten Rassen zum Nachweis der

⁸⁸ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 4.

⁸⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 08.11.2018 – 11 LB 34/18, NVwZ-RR 2019, 503, Rn. 57; VGH München, Beschl. v. 08.11.2016 – 20 CS 16.1193, BeckRS 2016, 55025; Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 5.

⁹⁰ BMEL, Verordnungsentwurf zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 10.05.2021, BR-Drs. 394/21, S. 1.

⁹¹ BMEL, Verordnungsentwurf zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 10.05.2021, BR-Drs. 394/21, S. 21.

Freiheit von verdeckten Qualzuchtmerkmalen vorlegen können,⁹² das mildeste effektive Mittel zur Erreichung der verfolgten Tierschutzzwecke sein.

In Betracht kommen verschiedene möglicherweise mildere Mittel zur Zweckförderung. Jedoch ist fraglich, ob diese tatsächlich gleichermaßen effektiv sind zur Gewährleistung des Ausstellungsverbots nach § 10 TierSchHuV.

Zunächst könnte die Behörde als mildere Maßnahme den Veranstaltern lediglich aufgeben, ihren Mitgliedern und potentiell Teilnahmeinteressierten für die Ausstellungen **anzukündigen und mitzuteilen**, dass nach § 10 TierSchHuV die Ausstellung von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen nicht mehr erlaubt ist. Dadurch würde die Verantwortung auf die Ausstellungsinteressierten weiterverlagert werden und diese könnten selbstständig und freiwillig die Einhaltung der Anforderungen des § 10 TierSchHuV veranlassen oder im Falle von erblich bedingten (sichtbaren bzw. bekannten) Qualzuchtmerkmalen von einer Teilnahme an der Ausstellung absehen. Eine solche rein informative Weitergabe der Anforderungen des Ausstellungsverbots an die einzelnen Hundehalter:innen in Verbindung mit deren Selbstverpflichtung ist jedoch in keinem Sinne für sich genommen gleich geeignet, das Ausstellungsverbot effektiv durchzusetzen. Zwar ist eine zusätzliche Mitteilung und ausführliche Information an die Mitglieder, dass nur Hunde ohne Qualzuchtmerkmale zur Teilnahme zugelassen werden, durchaus wünschenswert und trägt ergänzend zur effektiveren Umsetzung des Ausstellungsverbots bei, da einige Hundehalter:innen dadurch bereits von einer Anmeldung von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen absehen werden. Eine solche Ankündigung allein stellt ein zu sehr auf Freiwilligkeit setzendes und damit ineffektives Mittel dar, da ohne entsprechende Kontrollmaßnahmen die meisten Ausstellungsinteressierten gerade bei verdeckten Merkmalen das Risiko eingehen dürften, trotz vorhandener Qualzuchtmerkmale an einer Ausstellung teilzunehmen.

Ebenso wenig kommen als mildere, gleich geeignete Mittel die Verpflichtung an die Veranstalter in Betracht, reine **Stichprobenkontrollen** durchzuführen oder den Ausschluss von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen auf die **Ringrichter:innen auf dem Gelände** selbst (also nach Einlass zur Ausstellung) zu verlagern. In beiden Konstellationen würden bei lebensnaher Betrachtung niemals alle Hunde

⁹² Hierbei wird i.d.R. ein vom zuständigen Veterinäramt zur Verfügung gestellter Untersuchungsbogen mit den entsprechenden Untersuchungsanforderungen verwandt, nicht jedoch das durch den VDH vorgegebene Formular, da dieses keine ausreichenden Angaben zu den in Betracht kommenden Qualzuchtmerkmalen enthält. Nur wenn diese Bescheinigung dem Ausstellungsveranstalter zusammen mit der Anmeldung vorliegt, darf eine Anmeldung zur Ausstellung angenommen und bestätigt werden. D.h. der Veranstalter prüft jede Anmeldung dahingehend, ob die jeweilige rassespezifische Gesundheitsbescheinigung vorliegt.

identifiziert werden können. Somit käme es auch weiterhin zur Ausstellung einer großen Anzahl von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen entgegen dem Verbot aus § 10 TierSchHuV, sodass bereits die gleiche Eignung zu verneinen ist. Auch wenn erst ein:e Ringrichter:in gegenüber den Aussteller:innen von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen einschreitet, ist im eng getakteten Geschehen der Ausstellungsrealität davon auszugehen, dass nicht alle Hunde rechtzeitig identifiziert werden dürften. Ohnehin käme es zu einem solchen punktuellen Ausschluss in der Regel erst dann, wenn der Hund bereits (wenn auch für einen kurzen Zeitraum) ausgestellt worden ist, d.h. von einem nicht von vorneherein begrenzten Personenkreis betrachtet worden ist.⁹³ Ein Verstoß gegen § 10 S. 1 TierSchHuV würde damit bereits stattgefunden haben, bevor es zu einer Abstellung durch den:die Ringrichter:in kommen könnte. Denn das Ausstellungsverbot zielt nach der Verordnungsbegründung gerade darauf ab, zu verhindern, „dass diese Hunde von einem Publikum wahrgenommen werden und dadurch die Nachfrage nach ihnen steigt.“⁹⁴ Auch hierin liegt eine evident weniger effektive Maßnahme zur Zweckerreichung als in den o.g. Anordnungen beim Einlass zur Ausstellung. Hinzu kommt schließlich, dass eine erst nachträglichen Verweisung eines Hundes und seines/seiner Halter:in von der Ausstellung einen wesentlich höheren Aufwand erfordert und hierbei nach ständiger Erfahrung der Veterinärbehörden mit erheblichen Konflikten zu rechnen ist – bis hin zu lautstark geführten Auseinandersetzungen mit den Ringrichter:innen oder Veterinärämtsmitarbeitenden.⁹⁵

Schließlich ist fraglich, ob die **Durchführung einer umfassenden Einlasskontrolle** bei jeder Ausstellung entweder durch die Veterinärbehörde selbst oder durch von den Veranstaltern beauftragte Tierärzt:innen mit entsprechender Einzelfallprüfung jedes Hundes ein milderes, gleich geeignetes Mittel darstellen könnte. Dies würde die Anforderung an die Ausstellungsinteressierten entfallen lassen, die o.g. entsprechenden fachtierärztlichen Gutachten beim Einlass vorlegen zu müssen; stattdessen würde bei den Einlasskontrollen selbst jeweils das Vorliegen entsprechender Qualzuchtmerkmale i.S.v. § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a)-d) TierSchHuV geprüft werden. Jedoch ist eine Zurückweisung erst nach eigenständiger Prüfung bei Einlasskontrolle mit Blick auf die Vielzahl verdeckter Merkmale völlig unzureichend, denn durch einfachen Augenschein lässt sich der Defekt gerade nicht feststellen.

⁹³ Vgl. AG Tierschutz der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz, Leitlinien zur Auslegung und zum Vollzug des Ausstellungsverbots von § 10 TierSchHuV, Juli 2024, S. 5; Erbs/Kohlhaas/Metzger, Strafrechtliche Nebengesetze, 254. EL 2024, § 10 TierSchHuV Rn. 2.

⁹⁴ BMEL, Verordnungsentwurf zur Änderung der Tierschutz-Hundeverordnung und der Tierschutztransportverordnung, 10.05.2021, BR-Drs. 394/21, S. 21.

⁹⁵ So mussten die Amtsveterinär:innen in dem VG Düsseldorf, Urteil vom 05.11.2024, 23 K 7084/22 zugrunde liegenden Fall die Polizei zur Umsetzung ihrer Anordnungen hinzurufen, da Hundehalter:innen sie beleidigten und mit Übergriffen drohten.

Die für die einzelnen Qualzuchtmerkmale unterschiedlichen, zum Teil aufwändigen Untersuchungen sind im Rahmen einer Einlasskontrolle nicht durchführbar (siehe bereits [IV.2.a.](#)).

Hinsichtlich der **sichtbaren** Qualzuchtmerkmale ist erneut klarzustellen, dass die wenigsten Qualzuchtmerkmale aufweisenden Hunde nur einen einzigen Defekt i.S.v. § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV haben. Vielmehr kommen sehr häufig mehrere, oftmals sowohl sichtbare als auch verdeckte, Merkmale bei ein und demselben Hund vor.⁹⁶ Somit kann die Prüfung der umfassenden Einlasskontrolle als milderes Mittel aus den weitgehend selben Gründen auch bei sichtbaren Merkmalen als schlechter geeignet verworfen werden.

Selbst unter losgelöster Betrachtung nur sichtbarer Qualzuchtmerkmale stellt die hier geprüfte Anordnung der Veterinärämter das mildeste, gleich geeignete Mittel dar. Denn das Erfordernis, entsprechende Hunde nur mit dem fachtierärztlichen Nachweis der Nichterblichkeit für den einzelnen Hund zu einer Ausstellung zuzulassen, erleichtert nicht nur die Abläufe bei der ohnehin durchzuführenden Einlasskontrolle maßgeblich, sondern sichert auch effektiv die rechtskonforme Durchführung der Veranstaltung. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der *zusätzlichen* Anknüpfung an die Rassezugehörigkeit auch bei sichtbaren Qualzuchtmerkmalen. Weder mit Blick auf die verdeckten Merkmale (angesichts der aufwändigen Untersuchungsmethoden, s.o.) noch auf die sichtbaren Merkmale ist eine umfassende Kontrolle erst vor Ort – einschließlich etwaiger Diskussionen über die Nichterblichkeit, wenn kein entsprechender Nachweis von vorneherein gefordert wird – durch Veterinärämtermitarbeitende praktisch leistbar. Angesichts einer durchschnittlichen Mindestuntersuchungszeit beim Einlass von 5 Minuten pro Hund – selbst auf sichtbare Merkmale – würde es z.B. bei großen Ausstellungen von 2.000 bis 6.000 teilnehmenden Hunden eine Unzahl von fachkompetenten Tierärzt:innen vor Ort benötigen, um den Einlass so vieler Ausstellungsinteressierter in etwa zwei Zeitstunden durchführen zu können. Ein solcher Aufwand ist weder von den Veterinärbehörden noch von den Veranstaltern selbst praktisch handhabbar. Insbesondere sind allein durch den Veranstalter beauftragte Tierärzt:innen erfahrungsgemäß meist nicht neutral und deshalb abzulehnen.⁹⁷

⁹⁶ Siehe bereits Fn. 46.

⁹⁷ Anders zu beurteilen wären lediglich von der Veterinärbehörde beauftragte und bezahlte Tierärzt:innen, wobei die hierfür anfallenden Kosten vom Veranstalter zu tragen wären. Die sonstigen vorgebrachten Einwände gegen die gleiche Eignung blieben dagegen bestehen.

Damit würden solche Einzelfalluntersuchungen erst vor Ort kein gleich geeignetes Mittel darstellen, um die Durchsetzung des § 10 TierSchHuV zu gewährleisten. Wenn dagegen die Vorlage entsprechender Gesundheitsuntersuchungen für die in den Anordnungen genannten Hunderassen bzw. diejenigen Hunde(rassen) mit sichtbaren Qualzuchtmerkmalen verlangt wird, kann der Einlass mit deutlich weniger Aufwand durch Überprüfung der entsprechenden Untersuchungsnachweise durchgeführt werden. Anwesende Veterinärämtsmitarbeitende könnten sodann durch Überprüfungen zumindest bei grob sichtbaren Defekten sicherstellen, dass keine Hunde mit Qualzuchtmerkmalen durchs Raster gelangen.

Im Ergebnis handelt es sich bei den untersuchten veterinärbehördlichen Anordnungen somit um erforderliche Maßnahmen, da keine mildereren, gleich geeigneten Mittel bestehen.

Darüber hinaus ist durch das Handeln der Behörden auch der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** im Ganzen gewahrt, da die entgegenstehenden Interessen in einen **angemessenen** Ausgleich gebracht werden.

Allgemein ist diesbezüglich auf die oben bereits angerissenen Abwägungen zwischen der Allgemeinen Handlungsfreiheit der Ausstellungsinteressierten und Veranstalter auf der einen Seite und den tierschutzrechtlichen Zielsetzungen der Maßnahmen auf der anderen Seite zu verweisen (s. oben [IV.2.a.](#)). Insbesondere die teilweise sehr hohen Wahrscheinlichkeiten des Vorliegens von Qualzuchtmerkmalen und damit von entsprechenden Schmerzen, Leiden oder Schäden bei den Hunden stehen auf der Seite der Tierschutzinteressen – bestärkt durch die hohe verfassungsrechtliche Bedeutung des Tierschutzes nach Art. 20a GG.⁹⁸ Hervorzuheben ist auch die vom Ordnungsgeber in § 10 TierSchHuV gewählte Wertung, die Ausstellung von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen grundsätzlich zu verbieten und gerade nicht unter einen behördlichen Verbotsvorbehalt – nicht einmal unter einen Erlaubnisvorbehalt – zu stellen (s. ausführlich oben [I.](#)). Dagegen stehen letztlich Eingriffe nur in die als Auffanggrundrecht fungierende allgemeine Handlungsfreiheit der Hundehalter:innen und Veranstalter aus Art. 2 Abs. 1 GG (i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) ohne entsprechende Aufwertung durch spezifischere Grundrechtsgewährleistungen.

Hinzu tritt, dass die Anordnungen selbst eine ausgleichende Regelung treffen und den Hundehalter:innen der betroffenen Hunde(rassen) deren Ausstellung nicht per

⁹⁸ Vgl. u.a. VG Würzburg, Beschl. v. 06.02.2020 – W 8 S 19.1689, BeckRS 2020, 1592, Rn. 44; VG Cottbus, Beschl. v. 26.07.2023 – VG 1 (3) L 39/23, BeckRS 2023, 19036, Rn. 41.

se verbieten, sondern verschiedene Möglichkeiten eröffnen, das ausnahmsweise Nichtvorliegen der Voraussetzungen des Ausstellungsverbots nachzuweisen. Bei sichtbaren Merkmalen kann durch Vorlage eines Gutachtens die Nichterblichkeit nachgewiesen werden. Auch bei Hunderassen mit hoher Rassedisposition bestimmter Qualzuchtmerkmale i.S.v. § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a)-d) TierSchHuV kann der Ausstellungsausschluss umgangen werden, indem ein Gutachten zum Nichtvorliegen der entsprechenden Merkmale vorgelegt wird. Auch nach Ansicht des BMEL ist die Forderung nach einem Nachweis über die Freiheit von Qualzuchtmerkmalen ein milderes Mittel als ein Verbot der Teilnahme einer ganzen Rasse an einer Ausstellung.⁹⁹

Das Veterinäramt Erfurt räumte zusätzlich dem Veranstalter die Möglichkeit ein, glaubhaft zu machen, dass weniger als 5 % einer Rasse von funktionellen Einschränkungen und Defekten betroffen sind.¹⁰⁰ Mit dieser Option könnte der Veranstalter eine aus *ex ante* Sicht konkrete Gefahr widerlegen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass nach fachwissenschaftlichen Erkenntnissen die 5 %-Schwelle hier unpassend gewählt zu sein scheint. Zum einen sind solche Daten durch die entsprechenden Zuchtvereine faktisch bisher nicht erhoben worden, sodass eine entsprechende Glaubhaftmachung kaum gelingen dürfte.¹⁰¹ Zum anderen stammt die Bezugnahme auf eine Grenze von maximal 5 % in einer Rasse aus einem anderen, nicht auf die Hundezucht übertragbaren Kontext, nämlich aus höchst detailliert erhobenen Zucht von Versuchstieren, bei welcher Prävalenzen in einer geschlossenen Population deutlich festgestellt werden können.¹⁰² Sofern also den Veranstaltern ein solcher Gegenbeweis in Bezug auf eine Rasse zum Ausgleich eröffnet werden soll, sollte hierfür vielmehr der heute anerkannte Maßstab herangezogen werden: Der Gegenbeweis würde dann gelingen, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass der entsprechende Defekt in der jeweiligen Rassepopulation nicht häufiger vorkommt als im Durchschnitt aller Rassen.¹⁰³ In

⁹⁹ BMEL, Antwort-Schreiben von Dr. Eva Tennagels vom 23.05.2023 an die Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz des Landes Berlin, Geschäftszeichen 321-34805/0006#006, S. 3.

¹⁰⁰ Z.B. Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr., Ziffer 10.

¹⁰¹ Landesbeauftragte für Tierschutz in Hessen, Schreiben an die Fédération Cynologique Internationale zum Internationalen Zuchtreglement der FCI, 20.01.2023, S. 4.

¹⁰² Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Beurteilung der Belastung genetisch veränderter Mäuse und Ratten, Version 2, Empfehlung Nr. 002/2016 des Nationalen Ausschuss (TierSchG) vom 9. September 2016, <https://www.bfr.bund.de/cm/343/ beurteilung-der-belastung-genetisch-veraenderter-maeuse-und-ratten-version-2.pdf> (zuletzt aufgerufen am 14.02.2025).

¹⁰³ Rudel/Nothnagel, Qualzucht beim Hund – ein ethisches Problem der modernen Zuchtmethoden, Tier-schutzbund Journal 2012 (10(4)), 182-190.

jedem Fall stellt eine solche Widerlegungsmöglichkeit eine weitere Ausgleichswirkung für die Eingriffe in die Grundrechte der Ausstellungsverantwortlichen her.

Unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit ist schließlich ebenfalls klarzustellen, dass durch die Widerlegungsmöglichkeit durch Vorlage eines fachtierärztlichen Gutachtens keine Hundehalter:innen zur Durchführung von „*invasiven Untersuchungsmaßnahmen an gesunden Hunden*“ verpflichtet werden, wie es in der VDH-Stellungnahme (S. 12-14) behauptet wird. Bei Rassen mit hoher Rassedisposition und einer hohen Wahrscheinlichkeit, dass bei den entsprechenden Hunden Qualzuchtmerkmale vorliegen, ist die Untersuchung mit Blick auf das konkrete Merkmal explizit indiziert – ob der Hund „gesund“ ist, wie der VDH unterstellt, muss überprüft werden. Des Weiteren werden Ausstellungsinteressenten nicht grundsätzlich zu einer solchen Untersuchung verpflichtet; die Untersuchung steht ihnen frei, wenn sie einen Hund trotz hoher Rassedisposition ausstellen wollen. Dies dient gerade dem Ziel des § 10 TierSchHuV, die Nachfrage nach Hunden mit Qualzuchtmerkmalen zu reduzieren. Von der Teilnahme an Ausstellungen können die Halter:innen ohne Weiteres absehen, wenn sie die dafür erforderlichen Untersuchungen vermeiden wollen. Überdies sind viele der Untersuchungsmethoden nicht invasiv und nur auf einem sehr geringen Niveau einschränkend für die Tiere. Oft genügt ein einfacher Gentest. Selbst bei eingriffsintensiveren Untersuchungsmethoden reicht häufig eine einzige Untersuchung für das gesamte Leben des Tieres, zum Beispiel das Röntgen des Hüftgelenks. Die Eingriffsintensität ist im Hinblick auf die Möglichkeit, danach an mehreren Ausstellungen teilnehmen zu können, als gering einzustufen. Bei verantwortungsvollen Zuchten sind entsprechende Untersuchungen bereits vor der Zulassung zur Zucht erforderlich und somit für viele Ausstellungshunde ohnehin bereits erfolgt. Doch auch bezüglich Untersuchungen, die eine höhere Belastung für das Tier darstellen, wie zum Beispiel bei einer Computertomographie, ergibt sich die Verhältnismäßigkeit aus dem Zweck des § 10 TierSchHuV, der Indikation durch eine hohe Wahrscheinlichkeit des Vorliegens des entsprechenden Defekts sowie der Freiwilligkeit der Ausstellungsteilnahme.

VI. Kein Verstoß gegen den Amtsermittlungsgrundsatz

Schließlich ist mit Blick auf die bisherigen Ausführungen zu prüfen, ob das Vorgehen der Veterinärämter gegen den Amtsermittlungsgrundsatz und das Normbegünstigungsprinzip verstößt.

Zusammengefasst stützt sich dieses Argument des VDH (VDH-Stellungnahme, S. 6-11) darauf, die Behörde sei durch die eigene Amtsermittlungspflicht dazu verpflichtet, den Sachverhalt selbst umfassend zu ermitteln und dürfe dies nicht auf die Betroffenen überwälzen. Das hiermit zusammenhängende Normbegünstigungsprinzip führe zudem dazu, dass derjenige, „der sich auf die nach dem Tatbestand der einschlägigen Norm rechtsbegründenden Tatsachen und somit die ihm günstigen Rechtsfolgen berufen möchte, hierfür darlegungs- und beweisbelastet ist“ (VDH-Stellungnahme, S. 6).

Die Argumentation des VDH begegnet jedoch auch an dieser Stelle erheblichen Bedenken und verkennt erneut wesentliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens, auf welches es jedoch immer wieder Bezug nimmt.

Zunächst ist bereits die pauschale Bezugnahme auf das Normbegünstigungsgebot im Verwaltungsverfahren falsch, wie sich schon aus den vom VDH hierzu zitierten Quellen selbst ergibt. Denn eine schematische Übernahme dieses zivilprozessualen Grundsatzes für das Verwaltungsverfahren wird ausdrücklich abgelehnt.¹⁰⁴ Daher bestehen im Verwaltungsrecht aufgrund der anderweitigen Ausrichtung in Beweislastfragen erhebliche Schwierigkeiten bei einer pauschalen Anwendung dieses Grundsatzes.¹⁰⁵ Im Falle eines non liquet ist zu fragen, wem das Risiko der Verwaltungsentscheidung eher zumutbar ist.¹⁰⁶ Dabei ist auf die dem Gesetz zugrunde liegende Interessenwertung abzustellen.¹⁰⁷ Es kommt in erster Linie auf die Besonderheiten des jeweiligen materiellen Rechts an, woraus sich die eigentlichen Anforderungen an die zu erfüllenden Tatbestandsmerkmale sowie die daraus resultierende Verteilung der Beweislast erst ergeben.¹⁰⁸ Demnach ist „[d]ie Frage, wer (Behörde oder Beteiligter) die Folgen dieser Ungewissheit des Sachverhaltes trägt [...] in §§ 24, 26 nicht geregelt[; s]ie ist eine materiell-rechtliche Frage“.¹⁰⁹ Weitere Hilfsmittel zur Bestimmung der gerechten Beweislastverteilung sind im Verwaltungsrecht das Regel-Ausnahme-Verhältnis und die größere Beweisnähe.¹¹⁰

¹⁰⁴ BeckOK VwVfG/Heßhaus, 65. Ed. 1.10.2024, VwVfG § 24 Rn. 17.1.

¹⁰⁵ Schoch/Schneider/Schneider, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 24 Rn. 125.

¹⁰⁶ BVerwG, Urt. v. 19.09.1969, IV C 18.67, juris Rn. 26 - 27.

¹⁰⁷ Huster, Beweislastverteilung und Verfassungsrecht, NJW 1995, 112.

¹⁰⁸ BeckOK VwVfG/Heßhaus, 65. Ed. 1.10.2024, VwVfG § 24 Rn. 16.

¹⁰⁹ Stelkens/Bonk/Sachs/Kallerhoff/Fellenberg, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 24 Rn. 55. So mit verschiedenen Ergebnissen zur materiellen Beweislast bspw. auch BVerwG, Urt. v. 25.03.1964 – VI C 150.62, juris Rn. 17 ff.; BVerwG, Urt. v. 27.11.1980 – 2 C 38/79, juris Rn. 39 ff.; BVerwG, Urt. v. 30.03.2010 – 1 C 7/09, NVwZ 2010, 1367.

¹¹⁰ Bettermann, Verhandlungen des 46. Deutschen Juristentages, 1966, Bd. II E S. 44.

Die Ausführungen des VDH zum vermeintlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der Regel einer erlaubnisfreien Tätigkeit und dem (vermeintlichen, s. oben) Verbotsvorbehalt des Ausstellungsverbots als Ausnahme (VDH-Stellungnahme, S. 7) ändern hieran nichts. Erneut wird § 10 TierSchHuV fälschlicherweise als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ (VDH-Stellungnahme, S. 9) charakterisiert, woraus abgeleitet wird, die Behörde müsse die Tatsachen für ein (selbst auszusprechendes) Ausstellungsverbot entsprechend darlegen und beweisen. Wie bereits an anderer Stelle ausführlich dargelegt (siehe oben [I.](#)), verkennt bereits diese Einordnung durch den VDH die eigentliche Gesetzessystematik. Das Ausstellen von Hunden mit Qualzuchtmerkmalen ist durch den Verordnungsgeber mit § 10 TierSchHuV gerade grundlegend verboten worden, ohne dass es hier eines weiteren Verbots bedürfte.

Die Amtsermittlungspflicht verpflichtet die Behörde aber nur dazu, den ihrer konkreten Entscheidung zugrunde zu legenden Sachverhalt selbst festzustellen.¹¹¹ Es kommt maßgeblich darauf an, welche tatsächlichen Voraussetzungen für die jeweilige behördliche Entscheidung erfüllt sein müssen.¹¹² Somit ist nur entscheidend, welche Anforderungen das einschlägige materielle Recht an das behördliche Einschreiten stellt.

In diesem Zusammenhang legt die VDH-Stellungnahme ihrer Begutachtung erneut die falschen Maßstäbe zugrunde. Die Veterinärbehörden handeln hier gerade nicht, um selbst ein Ausstellungsverbot gegenüber den Veranstaltern auszusprechen. § 10 TierSchHuV stellt nicht die eigenständige Ermächtigungsgrundlage für einzelne Behörden dar, welche dann das tatsächliche Vorliegen der jeweiligen Qualzuchtmerkmale beim einzelnen Hund darzulegen hätten (so aber VDH-Stellungnahme, S. 2, 6-7). Vielmehr ist § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG als ordnungsrechtliche Gefahrenabwehrnorm die relevante Ermächtigungsgrundlage. Damit handeln die Behörden jeweils in präventiver Gefahrenabwehrfunktion und zur Verhinderung eines (zukünftigen) Schadens für die in § 10 TierSchHuV geschützten Rechtsgüter (hierzu bereits ausführlich oben [I.](#)).

Es kommt somit bei der Bestimmung des konkreten Maßstabs für die behördliche Amtsermittlungspflicht auch in erster Linie auf die Grundsätze des Gefahrenabwehrrechts an. Wenn im Folgenden und bereits in der vorgehenden Prüfung (siehe insbesondere [III.-IV.](#)) daran angeknüpft wird, werden hierdurch nicht „sämtliche verwaltungsrechtliche Regeln und Grundsätze [ausgehebelt]“, wie vom VDH

¹¹¹ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 4a.

¹¹² Vgl. BeckOK VwVfG/Heßhaus, 65. Ed. 1.10.2024, VwVfG § 24 Rn. 5-5.1.

formuliert (VDH-Stellungnahme, S. 8). Vielmehr kommen diese verwaltungsrechtlichen Grundsätze der Amtsermittlung nur in Verbindung mit dem jeweiligen (ggf. modifizierenden) materiellen Recht – hier der Gefahrenabwehr – zum Tragen.¹¹³

Diese gefahrenabwehrrechtlichen Modifikationen sind auch vorliegend entscheidend, denn sie führen dazu, dass an das behördliche Einschreiten geringere Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe angelegt werden.¹¹⁴ Je nach Gefahrenlage ist die Behörde berechtigt oder gar verpflichtet mit Blick auf das bedrohte Rechtsgut (bzw. die drohende Verletzung einer Verbotsnorm) bereits bei einer geringen Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts tätig zu werden.¹¹⁵ Zum Vorliegen dieser Voraussetzungen wurden an obiger Stelle bereits im Detail ausgeführt (siehe oben [II.-IV.](#)). Wenn die Behörden daher zum einen bei sichtbaren Merkmalen (im wahrsten Sinne des Wortes) offensichtlich und zum anderen bei verdeckten Merkmalen aus der erheblichen Rassedisposition ebenso eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts annehmen, bürden sie damit nicht eine etwaige Beweislast ungerechtfertigterweise den Betroffenen auf. Sie erfüllen im Gegenteil gerade den für die Gefahrenabwehr erforderlichen Wahrscheinlichkeitsmaßstab der konkreten Gefahr aus § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG i.V.m. den (u.a. elastischen) Gefahrbegriffen des jeweiligen Polizeirechts.

Gemäß § 26 VwVfG kann die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Ermittlungen die Beteiligten heranziehen. Die allgemeine Mitwirkungspflicht der Beteiligten, die sich bereits aus dem Wortlaut des § 26 Abs. 2 S. 1, 2 VwVfG ergibt, begrenzt die Amtsermittlungspflicht der Behörde und dient der effektiven Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben.¹¹⁶

Im Hinblick auf Tatsachen, die sich in seinem ausschließlichen Wissens- und Einflussbereich befinden, ist die:der Beteiligte darlegungspflichtig und trägt die Beweislast.¹¹⁷ Die individuellen Hunde befinden sich in der Verfügungs- und

¹¹³ BeckOK VwVfG/*Heßhaus*, 65. Ed. 1.10.2024, VwVfG § 24 Rn. 17.1; Schoch/Schneider/*Schneider*, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 24 Rn. 125, 136, 144.

¹¹⁴ Schoch/Schneider/*Schneider*, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 24 Rn. 112 ff.; Stelkens/Bonk/Sachs/*Kallerhoff/Fellenberg*, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 24 Rn. 20-21.

¹¹⁵ Stelkens/Bonk/Sachs/*Kallerhoff/Fellenberg*, 10. Aufl. 2022, VwVfG § 24 Rn. 21 m.w.N.; BeckOK VwVfG/*Heßhaus*, 65. Ed. 1.10.2024, VwVfG § 24 Rn. 26.1.

¹¹⁶ BVerwG, Beschl. v. 26.08.1998 – 11 VR 4-98; BeckOK VwVfG/*Herrmann*, 66. Ed. 1.1.2025, VwVfG § 26 Rn. 37.

¹¹⁷ Ebenda, Rn. 54; zum Ausländerrecht VGH München, Beschl. v. 24.02.2012 – 10 ZB 11.94, juris Rn. 19; OVG Münster, Beschl. v. 14.03.2006 – 18 E 924/04; VG Würzburg, Urt. v. 21.04.2015 – W 1 K 14.579; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 07.03.2013 – 5 K 3188/12; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 31.01.2012 – 19 K 1479/10; VG München, Urt. v. 22.02.2011 – M 16 K 10.3261.

Verantwortungssphäre ihrer Halter:innen. Auch die Kenntnis über die Ausstellungswilligen, die teilnehmenden Hunderassen und damit die jeweiligen Risiken von konkreten Qualzuchtmerkmalen bei den betroffenen Hunden liegt naturgemäß nicht bei der Veterinärbehörde, sondern überwiegend bei den jeweiligen Ausstellungsveranstaltern. Diese Zuchtverbände oder Vereine verfügen über die genaueren Informationen zum Verhältnis zwischen Hunderassen und Rassedispositionen für bestimmte Qualzuchtmerkmale.¹¹⁸ Es ist einer Veterinärbehörde auch schlicht unmöglich, im Vorfeld einer Ausstellung, alle potenziell teilnehmenden Hunde auf (insbesondere) verdeckte Qualzuchtmerkmale zu untersuchen. Gerade die jeweiligen Veranstalter verfügen damit über eine viel größere Beweismähe; die Aufklärung zur Freiheit der auszustellenden Hunde von erblich bedingten Mängeln setzt notwendigerweise ihre Mitarbeit voraus.¹¹⁹

Des Weiteren kann zur Beantwortung der Frage, wer die Beweislast zur Aufklärung eines Sachverhalts trägt, auf das Regel-Ausnahme-Verhältnis abgestellt werden. Danach trägt derjenige, der sich auf die Ausnahme berufen möchte, die materielle Beweislast für ihr Vorliegen.¹²⁰ Im Bereich der Risikoproduktion wird das Vorsorgeprinzip als Beweislastverteilung im Sinne einer widerlegbaren rechtlichen Gefährlichkeitsvermutung verstanden, welche der Risikoverursacher erschüttern muss.¹²¹ Dies wird auch mit der Verwirklichung der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG begründet.¹²² Art. 20a GG umfasst seit 2002 auch den Tierschutz; auch im Hinblick auf den Individualtierschutz trifft den Staat eine Schutzverpflichtung zur Gefahrenabwehr und Risikovorsorge.¹²³ Die verordnungsrechtliche Regelung in § 10 S. 1 Nr. 2 lit. a)-d) TierSchHuV konkretisiert diese Schutzverpflichtung rechtskonform.¹²⁴ Auf Grundlage von fachwissenschaftlichen Erkenntnissen steht fest, dass bei bestimmten Rassen konkrete Defekte und Einschränkungen zuchtbedingt besonders häufig vorkommen, teilweise gar als Rassestandard gefordert sind.

¹¹⁸ Vgl. Landesbeauftragte für Tierschutz in Hessen, Schreiben an die Fédération Cynologique Internationale zum Internationalen Zuchtreglement der FCI, 20.01.2023, S. 4 mit Verweis auf Fédération Cynologique Internationale, Internationales Zuchtreglement der FCI, <https://www.fci.be/de/Zucht-42.html> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025). Die Vereine stellen Zuchtordnungen auf, schreiben ggf. verpflichtende oder freiwillige Untersuchungen für Zuchthunde vor, lassen Nachzuchten über Zuchtwarte kontrollieren, welche wiederum die Wurfabnahmeprotokolle fertigen, tragen Untersuchungsergebnisse in Abstammungsnachweise (sog. Ahnentafeln) ein, usw. Solche Daten sind Veterinärämtern nicht zugänglich und in der Regel auch auf den Websites der Zuchtvereine – wenn überhaupt – nur eingetragenen Vereinsmitgliedern und Züchtern zugänglich.

¹¹⁹ Vgl. VG Düsseldorf, Urt. v. 23.09.2014 – 22 K 6997/13.

¹²⁰ BVerwG, Beschl. v. 11.02.1994 – 2 B 173/93.

¹²¹ *Calliess*, Vorsorgeprinzip und Beweislastverteilung im Verwaltungsrecht, DVBl. 2001, 1725, 1731.

¹²² Ebenda m.w.N.

¹²³ Dürig/Herzog/Scholz/*Calliess*, 105. EL Aug. 2024, GG Art. 20a Rn. 129.

¹²⁴ Zur Pflicht, tierschutzrechtliche Vorgaben durch Ordnungsrecht zu konkretisieren *Ovie*, Tierschutz durch den Ordnungsgeber, 2022.

Hunde dieser Rassen weisen also regelmäßig gewisse Qualzuchtmerkmale auf. In dem die zuständige Behörde diese Umstände ermittelt, aus denen sich das begründete Risiko des Vorliegens eines Qualzuchtmerkmals ergibt, hat sie ihrer Amtsermittlungspflicht genügt.

Nach all dem ist es zulässig, den Beweis der Ausnahme im Hinblick auf das individuelle Tier den jeweiligen Halter:innen aufzuerlegen – vermittelt über die Veranstalter als Mittelspersonen, welche überhaupt erst das Wissen über die Ausstellungsinteressierten haben. Dies bestätigen auch die AGT-Leitlinien, wo es auf S. 8 heißt:

„Der Nachweis darüber, dass die ausgestellten Hunde kein Tatbestandsmerkmal des § 10 TierSchHuV aufweisen und damit keinem Ausstellungsverbot unterliegen, kann beispielsweise durch die Vorlage einer Gesundheitsbescheinigung für jedes ausgestellte Einzeltier erfolgen.“

Sofern die VDH-Stellungnahme dagegen an verschiedenen Stellen immer wieder darauf abstellt, es müsse von den Behörden sowohl die konkrete Betroffenheit eines einzelnen individuellen Hundes als auch die erbliche Bedingtheit bereits im Vorfeld sicher dargelegt und bewiesen werden (VDH-Stellungnahme, S. 7) und bspw. die Rassedisposition sei hierfür „schlicht irrelevant“ (VDH-Stellungnahme, S. 5), verkennt sie wesentliche Grundsätze des Gefahrenabwehrrechts. Diese Formulierungen der Stellungnahme kennzeichnen stattdessen die rückwärtsgewandte, somit repressive Situation, in der eine Behörde ein Bußgeld nach § 18 Abs. 1 Nr. 3 lit. b TierSchG i.V.m. § 12 Abs. 2 TierSchHundeV verhängt, weil gegen das Ausstellungsverbot des § 10 TierSchHuV verstoßen wurde. In einer solchen Konstellation handelt die Behörde gerade nicht mehr gefahrenabwehrrechtlich-präventiv unter Zugrundelegung der abgesenkten Prognosemaßstäbe. Stattdessen wirkt hier der Amtsermittlungsgrundsatz i.V.m. mit dem Grundsatz „in dubio pro reo“ zugunsten der Betroffenen und die Behörde muss die entsprechenden Voraussetzungen des § 10 TierSchHuV retrospektiv vollumfassend beweisen. Hier wäre also tatsächlich einzig auf den einzelnen Hund abzustellen und von Seiten der Bußgeldbehörde der Nachweis zu führen, dass bei dem Hund ein entsprechendes Qualzuchtmerkmal vorgelegen und dass dem Tier hierdurch Schmerzen, Leiden oder Schäden zugefügt worden sind. Anders ist dies, wie eben erläutert, im Gefahrenabwehrrecht im Vorfeld eines Schadeneintritts.

VII. Hinreichende Bestimmtheit der Anordnungen

In gewissem Konnex zu den vorgehenden Ausführungen zum Amtsermittlungsgrundsatz stehen in der hier zu begutachtenden Konstellation auch die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots, an den die Veterinärämter gebunden sind.

Nach § 37 Abs. 1 VwVfG muss für die Adressat:innen der Inhalt der getroffenen Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können.¹²⁵ Diese hinreichende Bestimmtheit muss sich aus der Gesamtheit des angegriffenen Bescheids und den ohne Weiteres erkennbaren Gesamtumständen ergeben.¹²⁶ Bei der Auslegung des Bescheids nach Treu und Glauben ist auch der Empfängerhorizont sowie eine damit zusammenhängende Sachkunde des jeweiligen Adressatenkreises zu berücksichtigen.¹²⁷

Mit Blick auf die Anordnung der Veterinärämter an die Veranstalter, die Vorlage gewisser fachtierärztlicher Bescheinigungen durch die Ausstellungsinteressierten vorzusehen, bedeutet dies grundsätzlich, dass den Anordnungen hinreichend bestimmte Angaben entnommen werden können über die zu begutachtenden Qualzuchtmerkmale, die hierfür jeweils gegebenen Untersuchungsmethoden sowie die Hunderassen mit entsprechender Rassedisposition für bestimmte Qualzuchtmerkmale.

Sofern für die Aufstellung solcher bestimmten Informationen eine vorherige Amtsermittlung erforderlich ist, hat die Behörde diese grundsätzlich auch im Rahmen ihrer Gefahrerforschungsmaßnahmen durchzuführen (siehe zur Amtsermittlungspflicht bereits oben [VI.](#)). Die Informationsbeschaffung auch zur bestimmten Formulierung ihrer Anordnungen stellt einen wesentlichen Teil des Entscheidungsprozesses im Verwaltungsverfahren dar. Hierfür ist wiederum wie bereits dargelegt zur effektiven Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben auf die Mitwirkungspflicht der beweisnäheren Ausstellungsveranstalter zurückzugreifen.¹²⁸ Insbesondere muss eine Behörde keine langwierigen und aufwändigen Ermittlungen vornehmen, wenn der Beteiligte die entsprechenden Informationen zügig beibringen kann.¹²⁹ Die Auskunftspflichtigen müssen auf Verlangen der Behörde jede zu deren Aufgabenerfüllung erforderliche Unterstützung leisten und alle hierfür benötigten

¹²⁵ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 7b.

¹²⁶ BVerwG (8. Senat), Urteil vom 26.10.2017 - 8 C 18.16, NVwZ 2018, 895.

¹²⁷ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16a Rn. 7b.

¹²⁸ BVerwG, Beschl. v. 26.08.1998 – 11 VR 4-98.

¹²⁹ Vgl. VG München, Urteil vom 22.10.2015 – M 12 K 15.418.

Auskünfte erteilen.¹³⁰ Daher empfiehlt es sich zur effizienten Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf § 10 TierSchHuV, als vorgelagerte Gefährerforschungsmaßnahme von den jeweiligen Veranstaltern, insbesondere von den Landesverbänden des VDH, welcher die entsprechenden Zuchtverbände unter seinem Dach vereint, die Informationen über Qualzuchtmerkmale, Rassedispositionen und Untersuchungsmethoden unter angemessener Fristsetzung einzuholen. Als Rechtsgrundlage steht hierfür § 16 Abs. 2 TierSchG zur Verfügung (siehe auch oben [IV.2.b.](#)), der eine sondergesetzliche Mitwirkungspflicht normiert, die ggf. auch zwangsweise durchgesetzt werden kann und bußgeldbewehrt ist, § 18 Abs. 1 Nr. 26 TierSchG.¹³¹ So könnten unter Mitwirkung der VDH Zuchtverbände aktuelle Listen erstellt werden, die für die im Folgenden zu treffenden Anordnungen gegenüber Veranstaltern zur Verfügung stehen.

Auf Grundlage dieser Mitwirkungsbeiträge der Veranstalter und den der Fachbehörde zur Verfügung stehenden fachwissenschaftlichen Erkenntnissen kann sodann eine hinreichend bestimmte Anordnung nach § 16a Abs. 1 TierSchG ergehen, aus welcher sich für die Adressat:innen eindeutig ergibt, welche Handlungen von ihnen zu erfüllen sind. Diese Anordnung muss mindestens Angaben zu den als Qualzuchtmerkmalen angesehen Defekten enthalten, bei deren Vorliegen durch die Veranstalter eine Teilnahme der betroffenen Hunde verhindert werden muss. Darüber hinaus wird eine hinreichend bestimmte Anordnung klare Vorgaben an die Veranstalter enthalten, wie sie die Nichtteilnahme der zur Ausstellung verbotenen Hunde sicherzustellen haben (insb. vorherige Information an die Vereinsmitglieder und Ausstellungsinteressierten über Verfahren und Teilnahmebedingungen, lückenlose Einlasskontrollen, Abweisung der betroffenen Hunde mit Qualzuchtmerkmalen bereits beim Einlass, Überprüfung anhand von ausreichenden fachtierärztlichen Gutachten). In der Regel wird eine solche tierschutzrechtliche Anordnung im Rahmen von § 10 S. 1 Nr. 2 TierSchHuV zwischen sichtbaren und verdeckten Merkmalen unterscheiden, sowie die hierzu möglichen fachtierärztlichen Gutachten benennen, nach deren Vorlage eine Teilnahme möglich ist: bei sichtbaren Merkmalen die Möglichkeit zur Darlegung der Nichterblichkeit; bei verdeckten Merkmalen die Möglichkeit zur Darlegung des Nichtvorliegens bestimmter rassetypischer Qualzuchtmerkmale. Insbesondere für die Konstellation der verdeckten Merkmale bedarf es daher unter Zugrundelegung der o.g. Gefährerforschungsmaßnahmen einer Zuordnung der verdeckten Qualzuchtmerkmale zu bestimmten Hunderassen mit entsprechender Rassedisposition. Außerdem sollte den Veranstaltern vorgegeben

¹³⁰ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 5, 13.

¹³¹ Hirt/Maisack/Moritz/Felde/Hirt, 4. Aufl. 2023, TierSchG § 16 Rn. 5, 13.

werden, welche Untersuchungsmethoden bei welchen Merkmalen jeweils als Methode zum Nachweis des Nichtvorliegens akzeptiert werden können.

Ohne an dieser Stelle im Detail auf einzelne tierschutzrechtliche Verfügungen eingehen zu können, ist jedenfalls im Falle des Veterinäramts der Stadt Erfurt angesichts der detaillierten Auflistung all dieser Anforderungen ohne Weiteres von der hinreichenden Bestimmtheit auszugehen.¹³² Die dortigen Anordnungen beinhalten nicht nur klare Vorgaben zum Ablauf der erforderlichen Einlasskontrollen (Ziffer 7), zur vorherigen Registrierung der Ausstellungsinteressierten (Ziffer 6), zur Differenzierung zwischen sichtbaren und verdeckten Merkmalen (Ziffern 8, 9) sowie zu den fachtierärztlichen Gutachten (Ziffer 12). Sie fächern insbesondere im Detail die genannten Verbindungen und Verhältnisse zwischen (sichtbaren und verdeckten) Qualzuchtmerkmalen und den entsprechenden Rassedispositionen (Anlagen 3a und 3b) sowie zwischen den einzelnen Merkmalen und den zur Überprüfung einschlägigen Untersuchungsmethoden (Anlage 2) auf.

Von diesem idealtypischen Vorgehen mit vorgelagerter Gefahrerforschung nach § 16 Abs. 2 TierSchG und anschließender gefahrenabwehrrechtlichen Anordnung auf Grundlage von § 16a Abs. 1 TierSchG i.V.m. § 10 S. 1 TierSchHuV ist jedoch letztlich nur dann auszugehen, wenn der zuständigen Veterinärbehörde genügend Zeit im Vorfeld zu einer angekündigten Ausstellung verbleibt und der veranstalterseitigen Mitwirkungspflicht entsprechend nachgekommen wird. Sowohl im Falle der fehlenden Mitwirkung des Veranstalters als auch der veranstalterseitig verursachten Zeitknappheit zwischen Kenntnis der Behörde über eine Veranstaltung und deren geplanter Durchführung können sich die o.g. Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit reduzieren. Denn insbesondere bei unterlassener Mitwirkung der Mitwirkungspflichtigen kann die Behörde zu einer für den Betroffenen nachteiligen Beweismwürdigung oder einer Entscheidung auf Grundlage des ihr vorliegenden Informationsmaterials berechtigt sein¹³³ – jedenfalls sofern die Tatbestandsvoraussetzungen zum Handeln wie hier bereits erfüllt sind (siehe oben [III.-IV.](#)).¹³⁴

Gemäß § 4 Abs. 1 Tollwut-Verordnung muss eine Hundausstellung der zuständigen Behörde mindestens vier Wochen vor Beginn angezeigt werden. Wird vom

¹³² Z.B. Bescheid der Stadt Erfurt zur 20. und 21. Nationalen und Internationalen Rassehunde-Ausstellung am 3./4. Juni 2023 in Erfurt, 18.04.2023, Az. 39-9-2122-18/23-Dr.Kr., Ziffern 6-9, 12, Anlagen 2, 3a, 3b.

¹³³ BVerwG, Urt. v. 13.05.1987 – 6 C 6/86, NVwZ 1987, 802 (804); OVG Greifswald, Urt. v. 15.11.1995 – 6 L 36/95, NVwZ-RR 1997, 61.

¹³⁴ BeckOK VwVfG/Herrmann, 66. Ed. 1.1.2025, VwVfG § 26 Rn. 38.

Veranstalter von dieser Mindestfrist vollständig Gebrauch gemacht, bleibt der Behörde oftmals nur wenig Zeit, um eine fachwissenschaftliche Zuordnung von Qualitätsmerkmalen zu Rassedispositionen und zu entsprechenden Untersuchungsmethoden vorzunehmen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die hohe Zahl an Hunderassen¹³⁵ sowie die insgesamt bis zu 800 bestehenden genetischen Fehler, die bei verschiedenen Rassen mit unterschiedlicher Häufigkeit auftreten. Zwar dürfte die Behörde sich ihrer Pflicht zur gründlichen Sachverhaltsermittlung nicht aus reinen Personalmangel- und Kostengründen entziehen.¹³⁶ Jedoch liegt es im Falle einer sehr kurzfristig angezeigten Veranstaltung gerade nicht an Personalengpässen der entsprechenden Behörde, sondern an der veranstalterseits verursachten Zeitknappheit zwischen Anzeige und Veranstaltungstermin, dass eine vollständige Ausarbeitung einer wie oben dargelegt konkret bestimmten Anordnung praktisch nicht mehr umsetzbar ist.

Dasselbe ist der Fall, wenn der Veranstalter seiner o.g. Mitwirkungspflicht nicht, nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend nachkommt und somit trotz seiner Beweisknäuflichkeit nicht dazu beiträgt, dass eine hinreichend bestimmte Anordnung rechtzeitig und auf Grundlage der selbst zugeliferten Angaben erarbeitet werden kann. Daher ist es mit Blick auf die Mitwirkungspflicht erforderlich, in der Anordnung im Rahmen der Gefaherforschungsmäßnahme, darauf hinzuweisen, dass einerseits die vom Veranstalter beigetragenen Angaben als Grundlage für die Gefaherabwehrmaßnahme mitherangezogen werden, und dass andererseits eine fehlerhafte Mitwirkung dennoch zu einer entsprechenden tierschutzrechtlichen Anordnung mit ggf. weniger bestimmten Vorgaben führen kann.¹³⁷

In beiden Fällen – der erst kurzfristigen Anzeige und der fehlerhaften Mitwirkung durch den Veranstalter – können die Tatbestandsvoraussetzungen für eine tierschutzrechtliche Anordnung nach § 16a Abs. 1 TierSchG i.V.m. § 10 TierSchHuV dennoch vorliegen (siehe oben [II.-IV.](#)). Damit bleibt die Behörde zur Gefaherabwehr berechtigt und kann auch unter der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (siehe oben [V.](#)) entsprechende Anordnungen an den Veranstalter erlassen. Wo aufgrund des Zeitmangels oder der fehlenden Mitwirkung eine weitere Amtsermittlung trotz Bemühungen der Behörde in der Kürze der Zeit nicht möglich war (siehe oben [VI.](#)), kann somit auch eine an niedrigeren Bestimmtheitsanforderungen

¹³⁵ Laut Website werden in den Zuchtvereinen, deren Dachverband der VDH ist, über 250 Hunderassen betreut, <https://welpen.vdh.de/vdh/vdh-vereine> (zuletzt aufgerufen 14.02.2025).

¹³⁶ *Stelkens*, NVwZ 1982, 81. Vgl. auch OVG Münster, Beschl. v. 24.04.2008 – 10 B 360/08, BeckRS 2008, 35357 Rn. 13; OVG NRW, Beschl. v. 11.05.2000 – 10 B 306/00, BeckRS 2000, 22009, Rn. 12.

¹³⁷ Vgl. BeckOK VwVfG/*Herrmann*, 66. Ed. 1.1.2025, VwVfG § 26 Rn. 39.

zu messende Anordnung rechtmäßig sein. Dies betrifft insbesondere die in der unmittelbaren Beweisnähe des Veranstalters liegenden Informationen zu den Rassedispositionen bei den betroffenen Hunderassen sowie den konkret fachwissenschaftlich möglichen Untersuchungsmethoden. Deren Zusammenstellung kann unter den o.g. engen Voraussetzungen somit auch auf den Veranstalter übertragen werden – denn letztlich bleiben der Veranstalter genauso wie die Ausstellungsinteressierten die unmittelbar durch § 10 TierSchHuV Adressierten, ohne dass es eines zusätzlich ausgesprochenen Ausstellungsverbots bedürfte (siehe oben [L.](#)). Es obliegt somit den Adressat:innen der tierschutzrechtlichen Anordnung, die Einhaltung des an sie gerichteten Ausstellungsverbots zu gewährleisten, notfalls unter Heranziehung der eigenen Expertise zu Rassedispositionen und Untersuchungsmethoden.

D. Kurzzusammenfassung für die Praxis

Aus den Ausführungen des Gutachtens ergeben sich insbesondere die folgenden, in der Praxis der Veterinärämter zu berücksichtigende Ergebnisse mit Blick auf präventive Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG i.V.m. § 10 TierSchHuV:

1. Das **gesetzliche Ausstellungsverbot** des § 10 TierSchHuV richtet sich an die Halter:innen individueller Tiere sowie die Ausstellungsveranstalter. Es gilt unmittelbar für diese Adressat:innen, ohne dass es eines behördlich ausgesprochenen Verbots bedarf. Die Einordnung durch den VDH als „Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt“ ist mithin falsch.
2. Für das präventive Einschreiten einer Veterinärbehörde im Vorfeld an eine geplante Ausstellung nach **§ 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG i.V.m. § 10 TierSchHuV** bedarf es lediglich der für die Gefahrenabwehr nötigen **hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts**, d.h. der ernsthaften, realistischen und nicht lediglich fern liegenden Möglichkeit eines zu einem Schaden führenden Geschehensablaufes aufgrund konkreter Anhaltspunkte. Eine Gewissheit oder gar eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt setzt das Einschreiten dagegen nicht voraus.
3. Zwar darf zur Begründung von tierschutzrechtlichen Anordnungen im Vorfeld einer Ausstellung nicht per se aus einer bestimmten **Rassezugehörigkeit** auf ein generelles Ausstellungsverbot dieser Rassen geschlossen werden. Jedoch kann die Rassezugehörigkeit und die Häufigkeit des Auftretens

von Qualzuchtmerkmalen in der jeweiligen Rasse explizit bei der **Gefahrenprognose berücksichtigt** werden.

4. Wann von einer entsprechenden hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts auszugehen ist, ist unter Berücksichtigung der Häufigkeit des Auftretens eines Qualzuchtmerkmals bei einer Rasse und des Gewichts der durch das jeweilige Qualzuchtmerkmal verursachten Leiden, Schmerzen und/oder Schäden zu entscheiden. Führt ein Qualzuchtmerkmal zu besonders schwerwiegenden Einschränkungen, reicht nach dem **elastischen Gefahrbegriff** auch eine geringere Wahrscheinlichkeit bei einer Rasse. Eine feste prozentuale Quote ist nicht erforderlich.
5. Bei den zu treffenden Anordnungen bietet sich eine **Unterscheidung** zwischen sichtbaren und verdeckten Qualzuchtmerkmalen an.
6. Hinsichtlich **sichtbarer Qualzuchtmerkmale** ist eine Anknüpfung an die Merkmale selbst ohne weiteres möglich, wobei eine ergänzende Anknüpfung an die Rassedisposition zulässig ist. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit muss Hundehalter:innen durch Vorlage eines fachtierärztlichen Gutachtens bei den Veranstalterseits durchzuführenden Einlasskontrollen möglich sein, nachzuweisen, dass die bei dem individuellen Hund vorhandenen funktionellen Einschränkungen oder Defekte **nicht erblich bedingt** sind. Wenn keine das Tier in der Ausstellungsumgebung beeinträchtigenden Erkrankungen oder funktionellen Beeinträchtigungen vorliegen, könnten diese Tiere somit doch ausgestellt werden.
7. Im Hinblick auf **verdeckte Qualzuchtmerkmale**, die nicht durch einfache Inaugenscheinnahme erkannt werden können, ist es zulässig, Rassen mit hinreichend hoher Rassedisposition grundsätzlich von der Ausstellung auszuschließen. Es wäre bei solchen verdeckten Merkmalen nicht ausreichend, einen Hund erst auf Untersuchung bei der Einlasskontrolle zurückzuweisen, denn durch einfachen Augenschein lässt sich der Defekt gerade nicht feststellen. Die für die einzelnen Qualzuchtmerkmale unterschiedlichen, zum Teil aufwändigen Untersuchungen sind im Rahmen einer Einlasskontrolle nicht durchführbar. Da sich aus den bestehenden wissenschaftlichen Erkenntnissen aus internationalen Datenbanken bei diesen Merkmalen entsprechende Rassedispositionen ergeben, ist die zur Gefahrenabwehr erforderliche Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gegeben. Um die Verhältnismäßigkeit zu wahren, muss die Widerlegungsmöglichkeit mittels

Kleintier-fachtierärztlicher Gutachten über das **Freisein von Qualzuchtmerkmalen** eröffnet werden.

8. Die geprüften Anordnungen nach § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG sind auch **verhältnismäßig** unter Abwägung der grundrechtlichen Einschränkungen der Veranstalter und Hundehalter:innen auf der einen Seite (Art. 2 Abs. 1 GG) und des hohen verfassungsrechtlichen Schutzguts des Tierschutzes im Rahmen des gesetzlichen Ausstellungsverbots (Art. 20a GG, § 1 TierSchG). Insbesondere sind **keine milderen Mittel ersichtlich, die gleich geeignet wären**: Rein informative Ankündigungen der Veranstalter an die Ausstellungsinteressierten zum Ausstellungsverbot, die Verpflichtung der Veranstalter zu Stichprobenkontrollen oder zum Ausschluss von betroffenen Hunden aus der laufenden Ausstellung heraus sowie die Pflicht zu einer lückenlosen Einlasskontrolle inklusive umfassender Untersuchungen sind allesamt weniger (bis gar nicht) effektiv, um den tierschutzrechtlichen Zweck des Ausstellungsverbots zu fördern.
9. Für beide Konstellationen der sichtbaren wie verdeckten Qualzuchtmerkmale sind in der Regel im Vorfeld im Rahmen der behördlichen **Sachverhaltsermittlung** die erforderlichen Informationen für die hinreichend bestimmten Anordnungen zu ermitteln. Rechtsgrundlage hierfür ist **§ 16 Abs. 2 TierSchG**. Hierzu gehören insbesondere die zu berücksichtigenden Qualzuchtmerkmale, die Hunderassen mit entsprechender Rassedisposition für bestimmte Qualzuchtmerkmale sowie die zur Bescheinigung des Nichtvorliegens solcher Merkmale jeweils möglichen Untersuchungsmethoden. Es empfiehlt sich, entsprechende Listen mit diesen Informationen der tierschutzrechtlichen Anordnung beizufügen. Dies dient neben der Wahrung der Verhältnismäßigkeit insbesondere auch der Einhaltung des **Bestimmtheitsgebots**.
10. Bei der Zusammenstellung dieser Informationen ist auf die verpflichtende **Mitwirkung der Veranstalter** hinzuwirken, ggf. mit vorangehenden Gefahrforschungsmaßnahmen. Es empfiehlt sich, eine Frist für die Beantwortung der Auskunftsverlangen zu setzen. Jedes entsprechende Mitwirkungsverlangen sollte die Information enthalten, dass die Ergebnisse nach Prüfung und neben Erkenntnissen aus anderen (wissenschaftlichen) Quellen Grundlage für zukünftige Anordnungen im Zusammenhang mit geplanten Ausstellungen werden sollen. Umgekehrt kann eine **ausbleibende oder mangelhafte Mitwirkung** zu entsprechend nachteiligen oder weniger bestimmten Anordnungen führen. Entsprechend niedrigere Anforderungen an

die Bestimmtheit der tierschutzrechtlichen Anordnungen können aus einer **zeitlichen Knappheit** bis zur geplanten Ausstellung folgen, sofern die verspätete Kenntnis der Behörde von der Ausstellung durch eine zu knappe Anzeige der Veranstalter verursacht wird.

Hamburg, den 20. Februar 2025

Rechtsanwalt
Dr. Ulrich Wollenteit

Rechtsanwältin
Anja Popp

Rechtsanwalt
Dr. Ammar Bustami