

Darf bzw. muss die zuständige Behörde bei der Entscheidung über eine Überprüfung einer Tierhaltung und beim Erlass von Maßnahmen in Bezug auf eine (private) Tierhaltung die finanzielle Situation des Tierhalters berücksichtigen?

In der Praxis der Veterinärämter kommt es häufig zu Fällen, in denen eine nicht tierschutzgerechte Tierhaltung festgestellt wird, bei der eine ausreichende Versorgung der Tiere nicht sichergestellt ist. Häufig beruht die mangelhafte Versorgung auf finanziellen Schwierigkeiten der Halter¹, welche nicht über die erforderlichen Finanzmittel zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten verfügen. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn eine Person eine Vielzahl von Tieren hält und Maßnahmen erlassen werden müssen, die eine große Anzahl von Tieren betreffen. Fraglich ist insoweit, inwieweit die Veterinärämter bereits vorab – also vor dem Eintreten eines tierschutzwidrigen Zustands – aktiv werden dürfen bzw. müssen bzw. ob die Behörden die finanzielle Leistungsfähigkeit der Tierhalter berücksichtigen und ihren Entscheidungen - neben anderen Aspekten - zugrunde legen dürfen oder müssen.

I. Allgemeine Pflichten des Tierhalters mit finanziellen Bezügen

§ 2 Nr. 1 TierSchG besagt: „Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen.“

„Pflege“ schließt all das ein, was man landläufig als eine *gute Behandlung* bezeichnet. Unter anderem gehören dazu Reinigung und Reinhaltung (VG Arnberg Beschl. v. 2.9.2009, 14 L 428/09), wobei auch bei vielen gehaltenen Tieren „stets saubere und hygienisch einwandfreie Verhältnisse zu schaffen und sich rechtzeitig und konsequent um erkrankte Tiere zu kümmern“ ist (VG Augsburg Beschl. v. 23.9.2011, Au 2 S 11.773). Auch die Gesundheitsvorsorge und -fürsorge, z.B. durch Prophylaxe wie Impfungen und Entwurmungen, das Bereitstellen von Unterkünften bei Freilandhaltung, die Huf- und Fellpflege sowie das Bereithalten einer genügenden Zahl von Pflegekräften mit ausreichender Ausbildung sind erforderlich, ebenso die Vorstellung beim Tierarzt bei Krankheitsverdacht (VG Oldenburg 19.5.2003, 7 A 2832/01; VG Aachen Beschl. v. 2.5.2013, 6 L 23/13). So besteht konkret etwa die Verpflichtung, auf dem Hof lebende Katzen täglich mit artgerechtem Futter zu versorgen, sie regelmäßig auf Krankheitssymptome zu untersuchen und krank erscheinende Katzen einer tierärztlichen Untersuchung und Behandlung zuzuführen (VG Arnberg Beschl. v. 20.11.2007, 14 L 749/07). Auch Geburtshilfe, der Schutz vor Parasiten (VG Gelsenkirchen Ur. v. 21.5.2012, 16 K 40/12) sowie ausreichende Licht- und Luftverhältnisse und angemessene Temperaturen sind zu gewährleisten (VG Würzburg Ur. v. 12.3.2009, W 5 K 08.799). Die Schmerzen eines erkrankten Tiers sind zu lindern, auch wenn es unrettbar krank ist. Beispiel für Pflegemaßnahmen sind etwa Zahnsteinentfernung und Krallenpflege bei Hunden (OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 14.3.2018 – OVG 5 S 16.17). Zu den Pflichten gehört auch die Überwachung von Geräten und anderen Gegenständen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass – wie aufgeführt – nicht nur akute Missstände behoben werden müssen, sondern dem Entstehen von Missständen vorgebeugt werden muss. Auch gelten diese allgemeinen Pflichten unabhängig davon, ob es sich um eine gewerbliche oder um eine private Haltung handelt.

Alle der oben genannten Pflichten haben gemeinsam, dass sie auch eine finanzielle Komponente beinhalten. Ein Tierarztbesuch, angemessenes Futter und die ggf. erforderliche Beheizung eines Raumes erfordern im Regelfall eine finanzielle Gegenleistung. Sofern ein Tierhalter nicht ausnahmsweise aufgrund eigener Kenntnisse, Fähigkeiten und Möglichkeiten in der Lage ist, dass Tier umfassend selbst zu versorgen (wie ein Tierarzt, der auf seinem landwirtschaftlichen Betrieb selbst umfassend Futtermittel anbaut und durch Solar- und Windenergie

¹ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf eine Aufzählung der verschiedenen Geschlechter verzichtet; alle Geschlechter sind hier jeweils umfasst. Ebenfalls aus Gründen der Übersichtlichkeit wird eine Auflistung der „Betreuung“ nicht extra vorgenommen. Auch diese ist – wo es inhaltlich passt – ebenfalls mitumfasst.

autark die Versorgung seiner Tiere gewährleisten kann), besteht für ihn die Pflicht, die Hilfe anderer in Anspruch nehmen, wie etwa von Tierärzten (so auch Lorz/Metzger, Kommentar zum TierSchG, § 2 TierSchG Rn. 36). Diese Personen werden hierfür wiederum im Regelfall eine Bezahlung erwarten. Dass ein Tierhalter wie im eben genannten Beispiel zum „Null-Summen-Spiel“ eine Tierhaltung betreiben kann, stellt eine absolute Ausnahme dar. Und selbst in diesem Fall müssen finanzielle Reserven für Vorhaltekosten oder kurzfristige Maßnahmen bereitgehalten werden. Auch dauerhaft bestehende Pflichten wie die angemessene Fütterung sowie prophylaktische Maßnahmen wie bestimmte Vorsorgebehandlungen bei Tierärzten sind häufig mit (hohen) Kosten verbunden. Eine tierschutzgerechte Tierhaltung ist daher regelmäßig nicht möglich, ohne dass der Tierhalter über gewisse finanzielle Möglichkeiten verfügt.

II. Konsequenz einer nicht ausreichenden finanziellen Ausstattung eines Tierhalters

Aus der Pflicht, Tiere angemessen zu ernähren, zu pflegen und verhaltensgerecht unterzubringen folgt, dass der Tierhalter für die von ihm gehaltenen Tiere verantwortlich ist und auch die erforderlichen Kosten hierfür zu tragen hat. Verfügt ein Tierhalter nicht über ausreichende Mittel, um die unter I. genannten Pflichten zu erfüllen, muss er auf anderem Wege dafür sorgen, dass die Versorgung der Tiere sichergestellt wird; der Tierhalter kann sich nicht darauf berufen, finanziell nicht leistungsfähig zu sein. Zwar kann sich der Tierhalter durch Dritte finanziell, durch Sach- oder Dienstleistungen unterstützen lassen. Eine Unterstützung durch Dritte entbindet ihn aber nicht von seinen Pflichten. So kann ein Tierhalter einer Anordnung, Tiere mit Krankheitssymptomen tierärztlich untersuchen und behandeln zu lassen, finanzielle Gesichtspunkte nicht entgegenhalten; wer die notwendige Pflege nicht leisten kann, muss das Tier ggf. in andere Obhut geben (VG Gelsenkirchen Urt. v. 21.4.2010, 7 K 2091/09) Geldprobleme können einen Grund darstellen, aufgrund dessen eine angemessene Pflege i.S.v. § 2 TierSchG nicht gewährleistet werden kann (VG Ansbach, Beschl. v. 28.12.2017 – 10 K 17.02019).

Auch kann sich ein Tierhalter nicht darauf zurückziehen, dass andere Personen oder öffentliche Stellen für die Finanzierung der Tierhaltung aufkommen. Im Kontext dieser Erwägungen steht auch die Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit, wonach der (Sozialhilfe beziehende) Halter eines Tieres selbst für die Kostentragung verantwortlich ist. Dies bestätigte bspw. eine Entscheidung des LSG Nordrhein-Westfalen (Beschl. v. 1.6.2015, Az.: L 12 SO 20/15 NZB), wonach Sozialhilfeempfänger von ihnen gehaltene Tiere nicht auf Sozialamtskosten behandeln lassen können. Im zugrundeliegenden Fall bezog der Hundehalter Sozialhilfe und musste seinen Hund beim Tierarzt zu Kosten i.H.v. 270€ einschläfern lassen. Da dem Kläger von den Regelleistungen nur dauerhaft etwa 300 EUR monatlich zur Verfügung standen, war er der Ansicht, die Kosten der Einschläferung nicht tragen zu können. Er begehrte daher vom Sozialamt eine Erstattung. Dies lehnte die Behörde ab, was durch die Gerichte bestätigt wurde. Ausgaben für Haustiere dienen nicht der Existenzsicherung. Die im Gesetz vorgesehene „Hilfe in sonstigen Lebenslagen“ kann für Heimtierhaltung daher nicht gewährt werden. Dies begründete das LSG damit, dass die Kosten für das Halten eines Haustieres vom allgemeinen Regelsatz umfasst werden, der den notwendigen Lebensunterhalt abdeckt. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sind die Ausgaben für Haustiere nicht existentiell, woraus sich ergibt, dass der Leistungsempfänger sie aus seinen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu tragen hat (BT-Drucksache 17/3404 S 629). Die Mehrkosten der Haustierhaltung muss der Leistungsempfänger daher grundsätzlich selbst tragen. Dies entspricht auch generell der Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit (BSG, Urt. v. 28.1.2016 - B 14 AS 10/16 R; SG Düsseldorf, Beschl. v. 12.12.2005 - S 35 SO 225/05 ER -; Bayerisches LSG, Beschl. v. 25.07.2008 - L 8 B 324/08 SO ER; SG Gießen, Beschl. v. 20.3.2009 - S 29 AS 3/09 ER). Damit müssten Leistungsempfänger die (Mehr-) Kosten für die Haustierhaltung selbst tragen.

Im Ergebnis besteht für Tierhalter daher die Pflicht, ihren gesetzlichen Pflichten zur ausreichenden Versorgung ihrer Tiere nachzukommen – und die damit ggf. einhergehenden finanziellen Belastungen zu tragen – oder – wenn sie ihren Pflichten nicht nachkommen können –

die Tiere an andere Personen zu geben, welche die tierschutzkonforme Versorgung der Tiere an ihrer Stelle sicherstellen können.

III. Allgemeine Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungspflichten der (Veterinär-) Behörden

§16 TierSchG regelt Aufsichtspflichten der Behörden und die ihnen hierfür zur Verfügung stehenden Rechte. Während § 16 Abs. 1 TierSchG für besonders gelistete (insbes. gewerbliche) Tierhaltungen gilt, entfaltet § 16 Abs. 2 TierSchG allgemein für jede Tierhaltung Wirkung. Danach haben natürliche und juristische Personen und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen der zuständigen Behörde auf Verlangen die Auskünfte zu erteilen, die zur Durchführung der der Behörde durch dieses Gesetz übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Die Auskunftspflicht nach § 16 Abs. 2 TierSchG trifft jede Einrichtung und jede Person, die Adressat einer tierschutzrechtlichen Anordnung werden kann, insbesondere also jeden Tierhalter, –betreuer und Betreuungspflichtigen nach § 2 TierSchG (Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar zum TierSchG, §16 TierSchG, Rn. 4).

Während § 16 Abs. 1 TierSchG Betriebe und Einrichtungen benennt, die vom Gesetz unter besondere behördliche Aufsicht gestellt werden und „besondere Aufsicht“ bedeutet, dass diese Einrichtungen einer routinemäßigen Kontrolle unterliegen, werden andere Tierhaltungen nur anlassbezogen überprüft. Dies ist z.B. der Fall bei einer Anzeige, die auch anonym erfolgen kann. Ein Verdacht auf einen Verstoß gegen Rechtspflichten ist nicht erforderlich (Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar zum TierSchG, §16 TierSchG, Rn. 1). Insoweit genügt also auch ein anderer Anlass, wonach eine Überprüfung etwa wegen des Verdachts tierschutzwidriger Zustände gegeben ist. Eine Auskunft kann allerdings auf aufgrund einer außerhalb des Tierschutzrechts entstandenen Grundlage gefordert werden (Lorz/Metzger, Kommentar zum TierSchG, § 16 TierSchG Rn. 16).

Nach § 16 Abs. 3 Nr. 1 TierSchG dürfen die zuständigen Personen zum Zwecke der Aufsicht über die in Absatz 1 bezeichneten Personen und Einrichtungen und im Rahmen des Absatzes 2 Grundstücke, Geschäftsräume, Wirtschaftsgebäude und Transportmittel des Auskunftspflichtigen betreten, besichtigen und dort zur Dokumentation Bildaufzeichnungen u.ä. anfertigen. Im Übrigen stehen ihnen weitere Rechte zu. Das Auskunfts- und Betretungsrecht der zuständigen Behörden betrifft alle Formen der den Anforderungen des Tierschutzgesetzes unterliegenden Tierhaltungen (vgl. OLG Schleswig Beschl. v. 12.4.2007, 2 Ss OWi 44/07, 36/07). Ausreichend und erforderlich ist, dass die Maßnahme der Erlangung derjenigen Informationen dient, die die Behörde zur Erfüllung ihrer Überwachungs- und Kontrollaufgaben benötigt und dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Nicht einmal der Verdacht eines Verstoßes gegen Rechtspflichten ist erforderlich (vgl. VG Minden Ur. v. 26.4.2012, 2 K 314/12). Kontrollen sind nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Behörde. So begründet z.B. die Erklärung eines Tierhalters, dass er (nur) bei einer vorherigen Ankündigung der Behörde bereit sei, ihr Zugang zu seinem Gelände zu gewähren, den Verdacht, dass er tierschutzrechtliche Bestimmungen nur dann ‚kontrollfest‘ einhält, wenn ihm dazu ein entsprechender Vorlauf gewährt wird; das spricht mit Nachdruck für die Notwendigkeit von (unangekündigten) Kontrollen und Nachkontrollen (Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar zum TierSchG, §16 TierSchG, Rn. 8f. m.w.N. bei VG Saarlouis Beschl. v. 8.2.2012, 5 L 48/12).

§ 16 TierSchG konkretisiert insoweit für die Tierschutzbehörden den Amtsermittlungsgrundsatz des § 24 VwVfG bzw. der entsprechenden Gesetze der Länder (Lorz/Metzger, Kommentar zum TierSchG, § 16 TierSchG Rn. 1 m.w.N.). Es soll die Entscheidung über eine in der Zukunft vorzunehmende Verwaltungsmaßnahme vorbereiten (Stelkens/Bonk/Sachs, Kommentar zum VwVfG, § 24 VwVfG Rn. 2). Das Verlangen gründet sich auf § 26 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwVfG bzw. die entsprechende Ländervorschrift, wonach die Behörde Auskünfte einholen kann (Lorz/Metzger, Kommentar zum TierSchG, § 16 TierSchG Rn. 14). Auch kann die

Behörde ggf. im Wege der Amtshilfe auf die Feststellungen, Ermittlungsergebnisse und Beweismittel anderer Behörden zugreifen (vgl. z.B. §§ 4 ff., Stelkens/Bonk/Sachs, Kommentar zum VwVfG, § 24 VwVfG Rn. 23)

Die Sachverhaltsermittlung setzt voraus, dass die Behörde einen Anlass zur Ermittlung hat. Eine anlasslose Amtsermittlung „ins Blaue hinein“ ist unzulässig. Das Erfordernis der Anlassbezogenheit darf nicht dadurch umgangen werden, dass über die unmittelbar zu klärende Frage hinaus überschießende Vorermittlungen zu weiteren Fragen durchgeführt werden, die zur Klärung des Gegenstandes des Verwaltungsverfahrens nicht relevant sind (Stelkens/Bonk/Sachs, Kommentar zum VwVfG, § 24 VwVfG Rn. 25). Es braucht allerdings nicht einmal sicher zu sein, dass überhaupt eine Tierhaltung oder ein Umgang mit dem Tier gegeben ist, da ein Informationsbedürfnis schon daraus entstehen kann, dass diese Frage im Rahmen der Aufgabe der Tierschutzbehörde zu klären ist. Die Pflicht zur Auskunft setzt weder einen Verstoß gegen Tierschutzrecht oder Anordnungen noch eine konkrete Gefahr voraus. Bei der Aufsicht nach § 16 Abs. 1 TierSchG braucht es ohnehin keinen Anlass, für die anderen Sachlagen genügt das Informationsbedürfnis im Rahmen der Vorsorge im Vorfeld von Gefahren oder einer Gefahrenerforschungsmaßnahme (VGH Mannheim Beschl. v. 9.8.2012; VG Berlin Ur. v. 15.2.2017 – 24 K 188.14; VG Minden Ur. v. 26.4.2012 – 3 K 314/14). Es genügt somit etwa bereits eine anonyme Anzeige oder eine auffällige Beobachtung (Lorz/Metzger, Kommentar zum TierSchG, § 16 TierSchG Rn. 18). Als eine auffällige Beobachtung kann man bspw. die Feststellung bezeichnen, dass eine Person eine Tierhaltung betreibt, die offenkundig ihre finanziellen Möglichkeiten übersteigt, wenn die Haltung tierschutzkonform ausgestaltet ist.

Folglich besteht für die Behörde nach dem Amtsermittlungsgrundsatz die Pflicht, Nachforschungen über etwaige tierschutzwidrige Tierhaltungen anzustellen. Hierzu kann die Behörde auf sämtliche ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen zurückgreifen. Da auch Aspekte Berücksichtigung finden dürfen (bzw. sogar müssen), die nicht tierschutzspezifisch sind, steht der Behörde rechtlich ein weiter Spielraum zur Erforschung eines Sachverhalts zu. Insbesondere auch unter Berücksichtigung von § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG, wonach die Behörde die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und die *zur Verhütung künftiger Verstöße notwendigen Anordnungen* trifft, also präventiv tätig werden muss, ergibt sich für die Behörde die Pflicht, bereits frühzeitig etwaige Gefahren auszumachen und ihrer Entstehung entgegenzuwirken.

IV. Aufsichts-, Kontroll- und Überwachungspflichten der (Veterinär-) Behörden unter besonderer Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Tierhalters

Wie unter I. und II. erläutert, besteht für Tierhalter die Rechtspflicht zur angemessenen Versorgung der von ihnen gehaltenen Tiere, was im Regelfall eine gewisse finanzielle Leistungsfähigkeit voraussetzt. Nach den unter III. dargestellten Grundsätzen besteht für die (Veterinär-) Behörde die Pflicht zur Ermittlung tierschutzwidriger Haltungen, wobei sich die Behörde auch auf Erkenntnisse beziehen kann, die außerhalb des Tierschutzrechts erlangt wurden.

Die Kosten für eine angemessene Versorgung eines Tieres lassen sich nicht mit allgemeingültigen Zahlen festlegen. Dies hängt von der Tierart, der Rasse, dem Alter, dem Geschlecht, dem Gesundheitszustand und vielen weiteren, individuellen Faktoren ab. Auch bedeutet eine kostenintensive Versorgung nicht zwangsläufig, dass eine angemessene Versorgung des Tieres garantiert wird. Andersherum kann auch eine kostengünstige Versorgung alle Bedürfnisse des Tieres erfüllen.

Grundsätzlich lässt sich jedoch feststellen, dass für die Einschätzung, welche Kosten regelmäßig für ein Tier anfallen, bestimmte Richtwerte bestehen und auch Erfahrungswerte bei den Behörden vorliegen, welche sich häufig – zumindest für eine Ersteinschätzung – verallgemeinern lassen. Da die Bedürfnisse aller Tiere einer Art und Rasse gewissen Ähnlichkeiten unterliegen, lässt sich für die Erfüllung dieser Bedürfnisse eine ebenso ähnliche Kostenbelastung feststellen. Auch wenn die Spannweite aufgrund individueller Bedürfnisse der jeweiligen Tiere sowie individueller Anforderungen der Halter einen großen Bereich abdecken kann, so lässt

sich für den Regelfall eine gewisse Größenordnung feststellen, die eine angemessene Versorgung eines Tieres dieser Art und Rasse *mindestens* kostet. Beispielsweise listet die Gebührenordnung für Tierärztinnen und Tierärzte allgemeingültige Kostensätze für eine Vielzahl von tierärztlichen Behandlungsmaßnahmen auf. Für die Behörde besteht damit eine Möglichkeit, die allgemein anfallenden Kosten für die meisten Tiere zumindest im Rahmen einer groben Erstbewertung zu schätzen. Wird der Behörde daher eine Tierhaltung bekannt, kann sie sich anhand dieser Kenntnisse einen ersten Eindruck über die ungefähren Haltungskosten verschaffen.

Auf der anderen Seite liegen bei den Behörden oft Kenntnisse über die persönlichen Umstände von Haltern vor. Sind beispielsweise aus früheren Kontakten zu dem Halter dessen Erwerbstätigkeit bzw. finanzielle Leistungsfähigkeit bekannt, kann die Behörde mittels einer Ersteinschätzung ggf. Anhaltspunkte ermitteln, wonach vertiefte Ermittlungen zur Feststellung etwaiger tierschutzwidriger Zustände durchzuführen sein könnten. Ist der Behörde beispielsweise bekannt, dass ein Tierhalter über ein gewisses Monatseinkommen verfügt, die im Durchschnitt erforderlichen monatlichen Kosten für die Versorgung des Tiers oder der Tiere dieses Monatseinkommen aber übersteigen, so bietet dieser Umstand einen ausreichenden Anhaltspunkt, um eine genauere Prüfung der Tierhaltung vorzunehmen. Wie oben festgestellt, sind allgemeine Erfahrungswerte nicht auf jeden Einzelfall übertragbar; die Behörde muss den jeweiligen Fall unter Beachtung aller konkret relevanten Aspekte betrachten. Einer Ersteinschätzung steht dies, wie unter III. ausgeführt, allerdings nicht entgegen.

Die Veterinärämter haben als Ordnungsbehörden (vgl. §§ 1 Abs. 1, 85 Abs. 1 HSOG, § 1 Abs. 1 VLEVollzG) u.a. die Aufgabe der Gefahrenabwehr. Dementsprechend haben sie frühzeitig aktiv zu werden, um Gefahren vorzubeugen oder ihnen frühestmöglich abzuwehren (vgl. insoweit auch § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG). Ist für die Behörde aufgrund entsprechender Berechnungen erkennbar, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine angemessene Versorgung der Tiere i.S.v. § 2 TierSchG nicht gewährleistet sein könnte, besteht für sie ein erhöhtes Bedürfnis, eine vertiefte Überprüfung der Tierhaltung vorzunehmen.

Denn wenn bereits aufgrund einfacher Berechnungen deutlich wird, dass eine finanzielle Absicherung der tierschutzgerechten Versorgung der Tiere zweifelhaft ist, so liegt es nicht fern, dass es tatsächlich Probleme bei der Versorgung der Tiere geben könnte. Dann wiederum besteht die Pflicht der Behörde, den Sachverhalt zu ermitteln und ggf. eine Überprüfung der Haltung durchzuführen sowie ggf. Maßnahmen zu ergreifen, um etwaig auftretenden Missständen abzuwehren oder diesen frühzeitig entgegenzutreten. Hierbei hat die Behörde zur Ermittlung des Sachverhalts alle möglichen relevanten Umstände in Betracht zu ziehen. So ist insbesondere auch die Anzahl der gehaltenen Tiere zu berücksichtigen.

In einem Fall, in dem eine Person für die Behörde nach ihrer ersten Einschätzung erkennbar nicht über die erforderliche finanzielle Leistungsfähigkeit verfügt, um die von ihr gehaltenen Tiere angemessen zu versorgen, liegt es zumindest nicht fern, dass die Versorgung all dieser Tiere ggf. tatsächlich nicht gewährleistet werden kann. Insoweit ist wichtig festzustellen, dass die persönliche Einstellung der betroffenen Person und ihren Bemühungen zur bestmöglichen Versorgung der Tiere zwar zu berücksichtigen sind, die objektive Versorgungslage jedoch das entscheidende Kriterium ist. Erst Recht beim Vorliegen weiterer Anhaltspunkte können ausreichend Gründe bestehen, um diese Tierhaltung besonders zu überwachen. Insbesondere ergibt sich dies auch aus dem gefahrenabwehrrechtlichen Aspekt, dass der Entstehung vermeidbarer Schmerzen oder Leiden der Tiere vorgebeugt werden muss. Wenn offenkundig ist, dass ein Halter an seine finanziellen Grenzen stößt, liegt es nahe, dass die angemessene Versorgung der Tiere in diesem Fall nicht gewährleistet wird. Natürlich muss die Behörde auch berücksichtigen, ob finanzielle Engpässe etwa durch Unterstützungsleistungen Dritter abgefedert werden, und somit alle Umstände des Einzelfalls beachten. Auf jeden Fall muss die Behörde aber frühzeitig aktiv werden, um ggf. schlimmere Folgen zu verhindern.

Zu berücksichtigen hat die Behörde hierbei, dass die Pflicht des Halters zur Gewährleistung eines gewissen Handlungsstandards besteht. So hat der Halter bestimmte Pflichten etwa zur Fütterung oder zu prophylaktischen tierärztlichen Behandlungen zu erfüllen (vgl. oben I.). Wenn bereits Anhaltspunkte bestehen, dass diese Grundpflichten nicht erfüllt werden, muss die Behörde umso genauer eine Überprüfung vornehmen und ggf. frühzeitig Maßnahmen ergreifen. Denn eine gewisse Basis der Versorgung der Tiere stellt regelmäßig sicher, dass ein Mindestmaß an Gesundheit der Tiere gewährleistet wird. Wenn allerdings – etwa bedingt durch das Unterlassen erforderlicher prophylaktischer tierärztlicher Maßnahmen – schwerere Krankheitsverläufe oder erheblich behandlungs- (und damit kosten-) intensive Zustände eintreten, liegt es noch näher, dass diese Maßnahmen vom Tierhalter erst Recht nicht bezahlt werden können, und sich der tierschutzwidrige Zustand verschlimmern wird.

Dieser Zustand darf bereits aus Gründen des Tierschutzes nicht eintreten. Nach Art. 20a GG besteht eine staatliche Schutzpflicht für die Tiere; der Tierschutz ist aktiv zu fördern ((Hirt/Maisack/Moritz, Kommentar zum TierSchG, Art. 20a GG, Rn. 12). Wenn ein erkennbar tierschutzwidriger Zustand nicht frühzeitig behoben wird und hieraus eine Verschlimmerung des Zustandes folgt, so liegt eine Vertiefung des Leidens vor, für welche kein vernünftiger Grund besteht.

Auch gemessen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist ein Einschreiten der Behörde zu einem frühen Zeitpunkt anzustreben. Denn greift die Behörde bereits beim Vorliegen erster Anhaltspunkte für einen tierschutzwidrigen Zustand ein, besteht die Möglichkeit, die Eingriffe in die Rechte des Tierhalters gering zu halten. Eine Auflage, ein Tier dem Tierarzt vorzustellen oder eine andere Fütterung vorzunehmen, belastet diesen zwar bereits, allerdings ist dieser Eingriff deutlich weniger intensiv als bspw. eine zu einem späteren Zeitpunkt erfolgende Fortnahme. Hier besteht überdies der Vorteil, dass der Halter ggf. auf einem ihm bislang selbst verborgenen Zustand aufmerksam gemacht wird und dem Missstand selbst abhelfen kann. Zweckmäßig kann es zu diesem frühen Zeitpunkt etwa auch sein, ein Erwerbs- und Haltungsverbot für weitere Tiere zu erlassen, um eine Vertiefung der bereits bestehenden Probleme zu verhindern, die dadurch entstünde, dass die gleichen finanziellen Mittel für mehr Tiere als bislang ausreichen müssen. Wenn die Überprüfungen der Behörde etwa ergeben, dass ein Tierhalter zum aktuellen Zeitpunkt nicht über die finanziellen Mittel verfügt, alle von ihm gehaltenen Tiere angemessen zu versorgen (und er auch sonst über keine Möglichkeiten verfügt, für diese Versorgung zu sorgen), so ist anzunehmen, dass er weitere Tiere erst Recht nicht versorgen können. Insoweit hat die Behörde natürlich alle Umstände des Einzelfalls zu betrachten. Denn finanzielle Schwierigkeiten wirken sich bei der Versorgung verschiedener Tierarten naturgemäß unterschiedlich auf, da diese unterschiedliche Ansprüche stellen. Je „anspruchsvoller“ und kostenintensiver die Haltung eines Tieres, desto eher wird die Behörde ein solches Verbot aussprechen dürfen. Zu berücksichtigen ist dabei auch das Verhalten des Betroffenen. Wenn dieser glaubhaft deutlich macht, dass er keinen weiteren Erwerb anstrebt, ist eine derartige Maßnahme regelmäßig nicht erforderlich. Anders ist dies zu bewerten, wenn der Betroffene bspw. regelmäßig Tiere der selben Art oder Rasse erwirbt und seinen Bestand beständig vergrößert. Hier ist ein Tätigwerden ungleich wichtiger.

Sobald aufgrund eines zu langen Abwartens der Behörde ein tierschutzwidrig schwerwiegender Sachverhalt aufgetreten ist, besteht – insbesondere, wenn der Halter die finanziellen Mittel für die erforderlichen Maßnahmen nicht aufbringen kann – für die Behörde die Erforderlichkeit, dass sie weitergehende Maßnahmen i.S.v. § 16a TierSchG ergreift. In Betracht kommen etwa die Fortnahme eines Tieres zur Behandlung und ggf. dessen Veräußerung, wenn der Halter eine erforderliche Behandlung nicht bezahlen und eine weitere, tierschutzgerechte Haltung nicht gewähren kann. Dies belastet den Halter allerdings ungleich schwerer als eine zu einem früheren Zeitpunkt erlassene, mildere Maßnahme (wie etwa die o.g. Auflage, Tiere tierärztlich behandeln zu lassen oder anders zu füttern). Denn wenn eine Maßnahme erstmalig zu einem derart späten Zeitpunkt erlassen wird, bestehen für den Halter ggf. gar keine Möglichkeiten mehr, die Haltung tierschutzkonform zu gestalten oder für Abhilfe zu sorgen. Das frühzeitige

Eingreifen der Behörde kann daher auch im Endeffekt einen vom Umfang her geringeren Eingriff in die Rechte des Bürgers nach sich ziehen als ein langes Hinauszögern einer Maßnahme. Dass ein frühzeitiges Tätigwerden dem Tierwohl als solchen ohnehin dient, bedarf keiner weiteren Erwähnung.

Zu beachten ist ferner, dass es im Interesse der Behörde selbst liegt, frühzeitig Maßnahmen zu erlassen, wenn die behördlichen Beobachtungen ergeben, dass finanzielle Schwierigkeiten des Halters bereits im gegenwärtigen Zeitpunkt tierschutzproblematische Konsequenzen nach sich ziehen oder in absehbarer Zukunft zu derartigen Problemen führen werden. Als Beispiel kann insoweit auf das oben bereits erwähnte Erwerbsverbot für weitere Tiere verwiesen werden. Wenn die Behörde aufgrund ihrer Beobachtungen feststellt, dass ein Halter mit der derzeit von ihm gehaltenen Art und Anzahl der Tiere seine finanziellen Grenzen bereits überschreitet oder an seine Grenzen stößt oder diese Situation einzutreten droht, liegt es nahe, dass ein Erwerb weiterer Tiere diesen Zustand verschärfen wird. Das Eintreten oder die Verschärfung eines tierschutzwidrigen Zustands ist dann zu erwarten. Wenn die Behörde hier frühzeitig eingreift, kann bereits bestehenden Problemen abgeholfen werden und Folgeprobleme können vermieden werden. Greift die Behörde nicht rechtzeitig ein, sondern erst, nachdem der Halter noch mehr Tiere erworben hat, die er nicht angemessen versorgen kann, so muss die Behörde nicht nur umfangreichere Prüfungen an mehr Tieren vornehmen, sondern sie muss aus im Zweifelsfalle mehr Maßnahmen wie Fortnahmen o.ä. anordnen. Dementsprechend besteht auch die Gefahr, dass sie mehr Tiere unterbringen und versorgen muss. Gerade angesichts der Ausgangslage, dass der Tierhalter wegen der nicht tierschutzgerechten Versorgung aufgrund mangelnder finanzieller Möglichkeiten die Fortnahme dulden muss, liegt auf der Hand, dass er für die entsprechenden Versorgungskosten der Tiere nicht aufkommen können. Insoweit dient es den Interessen der zuständigen Behörden, frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um der eigenen Überlastung sowohl in Bezug auf Arbeitsumfang als auch auf finanzielle Möglichkeiten entgegenzuwirken.

Ferner ist für die zuständige Behörde aus rechtspraktischer Sicht zu beachten, dass eine stark in die Rechte eines Bürgers eingreifende Maßnahme umso eher im Falle eines gerichtlichen Verfahrens Bestand hat, wenn nachweisbar ist, dass die schwerwiegende Maßnahme am Ende einer Kette von verschiedenen Maßnahmen steht. Denn im gegenteiligen Fall kann es sowohl für den Bürger als auch für das Gericht schwer nachvollziehbar sein, warum nicht ggf. gleich effektive, aber mildere Mittel zur Erreichung des Ziels angewendet werden können. Hier bestünde die Gefahr, dass die Maßnahme als unverhältnismäßig und somit rechtswidrig angesehen wird. Dann müsste die Behörde unter Umständen auf mildere Mittel zurückgreifen, die dem Tierschutz allerdings weniger förderlich sind. Wenn die Behörde bereits verschiedene mildere Mittel genutzt hat, um für eine Verbesserung der Situation zu sorgen, diese Mittel aber nicht ausgereicht haben, ist es für alle Beteiligten besser nachvollziehbar, warum nunmehr die weitergehenden Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Gerade angesichts der erheblichen Kostensteigerungen für Energiepreise (insbes. der Heizkosten) aufgrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine seit 2022 ist seitens der zuständigen Behörden ein besonderes Augenmerk der Behörden auf die finanziellen Möglichkeiten der Tierhalter zu achten. Denn wenn eine Person aufgrund einer finanziell schwierigen Situation bereits vor den Kostensteigerungen Schwierigkeiten mit der Versorgung ihrer Tiere hatte liegt es nahe, dass sich diese Schwierigkeiten erheblich gesteigert haben. Ebenso kommt in Betracht, dass Personen, die bislang keine Schwierigkeiten mit der Versorgung ihrer Tiere hatten, nun in entsprechende Schwierigkeiten kommen. Aus o.g. Gründen haben die Behörden daher hier darauf zu achten, sowohl zum Wohle der Tiere als auch ihrer Halter frühzeitig aktiv zu werden, um tierschutzwidrigen Situationen entgegenzuwirken, die durch ein zu langes Abwarten eintreten und welche eingriffs- und kostenintensive Folgen nach sich ziehen. Dies umfasst sowohl eine frühzeitige Ermittlung etwaiger relevanter Fälle, die frühzeitige Überprüfung von bereits bekannten Fällen und ein frühzeitiges Tätigwerden i.S.d. Erlass von Maßnahmen, die noch im prophylaktischen Bereich oder bei nur „geringfügig“ tierschutzwidrigen Verstößen ergehen.

V. Fazit

Die sich aus § 2 TierSchG ergebende Pflicht, Tiere angemessen zu ernähren, zu pflegen und verhaltensgerecht unterzubringen hat zur Konsequenz, dass der Tierhalter hierfür auch die erforderlichen Kosten zu tragen hat. Verfügt ein Tierhalter nicht über ausreichende Mittel, um diese Pflichten zu erfüllen, muss er auf anderem Wege dafür sorgen, dass die Versorgung der Tiere sichergestellt wird, ggf. durch die Abgabe der Tiere an Personen oder Stellen, die die tierschutzgerechte Versorgung sicherstellen können. Der Tierhalter kann sich allerdings nicht darauf berufen, finanziell nicht leistungsfähig zu sein.

Private Tierhaltungen werden von den zuständigen Behörden nur anlassbezogen überprüft. Ein Verdacht auf einen Verstoß gegen Rechtspflichten ist dafür allerdings nicht erforderlich. Eine Auskunft kann auch aufgrund einer außerhalb des Tierschutzrechts entstandenen Grundlage gefordert werden. Kontrollen sind überdies nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Behörde. § 16 TierSchG konkretisiert insoweit für die Tierschutzbehörden den Amtsermittlungsgrundsatz. Bestehen bei der Behörde aufgrund entsprechender Berechnungen bezüglich der Haltungskosten für die Tiere unter Berücksichtigung der der Behörde bekannten finanziellen Situation des Halters Anhaltspunkte dafür, dass eine angemessene Versorgung der Tiere i.S.v. § 2 TierSchG nicht gewährleistet sein könnte, besteht für sie eine erhöhte Pflicht, eine vertiefte Überprüfung der Tierhaltung vorzunehmen. Denn wenn bereits aufgrund einfacher Berechnungen deutlich wird, dass eine finanzielle Absicherung der tierschutzgerechten Versorgung der Tiere zweifelhaft ist, so liegt es nicht fern, dass es tatsächlich Probleme bei der Versorgung der Tiere geben könnte. Insoweit besteht für die Behörde die Pflicht, frühzeitig aktiv zu werden, um Gefahren vorzubeugen oder ihnen frühestmöglich abzuwehren. Ein zu langes Abwarten birgt die Gefahr, dass sich die tierschutzrechtlichen Probleme verschärfen. Dies führt zu vermehrtem, vermeidbarem Tierleid. Überdies liegt ein frühzeitiges Tätigwerden auch im Interesse des Halters, wenn dadurch verhindert werden kann, dass zu einem späteren Zeitpunkt umfassendere und intensivere Grundrechtseingriffe erforderlich werden (bspw. die Fortnahme eines Tieres statt dem Erlass einer Auflage zur Versorgung des Tieres bei gleichzeitigem Verbot des Erwerbs weiterer Tiere). Auch liegt ein frühzeitiges Tätigwerden im Interesse der Behörde, da sie dadurch verschärfte tierschutzwidrige Zustände entgegenwirkt, welche wiederum eine größere Arbeitsbelastung und finanzielle Risiken nach sich ziehen.