VGH München, Beschluss v. 18.05.2021 – 23 ZB 21.351

Titel:

Rinderhaltungs- und Betreuungsverbot

Normenketten:

TierSchG § 2 Nr. 1, § 16a Abs. 1
VwGO § 124 Abs. 2, § 124a Abs. 4, Abs. 5
GG Art. 12 Abs. 1

Leitsätze:

1. Ein durch einen Amtsveterinär erstelltes Gutachten ist grundsätzlich ausreichend und maßgeblich dafür, einen Verstoß gegen die Grundpflichten der artgerechten Tierhaltung nachzuweisen; eine Untersagung steht im Ermessen der Behörde, wenn den Tieren erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden zugefügt werden. (Rn. 5 – 6) (redaktioneller Leitsatz)
2. Aktenkundig belegte veterinärfachliche Stellungnahmen, die zahlreiche tierschutzrechtliche Verstöße (reduzierter Ernährungszustand, zurückgebliebener Entwicklungsstand der Tiere) belegen, können nicht durch bloßes Bestreiten und eigene Behauptungen in Zweifel gezogen oder widerlegt werden. (Rn. 12 – 13) (redaktioneller Leitsatz)
3. Für die Annahme einer wiederholten Zuwiderhandlung reichen bereits zwei Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen aus. Eine grobe Zuwiderhandlung kann auch schon bei einem einzelnen Verstoß anzunehmen sein, wenn dieser schwer wiegt, also wenn der Tierhalter z.B. einen vorsätzlichen Verstoß gegen eine Strafvorschrift begangen hat. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die Einstellung staatsanwaltlicher Ermittlungen entfaltet im Sicherheitsrecht keine Bindungswirkung, da dieses gegenüber dem Strafrecht eine andere Zielsetzung (präventive Gefahrenabwehr) verfolgt. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
5. Der Erforderlichkeit eines Haltungs- und Betreuungsverbots steht eine angekündigte Bestandsauflösung nicht entgegen, denn es sollen damit zukünftige (weitere) Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen unterbunden und verhütet werden. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)
6. Das Haltungs- und Betreuungsverbot stellt keine objektive Berufszulassungsregelung dar, sondern eine subjektive Schranke für die Berufsausübung, die mit einem Antrag auf Wiedergestattung überwunden werden kann. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Tierschutzrecht, Rinderhaltungs- und -betreuungsverbot, Reduzierter Ernährungs- bzw. Entwicklungszustand, Chronische Unter- und Mangelernährung, Einstellung des parallel geführten Strafverfahrens nicht präjudiziell, tierschutzrechtliche Anordnung, Viehbestand, Amtsveterinär, BCS-Wert, Berufsfreiheit

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 25.11.2020 – 23 K 19.4491

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg.

2

1. Der von der Klägerin allein geltend gemachte Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO (ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils) ist nicht dargelegt bzw. liegt nicht vor (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

3
1.1 Die Klägerin betrieb bis 2015 Rinderhaltung zur Milcherzeugung im Vollerwerb und seither im Nebenerwerb. Laut veterinärfachlicher Stellungnahme des Landratsamts T. vom 26. Juni 2019 wurde bei Kontrollen zwischen Ende 2014 und Mitte 2019 wiederholt ein schlechter Ernährungszustand bzw. zurückgebliebener Entwicklungszustand bei den von ihr gehaltenen Tieren festgestellt. Deshalb wurden tierschutzrechtliche Anordnungen u.a. zur Fütterung der Tiere erlassen. Mit für sofort vollziehbar erklärtem (Nr. 5) Bescheid vom 5. August 2019 untersagte das Landratsamt T. der Klägerin die Haltung und Betreuung von Rindern (Nr. 1), ordnete die Auflösung des vorhandenen Tierbestands an (Nr. 2), machte Vorgaben zur Abgabe der Tiere (Nr. 3), drohte für den Fall der Nichterfüllung von Nr. 2 die Wegnahme und Veräußerung der Tiere mittels unmittelbarem Zwang an und verpflichtete zur Duldung der Maßnahmen (Nr. 4 und 6) und erlegte der Klägerin die Kosten auf (Nr. 7). Da die Beteiligten infolge der Auflösung des von der Klägerin noch gehaltenen Viehbestands zum 20. August 2019 das Verfahren im Übrigen übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, stehen nur noch das Haltungs- und Betreuungsverbot, das der Beklagte in der Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht am 25. November 2020 insoweit ergänzt hat, als Betreuungen unter der Aufsicht des verantwortlichen Halters davon ausgenommen sind, sowie die Kostenentscheidung in Streit.

4
Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 25. November 2020 das Verfahren, soweit es für erledigt erklärt wurde, eingestellt, und die Klage im Übrigen abgewiesen. Es hat hierzu nach § 117 Abs. 5 VwGO auf den Bescheid verwiesen und ausgeführt: Das gegenüber der Klägerin nach § 16a Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 3 TierSchG angeordnete Rinderhaltungs- und -betreuungsverbot sei formell und materiell rechtmäßig. Den in der veterinärfachlichen Stellungnahme vom 26. Juni 2019 getroffenen Feststellungen, die die über vier Jahre dokumentierten Verstöße gegen § 2 TierSchG für das Gericht zweifelsfrei belegten, sei die Klägerin nicht substantiiert entgegengetreten, indem sie diese vollumfänglich bestreite und auf die Verbesserung des Ernährungszustands seit Juli 2019 hinweise. Zwar sei ihr darin zuzustimmen, dass sich die BCS-Werte der noch von ihr gehaltenen zehn Rinder einen Monat vor Erlass des Bescheids grundsätzlich verbessert hätten. Angesichts der in den vergangenen Jahren durch die Amtstierärzte festgestellten Verstöße, die vom Hoftierarzt der Klägerin bestätigt worden seien, seien diese aber nicht entkräftet. Die BCS-Werte bezögen sich auf einen nachgelagerten Zeitpunkt, ohne dass hieraus auf das angebliche Nichtvorliegen tierschutzrechtlicher Verstöße geschlossen werden könne. Vielmehr bestätige der starke Anstieg den bislang unterernährten Ernährungs- und Entwicklungszustand. Zudem hätten auch nach Umstellung der Ernährung fast alle Tiere ein erheblich unterdurchschnittliches Gewicht aufgewiesen. Die Einstellung des gegen die Klägerin geführten Strafverfahrens gemäß § 170 Abs. 2 StPO sei für das vorliegende Verfahren nicht präjudiziell, da dafür andere Maßstäbe gälten; auch seien Kontrollen ab dem 12. Juni 2019 davon ausgenommen. Die erfolgte Verbesserung des Ernährungszustands erlaube angesichts der in den letzten vier Jahren mehrfach festgestellten Verstöße keine positive Zukunftsprognose, auch wenn es zwischenzeitlich zu Verbesserungen in der Haltung gekommen sei. Die kurzfristige Behebung einzelner Mängel unter dem Druck eines laufenden Verfahrens schließe den Erlass eines Verbots nicht aus. Angesichts der Vielzahl der Verstöße und der schon in der Vergangenheit erfolgten Anordnungen kämen mildere Mittel nicht in Betracht, um Verstöße in Zukunft mit Sicherheit ausschließen zu können. Es sei nicht ermessenfehlerhaft, dass das Haltungs- und Betreuungsverbot kurz vor der Auflösung des verbliebenen Tierbestands angeordnet worden sei. Die Klägerin habe dies bereits in der Vergangenheit angekündigt, ohne ihren Worten Taten folgen zu lassen. Zudem bleibe die Auflösung des Tierbestands hinter dem Haltungs- und Betreuungsverbot qualitativ zurück, das als ultima ratio unabhängig vom konkreten Tierbestand zum Schutz des Tierwohls angemessen sei. Es bleibe der Klägerin insoweit unbenommen, einen Antrag auf Wiedergestattung der Rinderhaltung und -betreuung zu stellen.

5
Das ist rechtlich nicht zu beanstanden. Nach § 16a Abs. 1 Satz 1 TierSchG trifft die zuständige Behörde die zur Beseitigung festgestellter Verstöße und zur Verhütung künftiger Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften notwendigen Anordnungen. Insbesondere kann sie nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Hs. 1 TierSchG demjenigen, der den Vorschiften des § 2 TierSchG, einer Anordnung nach § 16a Abs. 1 Satz 2

Nr. 1 TierSchG oder einer Rechtsverordnung nach § 2a TierSchG wiederholt oder grob zuwidergehandelt und dadurch den von ihm gehaltenen oder betreuten Tieren erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden oder erhebliche Schäden zugefügt hat, das Halten oder Betreuen von Tieren einer bestimmten oder jeder Art untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er weiterhin derartige Zuwiderhandlungen begehen wird. Eine Untersagung steht dann im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde (vgl. BVerwG, B.v. 9.12.2016 - 3 B 34.16 - juris Rn. 7).

6
Hinsichtlich der Frage, ob den Vorschiften des § 2 TierSchG, einer Anordnung nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG oder einer Rechtsverordnung nach § 2a TierSchG wiederholt oder grob zuwidergehandelt wurde und dadurch den Tieren erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden oder erhebliche Schäden zugefügt wurden, kommt den beamteten Tierärzten von Gesetzes wegen (vgl. § 15 Abs. 2, § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Hs. 1 TierSchG) eine vorrangige Beurteilungskompetenz zu. Ein durch den Amtsveterinär erstelltes Gutachten ist grundsätzlich ausreichend und maßgeblich dafür, einen Verstoß gegen die Grundpflichten zur artgerechten Tierhaltung nach § 2 TierSchG nachzuweisen (vgl. BVerwG, B.v. 2.4.2014 - 3 B 62.13 - juris Rn. 10). Durch schlichtes Bestreiten können amtstierärztliche Feststellungen deshalb nicht in Zweifel gezogen, geschweige denn widerlegt werden. Erforderlich ist vielmehr die konkrete Darlegung, dass das Gutachten von unzutreffenden tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht, unauflösbare Widersprüche aufweist, Zweifel an der Sachkunde und/oder Unparteilichkeit des Sachverständigen aufwirft oder im Hinblick auf die getroffenen Feststellungen und deren Herleitung und Begründung unvollständig ist (vgl. Lorz/Metzger, TierSchG, 7. Auflage 2019, § 15 Rn. 18).

7
Vor diesem Hintergrund ist das Verwaltungsgericht vorliegend rechtsfehlerfrei davon ausgegangen, dass die in der veterinärfachlichen Stellungnahme vom 26. Juni 2019 festgestellten, von der Klägerin nicht widerlegten wiederholten erheblichen Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften den Erlass des streitgegenständlichen Rinderhaltungs- und -betreuungsverbots rechtfertigen.

8
1.2 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen auf der Grundlage des fristgerechten Zulassungsvorbringens, auf das die Prüfung durch den Senat beschränkt ist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO), nicht. Solche Zweifel sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen. Dies ist vorliegend nicht der Fall.

9
Dabei kann offenbleiben, ob (noch) ein Rechtsschutzbedürfnis für die Klage besteht, da die Klägerin nach ihren Angaben in der mündlichen Verhandlung am 25. November 2020 (Protokoll S. 2) ihren landwirtschaftlichen Betrieb im August 2019 eingestellt hat, sodass sie durch das (eingeschränkte) Haltungs- und Betreuungsverbot nicht (mehr) beschwert sein dürfte (vgl. OVG NW, B.v. 8.6.2017 - 4 B 445/17 - juris Rn. 6). Denn jedenfalls trägt sie zur Begründung des Zulassungsantrags mit Schriftsatz vom 1. März 2021, ergänzt mit Schriftsatz vom 15. April 2021, keine Argumente vor, die ernstliche Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit des Urteils begründen könnten. Die Darlegung ernstlicher Zweifel i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO erfordert eine konkrete fallbezogene und hinreichend substantiierte Auseinandersetzung mit den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils. Die Klägerin rügt aber lediglich die Unrichtigkeit des Urteils, indem sie den vom Verwaltungsgericht festgestellten Sachverhalt schlicht bestreitet bzw. anders als dieses bewertet, und wiederholt hierzu die schon vorgerichtlich bzw. erstinstanzlich vorgebrachten Argumente gegen das Haltungs- und Betreuungsverbot. Damit werden keine ernstlichen Zweifel i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO dargetan (vgl. BayVGH, B.v. 8.5.2019 - 23 ZB 17.1908 - juris Rn. 4).

10
1.2.1 Soweit die Klägerin meint, entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts liege kein Nachweis für jahrelange tierschutzrechtliche Verstöße bzw. Versäumnisse durch sie vor (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 6, 9-17 und vom 15.4.2021 S. 2 f.), trifft dies offensichtlich nicht zu. Vielmehr belegen die in den Akten enthaltenen (amts-)tierärztlichen Vermerke und Stellungnahmen sowie die gegenüber der Klägerin erlassenen Bescheide (vgl. Schreiben des Beklagten vom 16.1.2020 S. 2 f.), dass diese seit 2015 wiederholt in erheblichem Maß gegen tierschutzrechtliche Vorschriften und Anordnungen, insbesondere

gegen die Pflicht, die von ihr gehaltenen Rinder art- und bedürfnisgerecht zu ernähren (vgl. § 2 Nr. 1 TierSchG i.V.m. §§ 4, 11 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung - TierSchNutztV), verstoßen hat.

11
(1) Entgegen der Behauptung der Klägerin (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 9 f. und vom 15.4.2021 S. 2 f.) ergibt sich aus der veterinärfachlichen (nicht: veterinärrechtlichen) Stellungnahme des Landratsamts T. vom 26. September 2019 nicht, dass sie ihre Tiere artgerecht gehalten und nicht gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen und Anordnungen verstoßen hat. Vielmehr wurden laut dieser zwischen Ende 2014 und Mitte 2019 mehrfach erhebliche Haltungsmängel bei der Klägerin festgestellt.

12
So ergaben Kontrollen am 20. November 2014, 27. März 2015, 31. März 2015 und 11. Juni 2015 einen mageren bis schlechten Ernährungszustand der Tiere. Deshalb wurde die Klägerin mit Bescheid vom 18. Juni 2015 u.a. verpflichtet, Futter und Wasser in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung zu stellen. Bei Kontrollen am 13. Juli 2015, 20. Juli 2015 und 12. Oktober 2015 wurden dennoch erneut Mängel bei der Fütterung der Tiere beanstandet. Kontrollen am 16. Dezember 2015, 12. Januar 2016, 18. Mai 2016 und 13. Dezember 2016 zeigten zwar eine zeitweise Verbesserung des Ernährungszustands der Tiere. Bei Kontrollen am 19. Oktober 2017, 26. Oktober 2017 und 7. Dezember 2017 wurde jedoch erneut ein schlechter Ernährungszustand und ein verzögertes Wachstum der Tiere dokumentiert. Deshalb wurde die Klägerin mit Bescheiden vom 20. Oktober 2017 und 12. Dezember 2017 u.a. erneut verpflichtet, Futter und Wasser in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stellen. Nach der Kontrolle am 21. Dezember 2017, bei der mehrere Kühe einen sehr reduzierten Ernährungszustand sowie mehrere Kälber bzw. Jungrinder einen zurückgebliebenen Entwicklungszustand aufwiesen, wurde die Klägerin mit Bescheid vom 21. Dezember 2017 verpflichtet, diese Tiere wegen ihres Ernährungs- bzw. Entwicklungszustands tierärztlich untersuchen und ggf. behandeln zu lassen. Bei Kontrollen am 18. Januar 2018 und 28. Februar 2018 wurden bei sechs Jungrindern wiederum ein nicht altersgemäßer Entwicklungszustand und ein schlechter Ernährungszustand moniert. Bei Kontrollen am 29. März 2018 und 4. April 2018 wurde ein unveränderter Ernährungs- bzw. Entwicklungszustand der Tiere konstatiert. Bei Kontrollen am 18. Juni 2018 und 17. September 2018 wurde zwar ein verbesserter Ernährungszustand festgehalten. Weitere Kontrollen am 9. Mai 2019, 6. Juni 2019 und 7. Juni 2019 ergaben aber erneut einen reduzierten Ernährungszustand der Tiere. Mit Bescheid vom 6. Juni 2019 wurde die Klägerin deshalb erneut verpflichtet, den Tieren Futter in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung stellen. Bei der letzten Kontrolle am 12. Juni 2019 wurde erneut ein deutlich reduzierter Ernährungszustand bei sieben Kühen sowie bei sechs im Wachstum zurückgebliebenen Jungrindern festgestellt.

13
Diese aktenkundigen veterinärfachlichen Feststellungen, die zahlreiche erhebliche tierschutzrechtliche Verstöße belegen, können von der Klägerin nicht durch bloßes Bestreiten („kein Nachweis für Verstöße“), unsubstantiierte Behauptungen („artgerecht gehalten“) bzw. eigene Bewertungen („vorbildlicher Ernährungszustand“) in Zweifel gezogen, geschweige denn widerlegt werden.

14
Die amtlichen Feststellungen wurden zudem durch den Hoftierarzt der Klägerin, Dr. H., der bei der Kontrolle am 12. Juni 2019 anwesend war, mit tierärztlichem Gutachten vom 13. Juni 2019 bestätigt. Dieser hat in seiner - von der Klägerin nur auszugsweise zitierten - Stellungnahme festgestellt:

15
„Als erstes fiel auf, daß fast alle Rinder stark abgemagert sind und ein glanzloses, strohiges Haarkleid zeigen. […] Fast alle Tiere sind im Bereich der Hintergliedmaßen hochgradig kotverschmutzt. […] Die Kälber und Jungrinder in den beiden Laufboxen sind ohne Ausnahme stark in Wachstum, Entwicklung und Allgemeinzustand zurückgeblieben. Hier zeigen sich am stärksten die typischen Anzeichen einer chronischen Unter- und Mangelernährung. Der Verdacht eines Befalls mit Endoparasiten ist naheliegend. Wären diese Tiere angemessen ernährt worden, würden sie das doppelte bis dreifache ihres aktuellen Körpergewichts aufweisen, hätten glänzendes, glattes Fell und angemessene Bemuskelung. Auch die ausgewachsenen Rinder sind fast alle mittel- bis hochgradig abgemagert. Auch hier zeigt sich klar das Bild einer chronischen Unter- und Mangelernährung. […] Mein Rat wäre, die Fütterung und Haltung der Tiere zu normalisieren, die Tiere soweit möglich zu mästen und dann als Schlachttiere abzugeben. Auf keinen Fall

darf die Situation so bleiben wie sie, insbesondere nach dem Entwicklungszustand der Jungrinder zu schliessen, in den letzten 1-2 Jahren war.“

16
Angesichts dieses eindeutigen Befunds ist nicht nachvollziehbar, wie die Klägerin zu der Annahme gelangt (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 10), Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen könnten dem Gutachten nicht entnommen werden. Soweit sie sich darauf beruft, Dr. H. habe in seiner Stellungnahme u.a. ausgeführt, alle Tiere seien zum Untersuchungszeitpunkt altersentsprechend lebhaft und aufmerksam gewesen, Klauen, Gelenke und Gliedmaßen seien in weitgehend gutem Gesundheitszustand gewesen, die beiden Milchkälber hätten sich in einem guten Ernährungs- und Pflegezustand befunden, keines der Tiere habe Anzeichen eines akuten Verhungerns oder Verdurstens gehabt oder an einer akuten, nicht behandelten Krankheit gelitten, blendet sie aus, dass auch nach Ansicht von Dr. H. eine jahrelange chronische Unter- und Mangelernährung zu dem schlechten Ernährungs- und Entwicklungszustand bei fast allen von ihr gehaltenen Rindern geführt hat.

17
Aufgrund der tierärztlichen Feststellungen steht fest, dass die Klägerin wiederholt und grob gegen tierschutzrechtliche Vorschriften und gegen entsprechende Anordnungen verstoßen und dadurch den von ihr gehaltenen Tieren erhebliche, länger anhaltende Schmerzen bzw. Leiden und Schäden zugefügt hat, indem sie diese ungenügend bzw. mangelhaft ernährt hat, sodass sie hungern mussten und abgemagert sind bzw. in der Entwicklung beeinträchtigt wurden, mag auch 2016 und 2018 jeweils zeitweise eine Verbesserung des Ernährungszustands der Tiere eingetreten sein. Der Umstand, dass im Laufe von über vier Jahren bei zahlreichen Kontrollen immer wieder massiv tierschutzwidrige Haltungsbedingungen festgestellt wurden, rechtfertigt dabei auch die Annahme des Landratsamts T., dass die Klägerin tierschutzrechtlich unzuverlässig und zur Haltung von Rindern ungeeignet ist und bei einer Fortsetzung ihrer Tätigkeit weitere Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen zu erwarten sind (vgl. BayVGH, B.v. 7.1.2013 - 9 ZB 11.2455 - juris Rn. 8).

18
Für die Annahme einer wiederholten Zuwiderhandlung reichen bereits zwei Verstöße aus (vgl. BVerwG, B.v. 9.12.2016 - 3 B 34.16 - juris Rn. 8; BayVGH, B.v. 14.9.2017 - 9 CS 17.456 - juris Rn. 15). Im Hinblick auf die Summierung und Dauer sowie das Gewicht des Fehlverhaltens sind die Zuwiderhandlungen überdies auch als grob i.S.d. § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Hs. 1 TierSchG anzusehen (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2017 a.a.O.; B.v. 7.11.2006 - 25 CS 06.2619 - juris Rn. 5). Dieses Tatbestandsmerkmal kann schon bei einem einzelnen Verstoß gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen anzunehmen sein, wenn dieser schwer wiegt. So ist i.d.R. eine grobe Zuwiderhandlung zu bejahen, wenn der Tierhalter einen vorsätzlichen Verstoß gegen eine Strafvorschrift begangen hat. Darüber hinaus kann eine grobe Zuwiderhandlung aber auch wegen des Gewichts und der eingetretenen Folgen der Pflichtverletzung gegeben sein. Dabei kommt es im Rahmen einer Gesamtbetrachtung insbesondere auf die Art, Intensität und Dauer der Verstöße, die Größe der dadurch herbeigeführten Gefahren sowie das Ausmaß und die Dauer der dadurch verursachten Schmerzen, Leiden und Schäden an (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Auflage 2016, § 16a Rn. 45). Liegen - wie hier - gravierende oder zahlreiche Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften und Anordnungen vor, ist ein Verbot der Tierhaltung und -betreuung auch bereits dann gerechtfertigt, wenn nur die Gefahr besteht, dass den Tieren andernfalls erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden zugefügt werden (vgl. BayVGH, B.v. 14.9.2017 a.a.O. Rn. 16; B.v. 6.11.2017 - 9 C 17.328 - juris Rn. 7; B.v. 10.4.2019 - 23 CS 19.624 - juris Rn. 6; OVG Lüneburg, U.v. 20.4.2016 a.a.O. juris Rn. 51).

19
(2) Entgegen der Annahme der Klägerin (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 10 f., 14-17 und vom 15.4.2021 S. 3 f.) folgt eine andere Bewertung auch nicht daraus, dass sich im Monat vor Erlass des Bescheids die BCS- (= Body Condition Score) Werte der von ihr damals noch gehaltenen Rinder gegenüber den bei der Kontrolle am 12. Juni 2019 festgestellten Werten (vgl. veterinärfachliche Stellungnahme vom 26.6.2019 S. 3) verbessert haben sollen (vgl. Klagebegründung vom 9.12.2019 S. 7 f. mit Anlage K4). Denn ungeachtet dessen, dass der vorgelegten Tabelle schon nicht entnommen werden kann, von wem sie erstellt wurde, sodass sie als bloßes Parteivorbringen zu werten ist, werden damit jedenfalls nicht die zwischen Ende 2014 und Mitte 2019 festgestellten Verstöße entkräftet. Zwar ist - wovon auch das Erstgericht ausgegangen ist - die Rechtmäßigkeit eines Haltungs- und Betreuungsverbots nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, hier also bei Erlass des Bescheids am 5.

August 2019 zu beurteilen (vgl. BayVGH, B.v. 1.4.2021 - 23 ZB 21.297 - juris Rn. 14 m.w.N.). Die (angebliche) Verbesserung der BCS-Werte seit Juli 2019 betrifft allerdings einen den von Ende 2014 bis Mitte 2019 gemachten Kontrollen nachfolgenden Zeitraum, sodass schon deshalb hieraus nicht der Schluss gezogen werden kann, dass vorher keine tierschutzrechtlichen Verstöße vorgelegen hätten. Vielmehr bestätigt der Anstieg der BCS-Werte die vom Landratsamt T. und Dr. H. bei der Kontrolle am 12. Juni 2019 festgestellte chronische Unter- bzw. Mangelernährung der Rinder. Die Klägerin vermag die Richtigkeit der veterinärfachlichen Feststellungen auch nicht durch bloßes unsubstantiiertes Bestreiten in Frage zu stellen. Entgegen der unbelegten Behauptung der Klägerin entspricht es auch nicht der Aktenlage, dass der Ernährungszustand der Tiere bereits vor der Umstellung der Rinderhaltung auf Mast gut gewesen und nicht beanstandet worden sei. Der Hinweis darauf, dass auch bereits 2016 und 2018 eine Verbesserung des Ernährungszustands der Rinder festgestellt worden sei, ändert daran nichts, da diese - wie oben (1) ausgeführt - jeweils lediglich kurzzeitig anhielt. Im Übrigen wiesen die am 23. Juli 2019 sowie am 20. August 2019 geschlachteten Rinder der Klägerin auch nach der angeblichen Ernährungsumstellung nahezu durchgehend ein erheblich unterdurchschnittliches Gesamtgewicht auf (vgl. Schreiben des Landratsamts T. an die Staatsanwaltschaft T. vom 6. Juli 2020). Auch diese Angaben vermag die Klägerin nicht dadurch zu entkräften, indem sie behauptet, die Tiere hätten ein höheres Schlachtgewicht gehabt, der Beklagte habe nur einzelne Tiere herangezogen, die Jungrinder hätten aufgrund ihrer genetischen Konstitution ein verringertes Wachstum aufgewiesen, sie hätten das Doppelte bis Dreifache gewogen, Teile der Tiere seien auch verworfen worden, ohne einen Nachweis hierfür vorzulegen.

20
(3) Entgegen der Auffassung der Klägerin (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 11-13 und vom 15.4.2021 S. 4) steht auch die Einstellung des gegen sie geführten strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens wegen eines Vergehens nach dem TierSchG durch die Staatsanwaltschaft T. (Az. 540 Js 33435/19) mit Verfügung nach § 170 Abs. 2 StPO vom 16. Oktober 2019, weil nach Rücksprache mit Dr. M. hinsichtlich der Kontrollen vor dem 12. Juni 2019 ein Tatnachweis gemäß § 17 Nr. 2 TierSchG nicht mehr hinreichend sicher zu führen sei, dem Erlass eines Haltungs- und Betreuungsverbots nicht entgegen und ist diese für das vorliegende Verfahren nicht präjudiziell. Die Einstellung staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen entfaltet im Sicherheitsrecht, zu dem auch § 16a TierSchG zählt, keine Bindungswirkung, da dieses gegenüber dem Strafrecht eine andere Zielsetzung verfolgt. Im Sicherheitsrecht geht es nicht um die repressive Ahndung strafbaren Unrechts, sondern um präventive Gefahrenabwehr; die Berufung auf den Grundsatz der „Einheit der Rechtsordnung“ (Art. 20 Abs. 3 GG) liegt insoweit neben der Sache. Eine Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO kann zudem auch wegen des Grundsatzes „in dubio pro reo“ erfolgen, der dem Sicherheitsrecht fremd ist. Sie steht daher - ebenso wenig wie ein Freispruch - der Berücksichtigung eines Sachverhalts im Rahmen einer sicherheitsrechtlichen Maßnahme jedenfalls dann nicht entgegen, wenn sie nicht wegen erwiesener Unschuld, sondern lediglich - wie hier - mangels eines hinreichenden Nachweises der zugrundeliegenden Straftat erfolgt. Ein Verhalten des Betroffenen kann deshalb, auch wenn es nicht zu einer strafrechtlichen Verurteilung geführt hat, im Rahmen einer sicherheitsrechtlichen Gefahrenprognose berücksichtigt werden (vgl. BayVGH, U.v. 20.3.2001 - 24 B 99.2709 - juris Rn. 44).

21
Darüber hinaus rechtfertigen jedenfalls die bei der - von der Einstellungsverfügung nicht erfassten - Kontrolle am 12. Juni 2019 festgestellten groben Zuwiderhandlungen gegen tierschutzrechtliche Vorschriften, hinsichtlich derer das Strafverfahren gegen die Klägerin noch nicht abgeschlossen ist, auch für sich genommen die Anordnung eines Haltungs- und Betreuungsverbots für Rinder. Die im Vermerk des Veterinäramts T. vom 12. Juni 2019 sowie im Gutachten von Dr. H. vom 13. Juni 2019 aufgelisteten erheblichen tierschutzwidrigen Missstände in der Rinderhaltung der Klägerin und die im Rahmen einer Gesamtbetrachtung in den Blick zu nehmenden gravierenden Folgen dieser Missstände führen auch ohne Verurteilung wegen einer vorsätzlichen Straftat zur Annahme einer groben Zuwiderhandlung, weil die festgestellte chronische Unter- und Mangelernährung der Tiere erhebliche Schmerzen und Leiden bzw. Schäden bei diesen durch Hunger und Abmagerung hervorgerufen hat.

22
(4) Entgegen der Ansicht der Klägerin (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 13 f. und vom 15.4.2021 S. 3) kann der Rechtmäßigkeit eines Haltungs- und Betreuungsverbots auch nicht entgegengehalten werden, der Beklagte habe nicht berücksichtigt, dass sie im Frühjahr 2019 ihren Betrieb von einer Mutterkuh- bzw. Ammenkuhhaltung auf eine reine Masthaltung umgestellt habe. Zutreffend weist die Klägerin darauf hin,

dass der Beklagte nicht einschätzen konnte, welches Betriebskonzept sie verfolgte und welche Formen der Tierhaltung sie praktizieren wollte. Im Übrigen legt die Klägerin nicht dar, welchen Unterschied die behauptete Ernährungsumstellung in Bezug auf den festgestellten reduzierten Ernährungszustand ihrer Tiere machen sollte. Selbst wenn man ihr Vorbringen aber so verstehen wollte, dass der festgestellte reduzierte Ernährungszustand auf einer hohen Milchleistung beruhen sollte, obwohl seit 2017 keine Milchlieferungen mehr erfolgten, wäre so ein schlechter Ernährungszustand laut Schreiben des Landratsamts T. vom 17.3.2021 (S. 2) auch bei einer Mutterkuh- bzw. Ammenkuhhaltung mit Fleckvieh nicht zu erwarten gewesen. Dem tritt die Klägerin nicht entgegen. Angesichts des unterdurchschnittlichen Schlachtgewichts kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass mit der behaupteten Umstellung auf Mast auch eine Verbesserung des Ernährungszustands verbunden war (s.o.).

23
Darüber hinaus bestehen auch erhebliche Zweifel daran, ob die Klägerin ihren Betrieb vor Erlass des Bescheids auf Mast umgestellt hat. Zwar hat sie hierzu vorgetragen (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 14), dass sie seit zwei Monaten durch Frau St. vom LKV beraten worden sei und mit ihr ein detailliertes Fütterungskonzept zur Umstellung der Haltung ausgearbeitet und konsequent umgesetzt habe. Einen Beleg dafür hat sie aber nicht vorgelegt. Zudem ist ihr Vorbringen nicht plausibel und in sich widersprüchlich. So will sie ihren Betrieb bereits im Frühjahr 2019 auf Masttierhaltung umgestellt haben. Laut Vermerk des Landratsamts T. vom 12. Juni 2019 (S. 3) und Gutachten von Dr. H. vom 13. Juni 2019 war die Umstellung zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht vollzogen. Bei der Kontrolle am 12. Juni 2019 hat die Klägerin vielmehr erklärt, dass eine Umstellung „voraussichtlich“ erfolgen werde. Im Schriftsatz vom 2. August 2019 hat sie vorgetragen, dass eine Umstellung auf Mast erfolgt sei, zugleich aber erklärt, ihren Tierbestand auflösen zu wollen, obwohl sie mit Schreiben vom 1. August 2019 angegeben hat, die empfohlene Fütterung beibehalten zu wollen. In der Verhandlung am 25. November 2020 hat sie wiederum behauptet (Protokoll S. 2), dass sie ihren Betrieb schon im Februar 2019 aufgeben habe wollen. Deshalb kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein Mastbetrieb ernsthaft von ihr beabsichtigt war.

24
1.2.2 Soweit die Klägerin rügt, entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts habe eine positive Prognose bezüglich der Rinderhaltung bereits zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses vorgelegen, da sie den Betrieb auf eine Masttierhaltung umgestellt habe (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 17-19), ist auf die Ausführungen unter 1.2.1 (4) zu verweisen, wonach die behauptete Umstellung der Ernährung selbst bei Wahrunterstellung keine Verbesserung des Ernährungszustands der von der Klägerin gehaltenen Tiere belegt. Im Übrigen setzt sich die Klägerin nicht mit der Begründung des Erstgerichts auseinander, dass die festgestellten wiederholten massiven Verstöße gegen tierschutzrechtliche Vorschriften und behördliche Anordnungen grundsätzlich bereits dann die Untersagung der Haltung und Betreuung von Tieren rechtfertigen, wenn die (bloße) Gefahr besteht, dass den Tieren andernfalls erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden zugefügt werden (vgl. BayVGH, B.v. 30.4.2019 - 23 CS 19.662 - juris Rn. 5; B.v. 8.5.2019 - 23 ZB 18.756 - juris Rn. 8). Die Prognose, dass der Halter ohne Erlass des Haltungs- und Betreuungsverbots weiterhin derartige Zuwiderhandlungen begehen wird, lässt sich i.d.R. anhand der Zahl und/oder der Schwere der bisherigen Verstöße begründen (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, a.a.O. § 16a Rn. 48). Deshalb durfte der Beklagte seine negative Prognose auf die festgestellten Verstöße stützen, bei denen es sich um zahlreiche gravierende Zuwiderhandlungen gegen Tierschutzvorschriften handelt, mag es zwischenzeitlich auch Verbesserungen in der Tierhaltung gegeben haben. Ein Wohlverhalten allein unter dem Druck eines laufenden Verfahrens, wovon das Erstgericht angesichts des Verhaltens der Klägerin ausgegangen ist (UA Rn. 31), ist grundsätzlich nicht geeignet, die Gefahrenprognose zu erschüttern (BayVGH, B.v. 8.5.2019 a.a.O.). Hiergegen trägt die Klägerin nichts vor.

25
Auch die Behauptung, dass die Klägerin ohne die Anordnung eines Tierhaltungs- und Betreuungsverbots ihren Tierbestand im August 2019, spätestens aber im Herbst 2019 aufgelöst hätte, führt zu keiner anderen Beurteilung. Denn ungeachtet dessen, dass die Klägerin die Auflösung ihres restlichen Tierbestands mit Schriftsatz vom 2. August 2019 zwar angekündigt, mit Schreiben vom 1. August 2019 im Widerspruch dazu aber erklärt hat, den Mastbetrieb fortführen zu wollen (s.o.), sodass das Landratsamt T. im Zeitpunkt des Bescheidserlasses schon deshalb nicht von einer (baldigen) Auflösung des Tierbestands ausgehen konnte, hat sie die Einstellung der Rinderhaltung bereits früher angekündigt (vgl. Bl. 5 d.A.), ohne ihren Worten

Taten folgen zu lassen, sodass ohne ein Einschreiten der Behörde weiterhin die Gefahr bestanden hätte, dass den Tieren erhebliche oder länger anhaltende Schmerzen oder Leiden zugefügt werden.

26
1.2.3 Soweit die Klägerin schließlich geltend macht, entgegen den Ausführungen des Verwaltungsgerichts sei das Haltungs- und Betreuungsverbot ermessensfehlerhaft und unverhältnismäßig (Zulassungsbegründung vom 1.3.2021 S. 19-24), führt dies ebenfalls nicht zur Zulassung der Berufung.

27
(1) Entgegen der Behauptung der Klägerin war die Anordnung eines Haltungs- und Betreuungsverbots trotz der von ihr angekündigten Bestandsauflösung erforderlich, um tierschutzrechtliche Verstöße in Zukunft sicher ausschließen zu können. Hierzu ist auf die Ausführungen unter 1.2.2 zu verweisen, wonach die bloße Ankündigung der Bestandsauflösung nicht dazu führt, dass von einer Anordnung eines Haltungs- und Betreuungsverbots abgesehen werden kann. Zudem verkennt die Klägerin auch die Funktion des angeordneten Haltungs- und Betreuungsverbots, wenn sie meint, dass es mit Auflösung des vorhandenen Tierbestands keiner Anordnung eines Haltungs- und Betreuungsverbots mehr bedurft hätte. Während die - vom Beklagten ebenfalls angeordnete - Auflösung des vorhandenen Tierbestands der Beseitigung eines durch eine tierschutzwidrige Haltung eingetretenen Zustands dient, sollen mit dem Erlass des Haltungs- und Betreuungsverbots (weitere) Verstöße gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen unterbunden und verhütet werden. Insoweit geht das auf die Zukunft gerichtete, unabhängig von einem bestimmten Tierbestand geltende Haltungs- und Betreuungsverbot über die von der Klägerin angekündigte, allein auf den damals noch vorhandenen Tierbestand bezogene Bestandsauflösung hinaus. Es soll verhindern, dass die Klägerin künftig erneut gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen verstößt, und ist zum Schutz des Tierwohls erforderlich, da die Klägerin in der Vergangenheit trotz zahlreicher Kontrollen und entsprechender Anordnungen immer wieder gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen hat.

28
Der Erforderlichkeit steht auch nicht entgegen, dass die Klägerin ihren Angaben nach ihren Betrieb im August 2019 eingestellt hat (Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 25. November 2020 S. 2). Denn unabhängig davon, ob diese Angaben zutreffen und sie die Rinderhaltung tatsächlich ernsthaft und endgültig aufgegeben hat, hat sie zugleich erklärt, sie plane zwar, keine Rinderzucht mehr zu betreiben, könne es aber nicht ausschließen, da ihr Freund einen Milchviehbetrieb unterhalte. Danach besteht jedenfalls die Möglichkeit, dass die Klägerin auch künftig tierschutzrechtliche Verstöße bei der Haltung bzw. Betreuung von Rindern begehen könnte, die durch das Haltungs- und Betreuungsverbot verhindert werden sollen.

29
(2) Auch die Tatsache, dass das Haltungs- und Betreuungsverbot allein dahingehend beschränkt ist, dass der Klägerin nur eine Betreuung von Rindern unter Aufsicht des verantwortlichen Halters erlaubt ist, im Übrigen aber keine sonstigen Ausnahmen in zeitlicher, tätigkeitsbezogener, örtlicher oder inhaltlicher Hinsicht zulässt, macht dieses nicht unverhältnismäßig. Zwar ist auch der Erlass eines eingeschränkten Haltungs- und Betreuungsverbots zulässig, wenn so die Einhaltung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen sichergestellt werden kann (vgl. BayVGH, B.v. 14.7.2020 - 23 CS 20.1087 - juris Rn. 5). Die Klägerin legt insoweit aber schon nicht dar, weshalb ihr trotz der festgestellten wiederholten groben Zuwiderhandlungen gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen die Haltung bzw. Betreuung von Rindern in einem weiteren Umfang ermöglicht werden sollte, zumal ihr entgegen ihrer Behauptung die Betreuung fremder Rinder auf einem fremden Hof im Rahmen eines unselbständigen Arbeitsverhältnisses unter Aufsicht des verantwortlichen Halters nicht untersagt ist.

30
(3) Mit der Anordnung des beschränkten Haltungs- und Betreuungsverbots, durch das der Klägerin entgegen ihrer Behauptung nicht jede Betreuung von Rindern untersagt wird, wird diese auch nicht unverhältnismäßig in ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 101 BV) bzw. in ihrem eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 103 BV) beeinträchtigt. Abgesehen davon, dass zweifelhaft ist, ob sich die Klägerin nach der von ihr vorgetragenen Einstellung ihres Betriebs hierauf noch berufen kann, stellt das Haltungs- und Betreuungsverbot nur eine subjektive Schranke für die Berufsausübung der Klägerin und keine objektive Berufszulassungsregelung i.S.d. durch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 11. Juni 1958 (BVerfGE 7, 377) entwickelten 3-Stufentheorie dar,

die sie mit einem Antrag auf Wiedergestattung nach § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Hs. 2 TierSchG überwinden kann. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfG, B.v. 14.3.1995 - 1 BvR 1639/91 - juris zur entsprechenden Vorschrift des § 35 Abs. 6 GewO). Selbst wenn man jedoch in der Anordnung des Haltungs- und Betreuungsverbots wegen fehlender Zuverlässigkeit eine die subjektive Berufswahlfreiheit tangierende Regelung sehen würde, erweist es sich als rechtmäßig. Einschränkungen des Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG sind insoweit zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt, zumal die durch § 16a Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 TierSchG geschützten Gemeinwohlbelange selbst im Verfassungsrang (Art. 20a GG, Art. 141 Abs. 1 Satz 2 BV) stehen (vgl. BayVGH, B.v. 9.5.2005 - 25 CS 05.813 - juris Rn. 8; B.v. 7.1.2013 - 9 ZB 11.2455 - juris Rn. 10).

31
2. Der Antrag war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO abzulehnen.

32
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG. Von einer Streitwerterhöhung gemäß Nr. 35.2 i.V.m. Nr. 54.2.1 des Streitwertkatalogs 2013 auf einen Mindestbetrag von 15.000,- Euro war abzusehen, da bei der Rinderhaltung der Klägerin aufgrund der Einstellung der Milchlieferungen seit 2017 schon seit längerer Zeit nicht mehr von einem auf Gewinnerzielung ausgerichteten landwirtschaftlichen Betrieb ausgegangen werden kann (vgl. BayVGH, B.v. 24.9.2019 - 23 C 19.237 - juris Rn. 6).

33
Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird die Entscheidung des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).