

**Titel:**

**Erlaubnis zum Verbringen von Tieren ins Inland zum Zweck der Abgabe oder Vermittlung, Nebenbestimmungen, Inhaltsbestimmungen, TRACES, Inhalt von Pflegestellenlisten, insbesondere unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten, Wochenfrist für Transportankündigung rechtswidrig, Impfpflicht (über Tollwutimpfung hinausgehend verneint)**

**Normenketten:**

TierSchG § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 5

§ 21 Abs. 5 TierSchG i.V.m. § 11 Abs. 2 TierSchG a.F.

BmTierSSchutzV § 4

BmTierSSchutzV § 19

**Schlagworte:**

Erlaubnis zum Verbringen von Tieren ins Inland zum Zweck der Abgabe oder Vermittlung, Nebenbestimmungen, Inhaltsbestimmungen, TRACES, Inhalt von Pflegestellenlisten, insbesondere unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten, Wochenfrist für Transportankündigung rechtswidrig, Impfpflicht (über Tollwutimpfung hinausgehend verneint)

**Tenor**

1. Vom Verfahren B 1 K 18.406 wird die Klage gegen die Ziffer 1 des Bescheids vom 14. April 2018 abgetrennt und unter dem neuen Aktenzeichen B 1 K 21. ... fortgeführt.

2. Die Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger die Erlaubnis nach § 11 Abs.1 Satz 1 Nr. 5 des Tierschutzgesetzes (TierSchG) ohne die Bestimmungen in den Ziffern 3 Abs. 1 Satz 2, 4.1. i), 4.2. d), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2 und 4.3. zu erteilen und zugleich den Antrag des Klägers auf Erlass einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG hinsichtlich der Bestimmungen in den Ziffern 4.1. b), 4.1. e) und 4.1. h) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu verbescheiden. Soweit der streitgegenständliche Bescheid diesen Verpflichtungen entgegensteht, wird er aufgehoben.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Der Kläger trägt 1/2 und die Beklagte 1/2 der Kosten des Verfahrens.

4. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch den jeweiligen Vollstreckungsgläubiger durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht zuvor der jeweilige Vollstreckungsgläubiger Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages leistet.

**Tatbestand**

**1**

Die Beteiligten streiten über die mit beschränkenden Inhaltsbestimmungen sowie allgemeinen, tierseuchenrechtlichen und tierschutzrechtlichen Nebenbestimmungen erlassene tierschutzrechtliche Erlaubnis, Wirbeltiere, die keine Nutztiere sind, zum Zwecke der Abgabe gegen Entgelt oder eine sonstige Gegenleistung in das Inland zu verbringen oder einzuführen oder die Abgabe solcher Tiere, die in das Inland verbracht oder eingeführt werden sollen oder worden sind, gegen Entgelt oder eine sonstige Gegenleistung zu vermitteln.

**2**

Der Kläger ist ein am ... 2010 gegründeter gemeinnütziger Tierschutzverein mit Sitz in ... Der Kläger unterstützt unter anderem ausländische Tierauffangstationen, organisiert Aktionen zur Kastration freilebender Hunde und Katzen im Ausland, leistet Aufklärungsarbeit zur Sensibilisierung der Bevölkerung zum Thema Tierschutz und vermittelt herrenlose Tiere aus dem In- und Ausland. Insbesondere verbringt der Kläger Hunde und Katzen, in einigen wenigen Fällen auch Nagetiere, aus Tierauffangstationen im Ausland (insbesondere Griechenland, Italien und Spanien) und gibt sie an Personen in Deutschland weiter.

Nach Deutschland gelangen die Tiere entweder auf dem Land- oder dem Luftweg. Auf dem Landweg bedient sich der Kläger hierfür eines zertifizierten Transporteurs, der die Tiere entweder zu den Pflegestellen oder direkt zu den neuen Haltern bzw. Eigentümern transportiert. Bei einem Transport über den Luftweg nutzt der Kläger sogenannte „Flugpaten“. Diese sind entweder Tierschutzkollegen vor Ort oder teilweise auch Personen, die in Deutschland für den Kläger tätig sind. Eine Begleitung durch fremde Personen findet nicht statt. Gegen die Zahlung einer einmaligen Schutzgebühr werden die Tiere dem jeweiligen neuen Halter übergeben. Für einen Hund wird vom Kläger eine Schutzgebühr in Höhe von 330,00 EUR und für eine Katze in Höhe von 120,00 EUR erhoben. Ein Teil der Schutzgebühr wird an die Stationen, die die Tiere im Herkunftsland beherbergen, weitergegeben, ein weiterer Teil wird zur Abgeltung der Transportkosten genutzt. Für den Transport selbst werden ca. 50,00 EUR bis 80,00 EUR veranschlagt, wenn das Tier im Handgepäck (Flug) transportiert wird. Im Cargo-Bereich sind die Preise von der jeweiligen Fluglinie abhängig und fangen bei ca. 120,00 EUR an. Bei einem Transport auf dem Landweg werden 150,00 EUR bis 220,00 EUR angesetzt. Pro Impfung (ca. drei pro Tier) fallen jedes Mal 30,00 EUR an, für einen EU-Ausweis 30,00 EUR und für einen Chip 5,00 EUR.

### 3

Der Kläger beantragte mit Schreiben vom 2. April 2015 eine Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG für Hunde und Katzen und legte hierfür entsprechende Sachkundenachweise nach § 11 TierSchG und eine Pflegestellenliste vor. Mit Bescheid vom 31. August 2015 erteilte die Beklagte dem Kläger die Erlaubnis, Wirbeltiere, die nicht Nutztiere sind (hier Hund, Katze), zum Zwecke der Abgabe gegen Entgelt oder einer sonstigen Gegenleistung in das Inland zu verbringen und einzuführen oder die Abgabe solcher Tiere, die in das Inland verbracht oder eingeführt worden sind, gegen Entgelt oder sonstige Gegenleistung zu vermitteln (Ziffer 1 des Bescheids vom 31. August 2015). Die Erlaubnis wurde dahingehend beschränkt, dass nur die Verbringung aus Spanien, Italien und Griechenland gestattet wurde (Ziffer 3.1. a) des Bescheids vom 31. August 2015). Der Bescheid enthielt zudem zahlreiche allgemeine, tierschutzrechtliche und tierseuchenrechtliche „Auflagen“. Gegen einzelne „Auflagen“ dieses Bescheids ließ der Kläger durch seine Bevollmächtigte am 9. September 2015 Klage erheben (Az.: B 1 K 15. ...). Im Klageverfahren äußerte die Klagepartei unter anderem, dass die Beschränkung der Erlaubnis auf Hunde und Katzen bestehen bleiben könne, die Erlaubnis jedoch auf alle EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt werden solle (Schriftsatz vom 17. November 2015). Mit gerichtlichem Schreiben vom 5. Oktober 2015 wies das Gericht die Beteiligten darauf hin, dass der angefochtene Bescheid voraussichtlich rechtswidrig sei, da er keine ausreichende Begründung, insbesondere für die Erforderlichkeit der zahlreichen Verfügungen enthalte. Es komme daher nicht zum Ausdruck, dass sich die Beklagte bewusst gewesen sei, dass sie eine Ermessensentscheidung zu treffen habe. Eine Heilung des Ermessensausfalls sei nicht möglich. Eine vergleichsweise Einigung der Parteien werde vorgeschlagen. Die Beteiligten tauschten daraufhin schriftlich unter anderem ihre unterschiedlichen Rechtsansichten darüber aus, ob eine Ausdehnung der Erlaubnis auf alle Tierarten möglich sei, und ob die EU-Vorschriften zum TRAdE Control and Export System (TRACES), zur Impfpflicht, zum Tiertransport und generell zur Tierverbringung von einem Mitgliedstaat in den anderen auf gemeinnützige Tierschutzvereine Anwendung finden. Zuletzt äußerte sich die Beklagte unter dem 16. August 2016. Eine Einigung erfolgte nicht. Mit gerichtlichem Schreiben vom 5. Februar 2018 wurde die Aufhebung des streitgegenständlichen Bescheids, soweit er angefochten wurde, angeregt. Das Verfahren wurde mit Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 18. Juni 2018 ausgesetzt.

### 4

Mit Bescheid vom 14. April 2018 wurde der Bescheid der Beklagten vom 31. August 2015 mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben (Ziffer 1). Dem Kläger wurde die Erlaubnis erteilt, Haushunde und Hauskatzen, zum Zwecke der Abgabe gegen Entgelt oder einer sonstigen Gegenleistung in das Inland zu verbringen oder einzuführen oder die Abgabe solcher Tiere (Haushunde, Hauskatzen), die in das Inland verbracht oder eingeführt worden sind, gegen Entgelt oder Gegenleistung zu vermitteln (Ziffer 2). Für die Tätigkeit verantwortliche Person ist Herr T.. Vertretungsberechtigte Personen sind Frau W. und Frau T.. Kommen weitere verantwortliche Personen hinzu, so ist vor der Aufnahme der Tätigkeit deren Sachkundenachweis nach § 11 TierSchG unaufgefordert der Beklagten vorzulegen (Ziffer 3). Ziffer 4.1. enthält allgemeine Inhaltsbestimmungen und Auflagen, Ziffer 4.2. tierseuchenrechtliche und Ziffer 4.3. tierschutzrechtliche Auflagen. Die Beklagte behielt sich die nachträgliche Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Nebenbestimmungen vor (Ziffer 5). Dem Kläger wurden die Kosten des Verfahrens auferlegt. Eine Gebühr in Höhe von 150,00 EUR wurde festgesetzt (Ziffer 7). Für den näheren Inhalt der erlassenen Verfügungen

und die Begründung des Bescheids wird auf den Inhalt des streitgegenständlichen Bescheides verwiesen (§§ 84 Abs. 1 Satz 3 i.V. m. 117 Abs. 3 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)).

## 5

Gegen diesen Bescheid ließ der Kläger durch seine Bevollmächtigte am 20. April 2018 Klage erheben. Die Klägerseite meint, dass der streitgegenständliche Bescheid rechtswidrig sei und den Kläger in seinen Rechten verletze.

## 6

Ziffer 3 des angegriffenen Bescheids sei rechtswidrig, da Frau W. lediglich ein einfaches Mitglied des Klägers, welches über Sachkunde verfügte, jedoch keine verantwortliche Person im Sinne der Erlaubnis gewesen sei. Der neue Bescheid sei auch an Frau W. zugestellt worden, obwohl sie zu keiner Zeit empfangsbefugt oder vertretungsberechtigt gewesen sei. Die Übersendung des Bescheids an Frau W. sei aus Datenschutzgründen auch bedenklich. Selbiges gelte für die Übermittlung des Bescheids an Frau T..

## 7

Die Beschränkungen in den Ziffern 2 und 4.1. a) des streitgegenständlichen Bescheids seien rechtswidrig, da sie die Erlaubnis, obwohl dies bereits bezüglich der ursprünglichen Erlaubnis moniert worden sei, auf die Verbringung und Vermittlung von Hunden und Katzen beschränke. Bei Antragstellung seien solche Beschränkungen nicht erfolgt, sodass bereits nicht erkennbar sei, weswegen solche von der Beklagten vorgenommen worden seien. Es komme auch vor, dass die Klägerseite Nagetiere oder Ähnliches aufnehme. Soweit die Beklagte in der Begründung des Bescheids ausführe, dass der Kläger ein Sachbescheidungsinteresse hätte darlegen müssen, weswegen eine Erlaubnis für alle Tierarten erteilt werden sollte, so hätte die Beklagte den Kläger hierauf innerhalb der letzten drei Jahre hinweisen können. Im Übrigen sei die Auflage auch nicht erforderlich, da sich die tierschutzrechtlichen und tierseuchenrechtlichen Vorgaben aus den nationalen Gesetzen und europäischen Verordnungen ergäben.

## 8

Bezüglich der Beschränkung in Ziffer 4.1. b) (Tiere von illegalen Tiermärkten) wird vorgetragen, dass der Kläger die Herkunft eines Tieres von einem illegalen Tiermarkt nicht immer hundertprozentig ausschließen könne.

## 9

Ziffer 4.1. c) (Pflicht zur Erstellung und Aktualisierung der Liste der Pflegestellen) sei ohne Rechtsgrundlage erlassen worden und unverhältnismäßig. Bei den vom Kläger genutzten Pflegestellen handele es sich nicht um Räume oder Einrichtungen im Sinne § 11 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG in der bis zum 12. Juli 2013 geltenden Fassung (im Folgenden: TierSchG a. F.), der weiterhin über § 21 Abs. 5 TierSchG anwendbar sei, da es sich bei den Einrichtungen der Pflegestellen um Privatwohnungen und überwiegend zum Aufenthalt von Menschen dienende Räume handele, sodass eine Überprüfung auf ihre Vereinbarkeit mit § 2 TierSchG nicht statfinde. Natürlich würden die Pflegestellen durch den Kläger hinreichend geprüft und kontrolliert werden, was gegenüber dem Kläger auch gesondert unter Ziffer 4.1. d) angeordnet worden sei. Die Begründung des Bescheids, dass durch die Bekanntgabe der Pflegestellen eine Überprüfung dahingehend ermöglicht werde, ob eine private Pflegestelle oder eine tierheimähnliche Einrichtung vorliege, greife nicht, da nicht nachvollziehbar sei, wie dies den Schutz der Tiere gewährleiste. Es bestünde schlicht keine Erlaubnispflicht für Pflegestellen. Auch Zoohandlungen und Tierhändler, die Gewinnmaximierung erstreben, müssten keine Aufzeichnungen führen, obwohl hier das Tierwohl stärker gefährdet sei. Die Veterinärbehörden hätten daher keine Rechtsgrundlage, um Kontrollen bei den Pflegestellen durchzuführen, solange kein Verdacht eines Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Vorschriften bestünde, sodass die Auflage ins Leere gehe. Darüber hinaus schließe man sich den Ausführungen des Bayerischen Datenschutzbeauftragten an, der zum Ergebnis komme, dass keine Benennung von Pflegestellen erforderlich sei und die Behörde nicht ohne weiteres Pflegestellen kontrollieren dürfe.

## 10

Die Verfügung in Ziffer 4.1. h) (Anzeige von Transporten mindestens eine Woche vor deren Durchführung) sei ebenfalls nicht rechens, da der zeitliche Rahmen von mindestens einer Woche unverhältnismäßig sei. Es könne vorkommen, dass für einzelne Tiere kurzfristig Flugpaten gefunden würden. Zudem verstoße die Festsetzung von einer Woche gegen § 19 der Verordnung über das innergemeinschaftliche Verbringen sowie die Einfuhr und Durchfuhr von Tieren und Waren - Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (BmTierSSchV), der eine Anzeige einen Werktag vor der Verbringung vorsehe. Jedoch würde der Kläger

auch nicht unter die Anwendungsbereiche der BmTierSSchV oder der Verordnung (EG) Nr. 1/2005 fallen. Diese Ansicht werde durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (Az.: C-301-14) und durch die daraufhin erfolgte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Juli 2016 (Az.: 3 C 25.15) gestützt. Eine Rechtsgrundlage für die Anzeigepflicht gebe es daher nicht. Eine Kontrolle der Tiere könne im Einzelfall sicherlich erfolgen und erfolge auch durch den Zoll. Eine Anzeige der Verbringung sei bei einem Verbringen zu Nichthandelszwecken weder gesetzlich gefordert noch erforderlich. Zudem bestünden Bedenken, ob die Telefonnummer und weitere persönliche Daten anzugeben seien.

## 11

Da für den Kläger keine Verpflichtung bestünde, eine TRACES-Meldung durchzuführen, sei die in Ziffer 4.2. a) angeordnete Verpflichtung, Buch zu führen und hierbei eine Kopie der INTRA-Nummer der TRACES-Bescheinigung anzugeben, nicht rechtmäßig.

## 12

Die Rechtswidrigkeit der Anordnungen in den Ziffern 4.2. d) und e) (Impfpflicht, tierärztliche Untersuchung und Behandlung gegen relevante Parasiten) ergebe sich daraus, dass hierfür weder in Deutschland noch auf europäischer Ebene eine Rechtsgrundlage existiere. Lediglich nach der Verordnung (EU) Nr. 576/2013 sei bei der Verbringung von Tieren zu Handelszwecken aus EU-Ländern nach Deutschland bei der Einreise eine gültige Tollwutimpfung erforderlich. Nationale gesetzliche Regelungen zur Impfpflicht gebe es nicht. Zudem werde keine Grundimmunisierung, sondern eine wirksame Impfung verlangt, was eine Verschlechterung zum ursprünglichen Bescheid darstelle. Die Auferlegung der zusätzlichen Impfpflichten und Untersuchungen/Behandlungen entspreche nicht den geltenden gesetzlichen Vorschriften. Es bestünde nur noch die Notwendigkeit präventiver Gesundheitsmaßnahmen gegen den Parasiten *Echinococcus multilocularis* in speziellen Fällen nach der Verordnung (EU) Nr. 1152/2011. Die europäischen Vorschriften seien insoweit abschließend. Die verbrachten Tiere seien daher ausschließlich gegen Tollwut zu impfen. Die hier geforderten Impfungen seien sinnwidrig, rechtswidrig und würden gegen das Tierschutzgesetz verstoßen. Mögliche Rechtsgrundlage einer Impfpflicht sei auch nicht Art. 36 Abs. 1, Abs. 2 BayVwVfG i.V. m. § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. und § 21 Abs. 5 TierSchG, da die Auferlegung einer Impfpflicht gegen sämtliche mögliche Erkrankungen, auch unabhängig vom Herkunftsland der Tiere, schlicht nicht für den Schutz der von der Tätigkeit des Klägers betroffenen Tiere erforderlich sei. Die Ziele des Tierschutzes (§ 2 TierSchG) würden durch eine solche Auflage nicht verfolgt werden (vgl. Urteil des VG Berlin vom 22. Juni 2016 - 24 K 239.15, Rn. 29 m.w.N.). Die Möglichkeit der Krankheitsübertragung bestünde bei allen Tieren, nicht nur solchen, die aus dem Ausland kämen, sondern auch Tieren in Tierheimen, Tierpensionen oder bei privater Tierhaltung. Die Auflage sei damit gar nicht geeignet eine grundsätzliche Verhinderung der im Bescheid aufgezählten Erkrankungen zu erzielen. Die Auflage verstoße auch gegen Art. 3 des Grundgesetzes (GG), da für Tierheime, Tierpensionen und private Tierhalter keine Impfpflicht bestünde. Zudem sei die Verwendung starrer Impfschemata und damit eine übermäßige Impfung von Hunden und Katzen kontraproduktiv. Bei einzelnen Tieren könne eine Impfung auch gar nicht möglich sein, beispielsweise wegen Allergien. In der heutigen Zeit würden Impfungen auch äußerst kritisch beäugt werden, da Krankheiten oftmals trotz Impfung ausbrechen würden. Zudem könnten durch Impfungen schwere Nebenwirkungen, die den Gesundheitszustand des Tieres unnötig belasten und den anstehenden Transport nach Deutschland unerträglich oder unmöglich machen könnten, eintreten. Weiterhin werde den Zielen aus § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. i.V. m. § 2 TierSchG in umfassendem Maße dadurch nachgekommen, dass alle Tiere tierärztlich betreut und nach tierschutzrechtlichen Vorgaben versorgt würden. Insofern stelle die Auflage eine unverhältnismäßige Ungleichbehandlung des Klägers dar, erschwere dessen Tätigkeit und belaste ihn mit hohen Kosten. Dies gelte auch für die Auferlegung der Pflicht, die Tiere gegen im Herkunftsland relevante Parasiten zu behandeln. Diese Auflage sei bereits zu unbestimmt. Eine tierärztliche Untersuchung im Herkunftsland vor dem Verbringen entbehre jeglicher Grundlage. Dabei handele es sich um eine Verpflichtung aus der Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung für ein Verbringen zu kommerziellen Zielen. Diese Vorgaben seien auf die Tätigkeit des Klägers aber nicht anwendbar. Hinzu komme, dass dies auch unverhältnismäßig sei. Der Kläger sei unabhängig von der geforderten Impfpflicht an tierschutzrechtliche Vorschriften gebunden. Einer Tollwutimpfung müssten sich alle Hunde und Katzen unterziehen, sodass eine erforderliche medizinische Versorgung durch den Tierarzt bei erkrankten Hunden und Katzen gewährleistet sei. Allein aus Verantwortungsbewusstsein lasse der Kläger die Tiere vor dem Transport selbstverständlich von einem Tierarzt untersuchen und falls erforderlich eine tierärztliche Behandlung vor Ort vornehmen.

Die unter den Ziffern 4.2. e) Abs. 2 bis 4.2. h) (u. a. Erforderlichkeit TRACES-Zeugnis) erlassenen Verfügungen, mit denen eine tierseuchenrechtliche Gesundheitsbescheinigung gemäß der BmTierSSchV und die Verwendung des TRACES vorgeschrieben würden, seien rechtswidrig. Das Erfordernis einer Gesundheitsbescheinigung ergebe sich allenfalls aus § 8 Abs. 1 i.V. m. Anlage 3 Ziffer 7 BmTierSSchV i.V. m. RL 90/425/EG bzw. RL 92/65/EWG. Diese Vorschriften seien auf den Kläger nicht anwendbar. Bereits insgesamt entspreche die Annahme, dass der Kläger die kommerziellen Voraussetzungen für eine Verbringung zu Handelszwecken erfülle, nicht der geltenden Rechtslage. Der Kläger übe seine Tätigkeit weder zu gewerbsmäßigen Zwecken aus, noch müsse er aus sonstigen Gründen die Vorschriften der BmTierSSchV, die eine Umsetzung der RL 90/425/EG und RL 92/65/EWG in nationales Recht darstelle, einhalten. Der Kläger müsse lediglich die Verordnung (EG) Nr. 576/2013 für die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken einhalten. Diese Vorschriften seien für den Kläger insoweit abschließend, sodass gemäß § 1 Abs. 3 BmTierSSchV die Anwendbarkeit der BmTierSSchV bereits ausgeschlossen sei. Gemäß Art. 3 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 576/2013 sei eine Verbringung zu anderen als Handelszwecken jede Verbringung, die weder den Verkauf eines Heimtieres noch den Übergang des Eigentums an dem Heimtier bezwecke. Durch den Kläger erfolge lediglich der Abschluss eines sogenannten Schutzvertrages, also keines Kaufvertrages, um sich insoweit insbesondere verschiedene Kontrollrechte (tierschutzgerechte Haltung) und, soweit nötig, auch ein Rückforderungsrecht vorzubehalten. Es läge gerade kein Verkauf vor. Das Bundesverwaltungsgericht habe in einem Urteil vom 7. Juli 2016 (Az.: 3 C 23.15) dargelegt, dass eine gewerbsmäßige Tätigkeit im Sinne der Verbringungsangaben und damit eine Registrierungspflicht nach der BmTierSSchV unter den Voraussetzungen vorlägen, dass die verbrachten Tiere Personen gegen die Zahlung eines grundsätzlich kostendeckenden Betrages anvertraut würden. In diesem Einzelfall habe das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die BmTierSSchV und die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport auf Tierschutzvereine, die Tiere aus dem Ausland verbringen, entsprechend anwendbar sei. Dies gelte gleichwohl nur für den Fall, dass sich die eingekommenen Schutzgebühren in etwa mit den Ausgaben decken würden (vgl. Rn. 23 ff. des Urteils). Eine Gewinnerzielungsabsicht sei nicht erforderlich. Eine Kostendeckung läge beim Kläger nicht einmal ansatzweise vor. Die Ausgaben des Klägers überstiegen die Einnahmen bei weitem. Beispielsweise seien im Jahr 2014 insgesamt Schutzgebühren in Höhe von ca. 40.000,00 EUR eingekommen worden. Dem hätten Ausgaben in Höhe von mindestens 69.000,00 EUR gegenüber gestanden. Der Kläger erziele daher keine Erträge und habe im Durchschnitt mehr Ausgaben als Einnahmen. Zum Beleg hierfür werde auch die Gewinn- und Verlustermittlung für die Jahre 2013 bis 2017 vorgelegt, wonach sich jeweils ergebe, dass die Einnahmen „Zweckbetrieb“ (Tierversmittlung) deutlich hinter den Ausgaben zurückblieben. Ohne den großen Anteil zusätzlicher Spenden wäre die Tierschutzarbeit des Klägers nicht ausführbar. Daher sei eine Gewerbsmäßigkeit ausgeschlossen. Der Kläger betreibe auch keinen Handel, sondern kümmere sich nur ehrenamtlich um eine Vermittlung der Tiere aus EU-Ländern. Es bestünde darüber hinaus auch die begründete Gefahr, dass die Tätigkeit des Klägers als gewerblicher Tierhandel eingestuft werde und er dadurch mit einer erheblichen Steuerpflicht rechnen müsse, sodass seine gemeinnützige Tätigkeit gefährdet sei. Der europäische Gesetzgeber habe durch die Regelungen zur Verbringung von Heimtieren zu Nichthandelszwecken eine abschließende Vorgabe geschaffen, sodass Auflagen zum Tierschutz nicht erforderlich seien. Deshalb sei der Kläger auch nicht verpflichtet, eine Meldung seiner Transporte über TRACES durchführen zu lassen (Ziffer 4.2. f) bis h)). Das Absetzen einer TRACES-Meldung sei weder in der BmTierSSchV noch in sonstigen Gesetzen rechtlich verpflichtend vorgesehen. Eine Rechtsgrundlage hierfür bestünde weder in § 8 Abs. 1 BmTierSSchV noch in der entsprechenden Anlage 3 Spalte 1 und 2. Die Anordnung des Einholens einer amtstierärztlichen Bescheinigung nach Muster des Anhangs E Teil 1 der RL 92/65/EWG sei nicht gleichbedeutend mit der Meldung über TRACES. Auch die Verweisung auf die RL 90/425/EWG ergebe keine solche Verpflichtung für den Kläger, da die BmTierSSchV in der Anlage 3 Spalte 2 nur auf Art. 10 RL 40/425/EWG, nicht jedoch auf Art. 20 dieser Richtlinie verweise. Art. 10 RL 90/425/EWG regle nicht die Ankündigung eines Transportes über das TRACES, sondern die Unterrichtung der Kommission, wenn Krankheiten oder Gefahren bezüglich Seuchen vorlägen. TRACES sei über die Entscheidung der Kommission 2003/623/EG eingeführt worden. Hierbei handele es sich lediglich um eine Handlungsanweisung an die Mitgliedstaaten, jedoch nicht um einen unmittelbaren, sondern um einen umsetzungsbedürftigen Rechtsakt. Eine Rechtsgrundlage, wonach ein EU-Bürger eine TRACES-Meldung vornehmen müsse, existiere daher nicht. Dies wäre auch sinnwidrig, da der zuständige Amtsveterinär die Meldung vornehmen müsse. Deshalb habe der Kläger insbesondere in Griechenland derzeit gar nicht die Möglichkeit, eine Verbringung über TRACES

durchzuführen. Die griechischen Behörden verweigerten deutschen Tierschutzorganisationen einen TRACES-Zugang bzw. die Erteilung einer Absendenummer unter dem Hinweis darauf, dass Tierschutzorganisationen nicht wirtschaftlich tätig seien. Die Ablehnung erfolge willkürlich. Es werde bereits versucht diesbezüglich durch Schriftsätze über die Europäische Kommission und eine Petition eine Lösung zu finden. Dem Kläger könne daher keine unmögliche Verpflichtung auferlegt werden. Das Amtsgericht Siegen sei in einem Urteil vom 27. Juli 2016 hinsichtlich eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens bereits zum Ergebnis gekommen, dass sich das TRACES-Erfordernis an die Behörden vor Ort und eben nicht an den Verbringer der Tiere richte, sodass etwas Unmögliches verlangt werde und eine solche Forderung einen Verstoß gegen Art. 9 Abs. 1 GG darstelle. Soweit ein TRACES-Zeugnis für ein ausreisendes Tier erlangt werden könne, sei dies lediglich dadurch möglich, dass als Empfängerort der Vereinssitz eingetragen werde. Verschiedene Orte eintragen zu lassen, sei unmöglich und werde abgelehnt.

#### **14**

Die Verpflichtungen zur Einhaltung der Tierschutz-Transportverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1/2005) hinsichtlich des Transports der Tiere (Ziffern 4.3 a) bis g) des Bescheids) seien rechtswidrig, da der Verein solche Transporte - mit Ausnahmen der Transporte durch Flugpaten - nicht selbst durchführe. Die Verordnung sei darüber hinaus nicht auf den Kläger anwendbar, da es an einer vorausgesetzten gewerbsmäßigen und/oder wirtschaftlichen Tätigkeit (Nr. 1 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1/2005) des Klägers - wie bereits oben ausgeführt - fehle.

#### **15**

Der Widerrufsvorbehalt in Ziffer 5 sei rechtswidrig, da eine Rechtsvorschrift, die die Hinzufügung eines weiteren Widerrufsvorbehalts oder auch der weiteren Vorbehalte gestatte, nicht ersichtlich sei, aber zwingend erforderlich wäre (vgl. Urteil des VG Ansbach vom 26. November 2018, Az.: AN 10 K 17.00128, Rn. 19 ff.).

#### **16**

Die Kostenentscheidung in den Ziffern 6 und 7 sei rechtswidrig. Die Beklagte habe einen neuen Erlaubnisbescheid aufgrund der Rechtswidrigkeit des alten Bescheides und ohne entsprechenden Antrag der Klägerseite erlassen und verlange hierfür Gebühren, was nicht rechtens sei.

#### **17**

Der Kläger beantragt zuletzt,

den Bescheid der Beklagten vom 13. April 2018 aufzuheben.

#### **18**

Die Beklagte beantragt sinngemäß

die Klageabweisung.

#### **19**

Die Beklagte ist der Ansicht, dass das Vorbringen der Klägerseite hinsichtlich der Ziffern 2 und 4.1. a) falsch sei. Die Beklagte habe im Rahmen des nunmehr erlassenen Bescheids keine über den Antrag hinausgehende Beschränkung auf Länder und Tiere vorgenommen. Im ursprünglichen Antragsformular aus dem Jahr 2015 habe der Kläger die Verbringung von Hunden und Katzen genannt. Im Verfahren B 1 K 15. ... habe die Klägerseite zwar zunächst auch die Verbringung von Nagetieren oder Ähnlichem aus EU-Mitgliedstaaten verlangt. Mit Schriftsatz vom 17. November 2015 habe die Klägerseite aber ausdrücklich geäußert, dass die Beschränkung auf Hunde und Katzen bleiben solle, jedoch Tiere aus allen Mitgliedstaaten der EU aufgenommen werden müssten. Daher beziehe sich der streitgegenständliche Bescheid auf Hunde und Katzen aus den EU-Mitgliedstaaten. Einem Antrag auf die Verbringung von Nagetieren oder Ähnlichem, ohne konkrete Benennung der Tierarten, würde zudem das Sachbescheidungsinteresse und damit die entsprechende Klagebefugnis fehlen. Die Klägerseite sei bereits im Verfahren B 1 K 15. ... ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines Sachbescheidungsinteresses hingewiesen worden. Eine aussagekräftige Konkretisierung des Antrags auf bestimmte Tierarten und bestimmte Länder sei unerlässlich, um überhaupt über den Antrag und erforderliche Auflagen entscheiden zu können. Der Seuchen- und Artenschutz erfordere eine genaue tierart- und länderspezifische Überprüfung.

#### **20**

Die Ziffer 4.1. c) des Bescheids sei rechtmäßig, da die Behörde hierdurch gerade keine Erlaubnispflicht für Pflegestellen einführe. Die Auflage diene nur dazu, Eckdaten abzufragen, die zur Abgrenzung zwischen Pflegestelle und Tierheim oder tierheimähnlicher Einrichtung diene, um zu wissen, wo die Tiere bis zur weiteren Vermittlung untergebracht seien. Es würden hierdurch weder eine Erlaubnispflicht noch anlasslose Kontrollen eingeführt. Der Beklagten müsse es möglich sein aufzuklären, wohin die Tiere verbracht würden und um welche Unterkunft es sich handle, um von einer richtigen Sachlage auszugehen. Aus Gründen des Tierwohls sei es notwendig, eine Vermittlung von Tieren in (unbekannte) illegal betriebene Tierheime oder tierheimähnliche Einrichtungen von vornherein auszuschließen. Rechtsgrundlage bilde § 11 Abs. 2a TierSchG a. F.. Die Auflage beschränke sich auf die bloße Auskunft relevanter Fakten bzw. deren Änderung. Auch Ziffer 4.1. d) enthalte keine Erlaubnispflicht für Pflegestellen, sondern diene nur dazu, jeden künftigen Besitzer vor der Vermittlung der Hunde und Katzen zu überprüfen. Hierdurch solle dafür gesorgt werden, dass die Tiere nur an vertrauenswürdige Personen ausgehändigt würden, um ihnen Leid zu ersparen. Zudem müssten nur die nach Bescheidserlass hinzukommenden Stellen nachgemeldet werden, damit eingeschätzt werden könne, um welche Art von Einrichtung es sich handle. Insbesondere solle abgeklärt werden, ob die genannten Personen bereits in der Vergangenheit wegen Verstößen aufgefallen seien. Art. 24 und 26 BayVwVfG sehe darüber hinaus vor, dass Auskünfte verlangt werden könnten, soweit die Überwachungspflicht der Behörde reiche. Die Behörde dürfe bei Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG das Schicksal der verbrachten Tiere nicht ignorieren. Es gehöre zur Überwachungsfunktion der Behörde, dass Tiere nicht an Tierheime oder tierheimähnliche Einrichtungen abgegeben oder ausgesetzt würden. Für eine solche Praxis dürfe von vornherein keine Erlaubnis erteilt werden. Der Bayerische Landesbeauftragte für Datenschutz treffe auch gerade keine Aussage über eine Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG. Vielmehr stütze seine Auffassung zu Art. 16 Abs. 2 TierSchG indirekt die Rechtmäßigkeit der Auflage, weil es sich nach dem von ihm zitierten Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 24. März 2011 (Az.: AN 10 S 11.00330) bei Art. 16 Abs. 2 TierSchG gerade um eine Konkretisierung des Art. 26 BayVwVfG handle. Auch das Verwaltungsgericht Mainz (Az.: 1 K 491/15.MZ) bestätige, dass die Genehmigungsbehörde auch die Pflegestellen in die Kontrolle mit einbeziehen müsse, zumal auch in privater Tierhaltung die Ziele des § 2 TierSchG einzuhalten und zu kontrollieren seien.

## 21

Entgegen der Ansicht der Klägerseite habe die Beklagte die Rechtsgrundlage für Ziffer 4.1. h) sehr wohl im streitgegenständlichen Bescheid angegeben. Der Kläger falle unter den Anwendungsbereich der europäischen Vorschriften (BmTierSSchV und Verordnung (EG) Nr. 1/2005), da eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliege. Die rechtzeitige Übermittlung der Informationen einzuführender Tiere diene der Kontrolle der Transport- und Einfuhrbedingungen sowie dem Tierschutz und sei aufgrund moderner Technik kein großer Aufwand für den Kläger. Soweit der Kläger vortrage, dass die Fristsetzung von einer Woche unverhältnismäßig sei, werde darauf hingewiesen, dass der Kläger auch Landtransporte durchführe, die längerfristig geplant seien. Der Gesetzgeber habe zudem klar gestellt, dass die Überführung durch Flugpaten, meist durch Touristen, kein Privattransport sei und keine erleichterten Transportbedingungen bestünden (vgl. BT-Drs. 17/10572, S. 46 f.). Eine Zollkontrolle sei deshalb nicht ausreichend.

## 22

Ziffer 4.2. a) sei deklaratorischer Natur und stelle keine Beschwer für den Kläger dar, da § 5 BmTierSSchV anwendbar sei. Die Ziffern 4.2. b) und c) würden auf Art. 6 und 17 der Verordnung (EU) Nr. 576/2013 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken beruhen.

## 23

Bezüglich der angegriffenen Ziffern 4.2. d) und e) (Impfpflicht, tierärztliche Untersuchung und Behandlung gegen relevante Parasiten) fänden sich die Rechtsgrundlagen der Anordnungen in § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. bzw. Anlage 3 Abschnitt 1 Nr. 7.1 der BmTierSSchV i.V. m. Art. 10 RL 92/65/EWG. Die Impfpflicht diene der Sicherstellung der Genehmigungsfähigkeit einer Vielzahl von Verbringungsfällen und der Verwaltungserleichterung. Der Kläger wolle Tiere aus nicht tiergerechten Zucht- und Haltebedingungen verbringen, was das Risiko von Krankheiten erhöhe. Zudem würden die Tiere so vor Viruserkrankungen - insbesondere während des Transports mit anderen Tieren zusammen - geschützt werden. Die tierseuchenrechtlichen Bestimmungen seien nicht abschließend, sodass weitergehende Auflagen erlassen werden dürften. Die vorgeschriebenen Impfungen entsprächen auch den Empfehlungen der deutschen Tierärzteschaft in den Leitlinien zur Impfung von Kleintieren. Die Rechtsgrundlage für die tiermedizinische

Untersuchung sei Art. 21 Abs. 1 Buchst. h und Art. 22 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1/2005. Der Tierarzt müsse die entsprechende Bescheinigung ausstellen, was nur nach vorheriger Untersuchung möglich sei.

#### **24**

Die in den Ziffern 4.2. e) Abs. 2 bis 4.2. h) (u. a. Erforderlichkeit TRACES-Zeugnis) erlassenen Verfügungen seien rechtmäßig. Die BmTierSSchV und die VO (EG) Nr. 1/2005 fänden auf den Kläger Anwendung. Der Kläger suggeriere bereits auf seiner Internetseite, dass alle getroffenen Ausreisevorbereitungen für das Tier und die Reisekosten bis nach Deutschland in der Schutzgebühr enthalten seien, sodass von einer Kostendeckung auszugehen sei. Der Kläger selbst veröffentliche gegenüber Interessenten, dass im Regelfall alle mit der Vermittlung aus dem Ausland verbundenen Kosten vom Interessenten zu zahlen seien. Auch werde dargestellt, dass bei der Verbringung alter oder kranker Tiere die Schutzgebühr individuell berechnet werde. Der Europäische Gerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht hätten in ihren Entscheidungen außerdem klargestellt, dass es für den Anwendungsbereich der genannten Verordnungen genüge, wenn lediglich die begehrte Vermittlungstätigkeit aus dem Ausland kostendeckend sei. Auf die Frage, ob hinsichtlich anderer Tätigkeiten des Vereins Verluste entstünden, die sich auf die Gesamtbilanz auswirken würden, komme es nicht an. Die Rechtsprechung stelle vielmehr darauf ab, in welcher Größenordnung die Schutzgebühr pro Tier liege (vgl. VG Schleswig vom 17. August 2011, Az.: 1 A 31/10; VG Gelsenkirchen vom 3. Mai 2012, Az.: 16 K 2515/10). Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Schleswig sei trotz der zwischenzeitlichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs weiterhin anwendbar, da das Gericht wegen der Gewinnerzielungsabsicht, die über die Schutzgebühr bejaht worden sei, eine wirtschaftliche Tätigkeit des Tierschutzvereins angenommen habe, wohingegen das Bundesverwaltungsgericht und der Europäische Gerichtshof dies direkt unter Verweis auf die Höhe der Schutzgebühr und ohne Berücksichtigung einer Gewinnerzielungsabsicht bejaht hätten. Dies sei auch sachgerecht, da sich ansonsten jeder Vermittler, obwohl er eine marktübliche Schutzgebühr verlange, mit einem Verweis auf das Ergebnis der Jahresbilanz den europäischen Bestimmungen entziehen könnte. Soweit der Kläger behauptete, dass die Nutzung des TRACES unmöglich sei, verweise er auf eine Rechtsprechung über einen Fall aus den Jahren 2014/2015. Seinerseits sei vom Europäischen Gerichtshof noch nicht geklärt gewesen, ob die Vermittlung gegen Schutzgebühr in den Anwendungsbereich des EU-Rechts falle. Auch habe sich das Amtsgericht Siegen im Ordnungswidrigkeitenverfahren mit der Frage des Verschuldens und nicht damit, ob die TRACES-Nutzung als Auflage festgesetzt werden dürfe, beschäftigt. Der Kläger habe zudem nicht nachgewiesen, dass er alles Zumutbare in Bezug auf die Konstellation mit Griechenland unternommen habe, um einen TRACES-Zugang zu erhalten. Außerdem dürfe die Nichtanwendung von TRACES nicht zum Nachteil des hiesigen Tierbestandes gehen. Durch eine Vielzahl von zahlreichen unkontrollierbaren Tiertransporten mit einer Menge nicht identifizierbarer Tiere aus dem Ausland würde sich die Seuchengefahr erhöhen. Auch würden die Beklagte seit dem 1. Juni 2018 TRACES-Meldungen für die Vermittlung von Hunden aus Griechenland erreichen.

#### **25**

Die Auflagen unter der Ziffer 4.3. entsprächen den Regelungen der VO (EG) Nr. 1/2005, die entsprechend der obigen Ausführungen auf den Kläger anwendbar seien. Die im Bescheid angeordneten Transportbestimmungen seien dem Leitfaden für die Kontrolle von innergemeinschaftlichen Hunde- und Katzentransporten auf der Straße nachempfunden.

#### **26**

Hinsichtlich der Kostenentscheidung in den Ziffern 6 und 7 des angegriffenen Bescheids sei es so, dass für den Erlass des neuen Bescheids Gebühren anfallen würden. Da durch die Aufhebung des alten Bescheids die dort getroffene Kostenentscheidung weg falle, der Kläger jedoch bereits die Gebühren beider Bescheide beglichen habe, würden ihm zu viel bezahlten Gebühren selbstverständlich rückerstattet werden.

#### **27**

Die Klagepartei repliziert zu Ziffer 2 und 4.1. a) des streitgegenständlichen Bescheids, dass der Kläger eine Erlaubnis, die nicht auf Hunde und Katzen beschränkt sei, möchte. Dies sei bereits vor Erlass der neuen Erlaubnis deutlich gemacht worden. Für eine Verbringung und Einfuhr aus unterschiedlichen Ländern würden zwar unterschiedliche Voraussetzungen gelten; dies gelte aber nicht für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, da es hier einheitliche Vorgaben gebe. Es entspreche auch nicht den Tatsachen, dass der Kläger offensichtlich zur Benennung der Tierarten und Länder aufgefordert worden sei. Vielmehr hätte die Beklagte den Kläger bei Antragstellung rechtlich unterstützen müssen.

**28**

Es sei rechtlich nicht haltbar, wie die Beklagte versuche, aus Art. 24 BayVwVfG und dem Untersuchungsgrundsatz die Mitwirkungspflicht des Klägers zur Vorlage einer Pflegestellenliste (Ziffer 4.2. c)) zu konstruieren.

**29**

Die Empfehlungen, mit der die Beklagte die Impfpflicht in Ziffer 4.2. d) rechtfertige, seien nur Empfehlungen und nicht rechtlich bindend. Auf eine weitere Stellungnahme des Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten werde verwiesen.

**30**

Bezüglich der Ziffern 4.2. e) Abs. 2 bis 4.2. h) (u. a. Erforderlichkeit TRACES-Zeugnis) wird ergänzt, dass die Internetseite des Klägers lediglich den Adoptanten verdeutlichen solle, dass über die Schutzgebühr hinaus keine weiteren Kosten von ihnen verlangt würden. Keinesfalls ergebe sich hieraus jedoch eine Kostendeckung. Bei der Berechnung der Schutzgebühr seien die Unterbringungskosten im Ausland und Inland - in der Gewinn- und Verlustrechnung im Posten „ideeller Betrieb“ erfasst - nicht mit inbegriffen, sodass der Kläger nicht in den Anwendungsbereich der genannten europarechtlichen Vorschriften falle. Die Beklagte übersehe auch, dass der Kläger im Tierschutz tätig sei und letztlich sämtliche Ausgaben (so auch TRACES-Meldungen und Untersuchungen) durch Spenden finanziere, da diese eben nicht durch die Schutzgebühren abgedeckt seien. Es sei auch nicht nachvollziehbar, warum die Berechnung der einzelnen Schutzgebühr dazu führen sollte, dass der Kläger unter die Vorgaben des gewerblichen Verbringens falle. Allein das Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung sei maßgeblich. Die zitierte Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Schleswig und Gelsenkirchen sei zudem wegen der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs überholt. Das Bundesverwaltungsgericht stelle allein auf die Frage der Kostendeckung generell ab. Die TRACES-Zeugnisse würden von Behörden in Griechenland, Bulgarien oder Rumänien nicht ausgestellt werden. Die Klägerbevollmächtigte könne diesbezüglich zahlreiche Praxisbeispiele benennen. Zudem sei es Pflicht der Behörde, nicht des Klägers, TRACES-Meldungen abzusenden. Die vor Ort zuständigen Amtsveterinäre müssten für Meldungen über das System sorgen.

**31**

Am 28. April 2020 fand mit den Beteiligten ein nichtöffentlicher Erörterungstermin nach § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO statt. Hinsichtlich dessen Verlaufs wird auf die Niederschrift vom 28. April 2020 verwiesen.

**32**

Mit gerichtlichem Schreiben vom 23. Oktober 2020 wurden die Beteiligten zu einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid angehört.

**33**

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird ergänzend auf die Gerichtsakte und die Behördenakten - auch im Verfahren B 1 K 15. ... - Bezug genommen (§§ 84 Abs. 1 Satz 3 i.V. m. 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

## **Entscheidungsgründe**

A.

**34**

Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist (§ 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbsatz 1 VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid angehört. Eines Einverständnisses der Beteiligten bedarf es nicht.

B.

**35**

Der Antrag des Klägers, den streitgegenständlichen Bescheid vollumfänglich aufzuheben, wird im wohlverstandenen Interesse des Klägers dahingehend ausgelegt (§ 88 VwGO), dass er im Rahmen einer Verpflichtungsklage erreichen möchte, dass die Beklagte verpflichtet wird, ihm die Erlaubnis nach § 11 Abs.

1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG ohne die in den Ziffern 2 bis 5 genannten Inhalts- und Nebenbestimmungen zu erteilen und im Rahmen einer Anfechtungsklage die Aufhebung der Ziffern 1, 6 und 7 des streitgegenständlichen Bescheides begehrt.

### **36**

Eine Anfechtungsklage der unter der Ziffer 2 erteilten Erlaubnis ist nicht statthaft, da die Erlaubnis aufgrund ihrer Ausdehnung auf eine Verbringungstätigkeit des Klägers auf alle EU-Mitgliedstaaten nicht nur eine bloße Wiederholung der im Bescheid vom 31. August 2015 erteilten Erlaubnis (Beschränkung auf Griechenland, Italien und Spanien) ist, sondern darüber hinausgeht. Aus den Schriftsätzen der Klägerbevollmächtigten geht zudem hervor, dass der Kläger weiterhin die beantragte Erlaubnis ohne beschränkende Inhalts- und Nebenbestimmungen begehrt. Dies ist jedoch nur im Rahmen einer Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO) möglich. Da die unter den Ziffern 2 bis 5 erlassenen Inhalts- und Nebenbestimmungen formell nicht von der erteilten Erlaubnis zu teilen sind, ist keine isolierte Anfechtungsklage, sondern eine Verpflichtungsklage gegen die Inhalts- und Nebenbestimmungen statthaft.

C.

### **37**

Nach § 93 Satz 2 VwGO kann das Gericht nach pflichtgemäßem Ermessen anordnen, dass mehrere in einem Verfahren erhobene Ansprüche in getrennten Verfahren verhandelt und entschieden werden.

### **38**

Es ist im Sinne einer für alle Beteiligten überschaubaren Verfahrensbehandlung zweckmäßig, die Anfechtungsklage gegen die Ziffer 1 des streitgegenständlichen Verfahrens vom vorliegenden Verfahren abzutrennen. Insbesondere wird so vermieden, dass im Falle der Rechtskraft des Gerichtsbescheides auch hinsichtlich der Anfechtungsklage gegen die Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides ein möglicher Schwebezustand entsteht, in dem der Kläger aufgrund der eventuell rechtmäßigen Aufhebung des Bescheides vom 31. August 2015 und einer Verpflichtung der Beklagten zur erneuten Erteilung der geforderten Erlaubnis ohne Inhalts- und Nebenbestimmungen keine Erlaubnis für seine Verbringungs- und Vermittlungstätigkeit besitzt.

D.

### **39**

Die erhobene Verpflichtungsklage hinsichtlich der Ziffern 2 bis 5 ist nur teilweise zulässig und begründet. Die zulässige Anfechtungsklage gegen die Ziffern 6 und 7 des streitgegenständlichen Bescheides ist zulässig, aber unbegründet.

I.

### **40**

Die erhobene Verpflichtungsklage auf Erlass einer neuen Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG ohne die unter den Ziffern 2 bis 5 erlassenen beschränkenden Inhaltsbestimmungen und Auflagen ist nur teilweise zulässig und begründet. Hinsichtlich der Teilregelung in der Ziffer 2 und den Regelungen in der Ziffer 4.1. a) dahingehend, dass die Erlaubnis auf die Verbringung von Hunde und Katzen aus EU-Mitgliedstaaten beschränkt ist, liegt bereits keine Klagebefugnis (Beschränkung auf EU-Mitgliedstaaten) bzw. kein Rechtsschutzbedürfnis (Beschränkung auf Hunde und Katzen) vor, sodass die Klage diesbezüglich unzulässig ist. Im Übrigen ist die Klage zulässig, hat in der Sache jedoch nur teilweise Erfolg. Der Kläger hat einen Anspruch auf Erlass der tierschutzrechtlichen Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG ohne die Bestimmungen in den Ziffern 3 Abs. 1 Satz 2, 4.1. i), 4.2. d), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2 und 4.3. (§ 113 Abs. 5 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 VwGO). Zudem hat der Kläger einen Anspruch darauf, dass die Beklagte seinen Antrag auf Erlass einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG hinsichtlich der rechtswidrigen Bestimmungen in den Ziffern 4.1. b), 4.1. e) und 4.1. h) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu verbescheidet (§ 113 Abs. 5 Satz 2, Abs. 1 Satz 1). Ein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis ohne diese Bestimmungen besteht hingegen nicht. Der Bescheid ist, soweit er diesen Verpflichtungen entgegensteht, aufzuheben. Der Kläger hat hingegen keinen Anspruch darauf, dass ihm die begehrte Erlaubnis ohne die Bestimmungen unter den Ziffern 2, 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, 4.1. a), 4.1. c), 4.1. d), 4.1. f), 4.1. g), 4.1. j), 4.2. a), 4.2. b), 4.2. c), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 1 und Abs. 2 und 4.2. f) bis h) erteilt wird, da sich diese Bestimmungen als rechtmäßig erweisen und den Kläger nicht in seinen

Rechten verletzen. Die sich als rechtmäßig erweisenden Bestimmungen dürfen im neuen Bescheid wieder erlassen werden.

#### 41

1. Die Verpflichtungsklage ist zwar statthafte Klageart, hinsichtlich der Beschränkung der Erlaubnis auf EU-Mitgliedstaaten (Teilregelung in Ziffer 4.1. a)) fehlt jedoch die Klagebefugnis und bezüglich der Beschränkung der Erlaubnis auf Hunde und Katzen (Teilregelungen in den Ziffern 2 und 4.1. a)) das Rechtsschutzbedürfnis, sodass sie diesbezüglich unzulässig und abzuweisen ist. Im Übrigen ist die Klage hingegen zulässig.

#### 42

a. Soweit der Kläger die erteilte Genehmigung ohne die Beschränkungen in den Ziffern 2 (Hunde und Katzen), 4.1. a) (Beschränkung auf Haushunde und Hauskatzen und Mitgliedstaaten der EU) und 4.1. b) (keine Tiere aus Tiermärkten und illegalen Aufzuchtstationen) begehrt, handelt es sich um Inhaltsbestimmungen und nicht um Auflagen.

#### 43

Bei Auflagen im Sinne des § 11 Abs. 2a Var. 3 TierSchG a. F., Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG handelt es sich, anders als bei Bedingungen oder Befristungen (§ 11 Abs. 2a Var. 1 und 2 TierSchG a. F.), um selbstständige Verwaltungsakte, die zwar zum Hauptverwaltungsakt akzessorisch sind, jedoch mit diesem zusammen gerade keinen einheitlichen materiellen Verwaltungsakt bilden. Die Auflage ist ein mit dem Verwaltungsakt verbundenes selbstständig erzwingbares Gebot oder Verbot, mit dem ein Tun, Dulden oder Unterlassen hoheitlich angeordnet wird. Sie ist kein integraler Bestandteil des Verwaltungsaktes, sondern tritt selbstständig zu dessen Hauptinhalt hinzu (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 36 VwVfG Rn. 37). Eine Inhaltsbestimmung ist keine zu dem eigentlichen Verwaltungsakt hinzukommende selbstständige Regelung, sondern sie konkretisiert das Genehmigte. Bei der Genehmigungsinhaltsbestimmung ist ein Handeln des Betroffenen ohne Beachtung der Inhaltsbestimmung ein Handeln ohne Genehmigung. Entscheidend dafür, ob eine Auflage oder eine Inhaltsbestimmung vorliegt, ist der durch Auslegung des Erklärten zu ermittelnde Wille der Behörde (vgl. BVerwG, U.v. 30.9.2009 - 5 C 32/08 - juris Rn. 11; Tiedemann in BeckOK VwVfG, 49. Auflage, Stand 1.10.2020, § 36 VwVfG Rn. 59, 63 m.w.N.; Happ in Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 15. Auflage 2019, § 42 VwGO Rn. 44, 45 m.w.N.). Bei den Beschränkungen der Erlaubnis auf Hunde und Katzen (Ziffern 2 und 4.1. a) des Bescheids) aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Ziffer 4.1. a) des Bescheids), deren Herkunft nicht auf Tiermärkte oder illegale Hunde- bzw. Katzenzüchter (Ziffer 4.1. b) des Bescheids) zurückzuführen ist, handelt es sich um Inhaltsbestimmungen zum Hauptverwaltungsakt. Aus der Formulierung „4. Die Erlaubnis wird mit folgenden Inhaltsbestimmungen und Auflagen erteilt“ und den Gründen des streitgegenständlichen Bescheids ergibt sich nicht konkret, bei welcher der erlassenen Verfügungen es sich um Inhaltsbestimmungen handelt. Die Behörde selbst geht in ihrem Schriftsatz vom 10. August 2018 hingegen bezüglich der Ziffer 4.1. a) davon aus, dass es sich bei diesen Regelungen um Inhaltsbestimmungen handelt. Da die Frage, ob es sich bei den Anordnungen im streitgegenständlichen Bescheid um Inhalts- oder Nebenbestimmungen handelt, bereits im Verfahren B 1 K 15. ... thematisiert wurde, ist davon auszugehen, dass die Behörde bei Erlass des streitgegenständlichen Bescheids hinsichtlich der Ziffern 4.1. a) und b) tatsächlich vom Erlass von Inhaltsbestimmungen und gerade nicht von Nebenbestimmungen ausging. Die Beschränkungen in den Ziffern 2, 4.1. a) und b) stellen darüber hinaus keine selbstständigen Regelungen dar, sondern konkretisieren den Inhalt der erteilten Erlaubnis. Sie bestimmen den Umfang des Erlaubten, sprich die Regelungswirkung der Erlaubnis. Dem Kläger wurde gerade keine vollumfängliche Erlaubnis zur Verbringung aller Tiere aus allen Ländern und mit jeglicher Herkunft erteilt, sondern ein „Minus“ hierzu. Eine Verbringung von Tieren entgegen der erteilten Beschränkungen ist wie ein Verbringungen ohne die notwendige Erlaubnis zu werten. Es handelt sich daher bei diesen Verfügungen um Inhaltsbestimmungen und keine Nebenbestimmungen im Sinne des § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. und Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG. Alle weiteren Bestimmungen der Ziffern 3 bis 5 des streitgegenständlichen Bescheides sind hingegen Auflagen im Sinne des § 11 Abs. 2a TierSchG a. F., Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG, da die erlassenen Verfügungen - anders als im Falle von Bedingungen - nicht notwendige Voraussetzungen für den Eintritt der gewährten Erlaubnis sind (vgl. hierzu Pautsch in Pautsch/Hoffmann, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2021, § 36 VwVfG Rn. 16). Sie stellen selbstständige Handlungsgebote dar, die kein integraler Bestandteil der erteilten Erlaubnis sind.

#### 44

Statthafte Klageart gegen die Inhaltsbestimmungen ist die Verpflichtungsklage auf Erlass der Erlaubnis ohne die angegriffenen Bestimmungen (vgl. BVerwG, U.v. 30.9.2009 - 5 C 32/08 - juris Rn. 11). Gegen Auflagen ist grundsätzlich eine isolierte Anfechtungsklage möglich, soweit die Nebenbestimmungen materiell vom Verwaltungsakt teilbar sind (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 22.11.2000 - 11 C 2/00 - juris Rn. 25 m.w.N.). Jedoch besteht im vorliegenden Fall die Besonderheit, dass zusätzlich zu den Auflagen auch Inhaltsbestimmungen, die ein Verpflichtungsurteil zur Folge hätten, angegriffen werden. Im Falle, dass die Behörde verpflichtet wird, dem Kläger die gewünschte Erlaubnis ohne die beschränkenden Inhaltsbestimmungen zu erteilen, oder über den Antrag neu zu verbescheiden, ist der Bescheid insoweit er dieser Verpflichtung entgegensteht, aufzuheben. Da hierdurch - zumindest kurzzeitig - ein Schwebezustand entsteht, in dem zwar die nochmalige Verpflichtung zur Erteilung der Erlaubnis besteht, die Erlaubnis an sich jedoch nicht, wäre eine isolierte Aufhebung der Auflagen, da diese zum Grundverwaltungsakt akzessorisch sind, ohnehin hinfällig. Da in der vorliegenden Konstellation bereits formal keine Teilbarkeit der unter Inhaltsbestimmungen erteilten Erlaubnis zu den Auflagen besteht, ist eine isolierte Anfechtung der Auflagen nicht möglich. Die Verpflichtungsklage ist daher hinsichtlich der Regelungen in den Ziffern 2 bis 5 die statthafte Klageart.

#### 45

b. Bezüglich der Teilinhaltsbestimmung in Ziffer 4.1. a) (Beschränkung der Verbringung aus EU-Mitgliedstaaten) fehlt dem Kläger bereits die Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO).

#### 46

Dem Kläger wurde primär eine Erlaubnis zur Verbringung von Hunden und Katzen aus Griechenland, Italien und Spanien (Ziffer 1 des Bescheids vom 31. August 2015) erteilt. Im Klageverfahren hiergegen äußerte der Kläger, dass er die Erlaubnis für die Verbringung aus allen EU-Mitgliedstaaten begehre (Schriftsatz vom 17. November 2015). Eine diesbezügliche Erlaubnis hat der Kläger dann im streitgegenständlichen Bescheid erhalten (Ziffer 2 i.V. m. Ziffer 4.1. a)). Dass nunmehr eine Erlaubnis auch aus Drittstaaten gewollt ist, ist nicht ersichtlich, sodass der Kläger durch die Teilbestimmung in Ziffer 4.1. a) rechtlich nicht beschwert ist und keine Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht. Der Kläger ist diesbezüglich nicht klagebefugt.

#### 47

Anders und entgegen der Ansicht der Beklagten fehlt eine Klagebefugnis hinsichtlich der Begrenzung der Erlaubnis auf Hunde und Katzen (Ziffer 2 und Ziffer 4.1. a)) nicht. Der Kläger hat zwar in seinem ursprünglichen Antrag vom 2. April 2015 als Tierarten Hunde und Katzen angegeben und im Verfahren B 1 K 15. ... unter dem 17. November 2015 erklärt, dass die Beschränkung auf Hunde und Katzen in Ordnung sei. Jedoch wurde im hiesigen Verfahren explizit - auch im Gütetermin am 28. April 2020 - zum Ausdruck gebracht, dass eine Begrenzung auf bestimmte Tierarten nicht stattfinden soll, da insbesondere auch Nagetiere verbracht werden. Zum Zeitpunkt des Erlasses des Gerichtsbescheids begehrt der Kläger nunmehr eine vollumfängliche Erlaubnis für alle Tierarten. Ein Anspruch hierauf ist zumindest möglich. Der Kläger ist insoweit durch die Beschränkung im streitgegenständlichen Bescheid beschwert.

#### 48

Soweit die erlassenen Auflagen lediglich Bestimmungen der europarechtlichen Regelungen widerspiegeln und daher deklaratorischer Natur sind, ist anzumerken, dass diese trotzdem im Klageverfahren angegriffen werden können, da gerade streitig ist, ob die Vorschriften auf den Kläger als gemeinnützigen Tierschutzverein Anwendung finden.

#### 49

c. Der Klage fehlt hinsichtlich des Angriffs auf Ziffer 2 i.V. m. Ziffer 4.1. a) das Rechtsschutzbedürfnis. Der Einwand der Beklagten, dass hinsichtlich der Ausdehnung der Erlaubnis auf alle Tierarten ein verbescheidungsfähiger Antrag fehlt, ist berechtigt.

#### 50

Zum Zeitpunkt des Erlasses des Gerichtsbescheids beehrte die Klägerseite weiterhin die Erlaubnis für alle Tierarten und nicht nur für Hunde und Katzen. Zwar hat die Bevollmächtigte des Klägers Recht damit, dass die Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG dann zu erteilen ist, wenn alle Voraussetzungen nach § 21 Abs. 5 TierSchG i.V. m. § 11 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 a. F. vorliegen (vgl. hierzu auch Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, § 11 TierSchG Rn. 24) und der Gesetzgeber mit dem in § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG verwendeten Begriff „Tiere“ gerade keine Beschränkung der Erlaubnis auf bestimmte Tierarten indiziert hat. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TierSchG a. F., der

weiterhin über § 21 Abs. 5 TierSchG anwendbar ist, gerade vorgibt, dass der Antrag auf die Erteilung einer Erlaubnis die Angabe der Tierarten bedarf. In dieser Vorschrift wird der Wille des Gesetzgebers deutlich, dass ein verbescheidungs-fähiger Antrag die genaue Angabe der zu verbringenden Tiere benötigt. Hierfür spricht auch der systematische Zusammenhang des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG mit § 11 Abs. 2a TierSchG a. F.. Nach § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. kann die Erlaubnis, soweit dies für den Tierschutz erforderlich ist, mit Auflagen versehen werden. Die Beurteilung zur etwaigen Notwendigkeit zum Erlass von Nebenbestimmungen kann nur durch die genaue Angabe der zu verbringenden Tierarten geschehen (vgl. auch Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, § 11 TierSchG Rn. 19). Dem steht auch der Einwand der Klägerbevollmächtigten, dass die europarechtlichen Vorschriften abschließend seien, nicht entgegen, da dies gerade nicht der Fall ist. Das wird beispielsweise dadurch ersichtlich, dass die VO (EG) Nr. 1/2005, die zum Schutz von Tieren während des Transportes dient, etwaigen strengeren einzelstaatlichen Maßnahmen nicht entgegen steht, die den besseren Schutz von Tieren bezwecken, die ausschließlich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten befördert werden (Art. 1 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1/2005). Auch werden in dieser, dem Tierschutz dienenden Verordnung, nur bestimmte Fälle des Tiertransportes geregelt und nur für bestimmte Tierarten detailliertere Transportbestimmungen normiert. Für nicht unter diese Verordnung zu fassende Transporte und nicht ausführlich geregelte Transporte bestimmter Tierarten muss daher nationalen Behörden der Erlass von Auflagen zum Tierschutz weiterhin möglich sein. Mangels abschließender europarechtlicher Regelungen zum Tierschutz ist daher die konkrete Angabe der zu verbringenden Tierarten für einen verbescheidungs-fähigen Antrag unausweichlich.

#### **51**

Hinsichtlich des Begehrens des Klägers, dass er auch Nagetiere verbringen möchte, liegt ebenfalls kein verbescheidungs-fähiger Antrag vor, da nicht hinreichend genau aufgelistet wird, welche Tierart, die zu den Nagetieren gehört, verbracht werden soll. Unter den Begriff der Nagetiere ist eine Vielzahl von Säugetieren zu subsumieren. Der Kläger müsste diesbezüglich seinen Antrag noch genauer konkretisieren.

#### **52**

2. Der Kläger hat einen Anspruch auf Erlass der tierschutzrechtlichen Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG ohne die Bestimmungen in den Ziffern 3 Abs. 1 Satz 2, 4.1. i), 4.2. d), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2 und 4.3. (§ 113 Abs. 5 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 VwGO). Zudem hat der Kläger einen Anspruch darauf, dass die Beklagte seinen Antrag auf Erlass einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG hinsichtlich der rechtswidrigen Bestimmungen in den Ziffern 4.1. b), 4.1. e) und 4.1. h) unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu verbescheidet (§ 113 Abs. 5 Satz 2, Abs. 1 Satz 1). Der Kläger hat hingegen keinen Anspruch darauf, dass ihm die begehrte Erlaubnis ohne die Bestimmungen unter den Ziffern 2 (vgl. oben), 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, 4.1. a) (vgl. oben), 4.1. c), 4.1. d), 4.1. f), 4.1. g), 4.1. j), 4.2. a), 4.2. b), 4.2. c), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 1 und Abs. 2 und 4.2. f) bis h) erteilt wird, da sich diese Bestimmungen als rechtmäßig erweisen und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzen. Die sich als rechtmäßig erweisenden Bestimmungen dürfen im neuen Bescheid wieder erlassen werden.

#### **53**

a. Die Inhaltsbestimmung in der Ziffer 4.1. b) ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 VwGO).

#### **54**

Die Bestimmung in Ziffer 4.1. b) („Hunde und Katzen, deren Herkunft auf Tiermärkte oder (illegale) Hunde- bzw. Katzenvermehrer zurückgeht, dürfen nicht eingeführt oder vermittelt werden“) ist zu unbestimmt im Sinne des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG und daher rechtswidrig. Eine Heilung erfolgte nicht.

#### **55**

Ein Verwaltungsakt und damit eine Inhaltsbestimmung ist nur dann hinreichend bestimmt, wenn aus der getroffenen Regelung, d. h. aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit den Gründen und sonstigen bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen für die Beteiligten, insbesondere für den Adressaten, die Regelung, die den Zweck, Sinn und Inhalt des Verwaltungsaktes ausmacht, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass dieser sein Verhalten danach richten kann und die mit dem Vollzug betrauten Behörden hierauf gestützte etwaige Vollstreckungsmaßnahmen durchführen können (vgl. Schönbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 37 VwVfG Rn. 14). Die getroffene Regelung wird in den Gründen des streitgegenständlichen Bescheids damit begründet, dass Tiermärkte und illegale Hunde- und Katzenzüchter keine Unterstützung erhalten dürfen.

Die erlassene Inhaltsbestimmung sowie die Bescheidgründe lassen jedoch nicht erkennen, ob der Kläger positive Kenntnis oder nur leicht oder grob fahrlässige Unkenntnis vom Umstand der Herkunft der Tiere benötigt. Hierauf lässt die erlassene Regelung keine Rückschlüsse zu, sodass der Kläger, der oftmals ausgesetzte Hunde und Katzen oder Straßenhunde und -katzen aus beispielsweise Griechenland verbringt, sich bei einem ungewissen Ursprung der Tiere nie sicher sein kann, ob diese verbracht werden dürfen oder nicht. Dass die Beklagte im Güetermin am 28. April 2020 selbst eingeräumt hat, dass mit der Regelung eine bewusste oder zumindest grob fahrlässige Verbringung von Tieren aus illegalen Aufzuchtstationen oder Tiermärkten gemeint war, zeigt, dass die erlassene Regelung zu unbestimmt ist und dem Kläger keine adäquate Verhaltensregelung aufgibt.

#### **56**

Ein Verwaltungsakt, der gegen das Gebot der hinreichenden Bestimmtheit verstößt, ist materiell rechtswidrig, aber nicht zwingend nichtig (vgl. Ramsauer in Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 19. Auflage 2018, § 37 Rn. 17). Bei unbestimmten Verwaltungsakten ist die Rechtswidrigkeit gegenüber der Nichtigkeit der Regelfall. Die Rechtswidrigkeit - und noch nicht die Nichtigkeit - ist anzunehmen, wenn der Inhalt der Regelung wenigstens in den Grundzügen zum Ausdruck kommt (vgl. Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 37 VwVfG Rn. 106). Da in der erlassenen Beschränkung zumindest zum Ausdruck kommt, dass die Unterstützung von Tiermärkten und illegalen Tierzüchtern unterbunden werden soll, lässt sich hieraus zumindest erahnen, dass ein gewisser - wenn auch nicht klar erkennbarer - Grad an Kenntnis des Klägers bezüglich der Herkunft der Tiere erforderlich sein muss. Die Grundzielsetzung der Regelung kommt durchaus zum Ausdruck, sodass zwar eine Rechtswidrigkeit der erlassenen Beschränkung in Ziffer 4.1. b), jedoch keine Nichtigkeit im Sinne des Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG vorliegt.

#### **57**

Das Bestimmtheitsdefizit wurde auch nicht geheilt. Art. 45 BayVwVfG sieht zwar keine Heilungsmöglichkeit einer mangelnden Bestimmtheit vor, er schließt diese jedoch auch nicht aus. Die Ausgangsbehörde kann durch einen „Klarstellungsbescheid“ die mangelnde Bestimmtheit des ursprünglichen Verwaltungsaktes heilen. Der „Klarstellungsbescheid“ muss grundsätzlich durch die für den Verwaltungsakt zuständige Behörde erfolgen und in der Form des zu heilenden Verwaltungsaktes geschehen. Die Heilung erfolgt dann mit ex-nunc Wirkung. Auch während eines Prozesses soll die äußere Form eines Verwaltungsaktes für den „Klarstellungsbescheid“ gewählt werden, um die Heilungserklärung nicht als unverbindliche Prozessklärung erscheinen zu lassen (vgl. Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 37 VwVfG Rn. 41, 43; Schönenbroicher in Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 37 Rn. 107). Eine solche Heilung ist nicht erfolgt. Zwar erklärte sich die Beklagte mit Schriftsatz vom 6. Oktober 2020 damit einverstanden eine Beschränkung der Ziffer 4.1. b) auf Vorsatz und Wissen des Klägers vorzunehmen. Da ein außergerichtlicher Vergleich nicht zustande gekommen ist, liegt lediglich ein formloses und unverbindliches Einverständnis vor, welches jedoch nicht als schriftlicher Verwaltungsakt mit Rechtsbehelfsbelehrung erging. Ein „Klarstellungsbescheid“, der zur Heilung des Bestimmtheitsmangels geführt hätte, liegt deshalb gerade nicht vor.

#### **58**

Die Beklagte ist daher zu verpflichten, die dem Kläger zu gewährende Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG zu erteilen und hierbei erneut über die Beschränkung in Ziffer 4.1. b) des streitgegenständlichen Bescheides nach Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden. Hierbei sollte die Beklagte die bereits erzielte Einigung mit der Klägerseite berücksichtigen.

#### **59**

b. Die im Bescheid enthaltenen Nebenbestimmungen in den Ziffern 3 Abs. 1 Satz 2, 4.1. i), 4.2. d), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2 und 4.3. sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten. Sie dürfen im neu zu erlassenen Bescheid nicht mehr aufgenommen werden. Die Bestimmungen in den Ziffern 4.1. e) und 4.1. h) sind zwar rechtswidrig, können jedoch in rechtmäßiger Weise erlassen werden, sodass die Behörde hierüber erneut - unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts - zu entscheiden hat. Die unter den Ziffern 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, 4.1. c), 4.1. d), 4.1. f), 4.1. g), 4.1. j), 4.2. a), 4.2. b), 4.2. c), 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 1 und Abs. 2 und 4.2. f) bis h) erlassenen Auflagen erweisen sich als rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten. Sie können daher im Bescheid zur neu zu erteilenden Erlaubnis nochmals tenoriert werden.

## 60

Nach Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG darf ein Verwaltungsakt, auf den - wie hier bei Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen - ein Anspruch besteht mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder, wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden. Die Beifügung von Nebenbestimmungen zu einer tierschutzrechtlichen Erlaubnis ist durch § 21 Abs. 5 Satz 1 TierSchG i.V. m. § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. zugelassen. Gemäß § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. kann die Erlaubnis nach § 21 Abs. 5 Satz 1 TierSchG i.V. m. § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, unter Befristung, Bedingung und Auflage erteilt werden. In § 11 Abs. 2a Satz 2 TierSchG werden einzelne mögliche Nebenbestimmungen aufgezählt. Der Wortlaut „insbesondere“ macht jedoch deutlich, dass es sich nur um beispielhaft aufgelistete Bestimmungen handelt, sodass Raum für weitere Nebenbestimmungen verbleibt (vgl. BayVGh, B.v. 19.11.2009 - 9 ZB 07.2282 - juris Rn. 4; VG Düsseldorf, B.v. 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris Rn. 30 ff.). Ausreichend zum Erlass einer solchen Nebenbestimmung ist, dass die konkrete Auflage zum Schutz der Tiere erforderlich ist, d. h. den Zielen des Tierschutzes dient. Soweit die Auflage zugleich andere Rechtsgüter mittelbar schützt, ist dies als Reflexwirkung zulässig, solange ihre hauptsächliche Zielsetzung der Schutz der Tiere bleibt. Denn die Beifügung von Nebenbestimmungen zu einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG verfolgt den Zweck, das in § 2 TierSchG vorgegebene Schutzniveau durch genauere Regelungen auszufüllen und zu konkretisieren und auf diese Weise einen wirksamen Tierschutz zu erreichen. Da die Nebenbestimmungen nach § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. der Gefahrenabwehr dienen, setzt der Erlass einer für diese Vorschrift gestützten Nebenbestimmung grundsätzlich nicht voraus, dass bereits Verstöße gegen das Gebot des § 2 TierSchG festgestellt wurden oder mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. Schließlich muss jede einzelne Nebenbestimmung nicht nur dem Tierschutz im Sinne des § 2 TierSchG dienen, sondern auch verhältnismäßig sein (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris Rn. 34 m.w.N.; Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, § 11 TierSchG Rn. 28).

## 61

Daneben kann eine tierschutzrechtliche Erlaubnis gemäß Art. 36 Abs. 1 Var. 2 BayVwVfG auch dann mit einer Nebenbestimmung versehen werden, wenn sie sicherstellen soll, dass die Erlaubnisvoraussetzungen aus § 21 Abs. 5 Satz 1 TierSchG i.V. m. § 11 Abs. 2 TierSchG a.F. erfüllt werden und bleiben (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, § 11 TierSchG Rn. 28).

## 62

Gemessen hieran sind die erlassenen Nebenbestimmungen teils rechtmäßig und teils rechtswidrig. Im Einzelnen ergibt sich dies aus Folgendem:

## 63

aa. Die in Ziffer 3 Absatz 1 Satz 2 enthaltene Bestimmung ist rechtswidrig, im Übrigen ist die Auflage in Ziffer 3 jedoch rechtmäßig.

## 64

Soweit in Ziffer 3 Abs. 1 Satz 2 als „vertretungsberechtigte Personen“ Frau W. und Frau T. genannt werden, so beruht diese Formulierung nicht auf dem tatsächlichen Geschehen. Der Kläger ist ein eingetragener Verein. Gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) vertritt der Vorstand den Verein gerichtlich und außergerichtlich als gesetzlicher Vertreter. Für den Kläger ist Herr T. als Vorstand und damit gesetzlicher Vertreter eingetragen. Frau W. und Frau T. gehören und gehörten weder dem Vorstand an, noch wurde ihnen eine vertragliche Vertretungsmacht eingeräumt (vgl. ... abgerufen am 11. Februar 2021). Die bezeichneten „vertretungsberechtigten Personen“ entsprechen daher nicht den tatsächlichen Vertretern des Klägers, sodass die Teilregelung in der Ziffer 3 Abs. 1 Satz 2 rechtswidrig ist.

## 65

Rechtmäßigkeitsbedenken gegen die Regelungen in den Ziffern 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des streitgegenständlichen Bescheids bestehen nicht, da Herr T. tatsächlich der gesetzliche Vertreter des Klägers ist. Die Verpflichtung für neu hinzukommende verantwortliche Personen einen Sachkundenachweis nach § 11 TierSchG beizubringen, ist im Hinblick auf Art. 36 Abs. 1 Var. 2 BayVwVfG i.V. m. § 21 Abs. 5 TierSchG i.V. m. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 2 Nr. 1 TierSchG a. F. notwendig, damit die Beklagte künftig beurteilen kann, ob die Sachkunde der verantwortlichen Personen als Voraussetzung für den Erlass der

erteilten Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG (§ 11 Abs. 2 Nr. 1 TierSchG a. F.) weiterhin vorliegt.

## 66

Da die Verfügungen in Ziffer 3 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des streitgegenständlichen Bescheids auch ohne die Teilregelung in der Ziffer 3 Abs. 1 Satz 2 als eigenständige Regelung bestehen bleiben können, besteht nur eine Teilrechtswidrigkeit der Vorschrift in Ziffer 3. Die unter Abs. 1 Satz 2 vorgenommene Bestimmung ist nicht so wesentlich, dass durch deren Rechtmäßigkeitsmangel die gesamte Ziffer 3 rechtswidrig wird (Rechtsgedanke aus Art. 44 Abs. 4 BayVwVfG und § 139 BGB). Bei der erneuten Erteilung der Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG muss diese daher nur ohne die Ziffer 3 Abs. 1 Satz 2 erlassen werden.

## 67

bb. Die unter der Ziffer 4.1. i) erlassene Auflage ist rechtswidrig und darf nicht mehr neu erlassen werden. Die unter den Ziffern 4.1. e) und 4.1. h) genannten Verpflichtungen sind ebenfalls rechtswidrig, können jedoch noch in rechtmäßiger Weise erlassen werden. Im Übrigen sind die unter Ziffer 4.1. genannten Nebenbestimmungen rechtmäßig.

## 68

(1) Die unter Ziffer 4.1. c) erlassene Auflage (Pflegestellenliste) ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

## 69

Die Verpflichtung, neu hinzukommende Pflegestellen grundsätzlich mindestens eine Woche vor Aufnahme der Pflegetätigkeit unter der Nennung der Pflegekapazitäten anzugeben und die Pflegestellenliste bei bestimmten Änderungen zu den einzelnen Pflegestellen unverzüglich zu aktualisieren, ist auf Grundlage von § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. ergangen. Die Anordnung trägt zum Schutz der Tiere dem Informationsbedürfnis der Beklagten zur Erfüllung ihrer Überwachungsaufgabe Rechnung.

## 70

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen äußerte sich zur Frage der Verpflichtung der unverzüglichen Mitteilung wesentlicher Änderungen, insbesondere bezüglich der Informationen zu Pflegestellen, in seinem Beschluss vom 30. März 2020 - 20 B 879/19 - juris Rn. 29 ff. wie folgt:

„Rn 29: Die Nebenbestimmung Nr. 1 ist auch in Würdigung des Beschwerdevorbringens nicht deshalb rechtswidrig, weil sie zum Schutz der Tiere nicht erforderlich im Sinne von § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. ist. Die Verpflichtung zur Mitteilung wesentlicher Änderungen ist eine folgerichtige Konsequenz des Umstandes, dass dem Antragsteller die Erlaubnis allein für die in den Antragsunterlagen dargestellte Tätigkeit der Verbringung und Vermittlung von Hunden und nach näherer Maßgabe der Regelungen des Erlaubnisbescheides erteilt worden ist. Sie dient der Umsetzung des Erlaubnisvorbehalts nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG, der seinerseits auf die Sicherstellung materieller Anforderungen an den Schutz der Tiere bei Ausübung der erlaubten Tätigkeit gerichtet ist. Ohne die Übermittlung der geforderten Informationen durch den Antragsteller kann der Antragsgegner allenfalls dann Maßnahmen zum Schutz der Tiere ergreifen, mit denen der Antragsteller umgeht, wenn er, was mehr oder weniger von Zufällen abhängt, auf anderem Weg von erlaubnisrelevanten Veränderungen Kenntnis erlangt.

Rn. 30: Die Auffassung des Antragstellers, die Vermittlungsmodalitäten seien für die Erlaubnis nicht relevant, steht im Widerspruch dazu, dass die Erlaubnis sich auf die in den vorgelegten Antragsunterlagen beschriebenen Maßnahmen der Verbringung und Vermittlung der Hunde bezieht, nicht aber auf beliebige Vermittlungstätigkeiten. Sie stimmt auch nicht überein mit der Reichweite der Erlaubnispflicht nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG. Der Vorschrift erfasst neben dem Verbringen/Einführen von Wirbeltieren in das Inland zum Zweck der Abgabe gegen eine Gegenleistung auch die Vermittlung der Abgabe solcher in das Inland verbrachter/eingeführter Tiere gegen Gegenleistung. Bezweckt wird die Einhaltung tierschutzrechtlicher Anforderungen an die Verbringung, Einführung und Vermittlung vor allem von Hunden und Katzen aus dem Ausland zum Zweck der Abgabe an Dritte.

Rn. 31: Vgl. BT-Drucks. 17/10572, S. 46 f., 58, und 17/11811, S. 29.

Rn. 32: Der tatbestandsmäßige Zweck der Abgabe an Dritte äußert sich darin, dass der Besitz an den Tieren gegen Erbringung einer Gegenleistung auf neue Halter übertragen wird. Danach unterfällt dem

Erlaubnisvorbehalt neben dem Transport der Tiere in das Inland auch ihre anschließende Vermittlung an die neuen Halter.

Rn. 33: Vgl. Hirt/Maisack/Moritz, TierSchG, 3. Aufl., § 11 Rn. 8. Rn. 34: Die vom Antragsteller praktizierten Vermittlungsmodalitäten betreffen gerade die letztgenannte Tätigkeit.

Rn. 35: Das der Nebenbestimmung zugrunde liegende Informationsinteresse des Antragsgegners ist auch durch § 16 Abs. 2 TierSchG gesetzlich anerkannt. Der Antragsteller gehört aufgrund dieser Vorschrift unabhängig von der Erlaubnispflichtigkeit seiner Tätigkeit wegen seines Umgangs mit den Hunden zu denjenigen Personen, denen Auskunftspflichten gegenüber der zuständigen Behörde obliegen. Der Personenkreis, der nach § 16 Abs. 2 TierSchG zur Mitwirkung in Form der Erteilung von Auskünften verpflichtet ist, wird maßgeblich bestimmt durch die Erforderlichkeit der Auskünfte zur Durchführung der der Behörde aufgrund des Tierschutzgesetzes obliegenden Aufgaben. Die behördlichen Aufgaben umfassen den Vollzug des Tierschutzgesetzes insgesamt. Bei der Verbringung und Vermittlung der Hunde hat der Antragsteller aufgrund seiner Sachherrschaft über die Hunde maßgebenden Einfluss darauf, wie und von wem die Tiere gehalten/betreut werden, und kann er dementsprechend durch Auskünfte zur Erfüllung der behördlichen Aufgaben beitragen. Seine Vermittlungsmodalitäten sind Ausfluss und Ausdruck der Sachherrschaft. Die Offenlegung der Vermittlungsmodalitäten bzw. insoweit vorgenommener Veränderungen gegenüber der Behörde ermöglicht die behördliche Überwachung der Einhaltung der tierschutzrechtlichen Anforderungen an das Halten/Betreuen der Hunde.

Rn. 36: Das Vorbringen des Antragstellers zur Verpflichtung zur Mitteilung von Änderungen hinsichtlich der in den Antragsunterlagen genannten Pflegestellen stellt die Tragfähigkeit der hierauf bezogenen Erwägungen des Verwaltungsgerichts nicht in Frage. Dabei ist unerheblich, ob die Verpflichtung nach der Gliederung und dem systematischen Zusammenwirken der einzelnen Regelungen des Erlaubnisbescheides durch die allgemeine Nebenbestimmung Nr. 1 oder durch die die Pflegestellen betreffende spezielle Nebenbestimmung Nr. 4.1 oder durch beide Nebenbestimmungen gleichzeitig ausgestaltet wird.

Rn. 37: Die Hunde werden vom Antragsteller nach ihrer Verbringung ins Inland bei den Pflegestellen untergebracht, sofern sie nicht sofort an Endstellen übergeben werden, und müssen damit in/von den Pflegestellen tierschutzgerecht gehalten/betreut werden. Bei einer Pflegestelle handelt es sich nach dem vorgelegten Muster des Pflegestellenvertrags um eine natürliche Person, die den jeweiligen Hund auf unbestimmte Zeit als Halter übernimmt. Aktuelle behördliche Kenntnisse darüber, wer einen vom Antragsgegner in das Inland verbrachten Hund als Pflegestelle in Obhut nimmt, sind eine unerlässliche Voraussetzung für die behördliche Überwachung des Verbleibs der Hunde und des Umgangs mit ihnen. Ausschließlich auf der Grundlage der Ergebnisse von Maßnahmen zur Überwachung können unter Umständen erforderlich werdende behördliche Maßnahmen zum Schutz der Tiere (§ 16a Abs. 1 TierSchG) ergriffen werden. Materielle gesetzliche Anforderungen, auch solche des § 2 TierSchG und der Tierschutz-Hundeverordnung, die von jedermann zu erfüllen sind, der einen Hund hält, bedürfen im Einzelfall der behördlichen Durchsetzung. Warum die Kenntnis, wer als Pflegestelle für welchen Hund tätig wird, gleichwohl für den Antragsgegner nutzlos sein könnte, erschließt sich nicht.

Rn. 38: Die Behörden sind zur Überwachung der Haltungsbedingungen in den Pflegestellen, wenn man diese nicht als Teil einer Einrichtung oder eines Betriebs im Sinne von § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG einstuft (§ 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 TierSchG), zumindest auf der Grundlage und nach den Kriterien von § 16 Abs. 2 und 3 TierSchG befugt. Die Mitwirkungspflichten nach § 16a Abs. 2 und 3 TierSchG obliegen unter anderem jedem Halter eines Tieres. Die Erforderlichkeit der Mitwirkung für die Durchführung der behördlichen Aufgaben hängt nicht von zuvor erlangten Hinweisen auf begangene Zuwiderhandlungen gegen das Tierschutzrecht ab. Sie folgt vielmehr aus einem sachlich hinreichend begründeten behördlichen Interesse an der Ermittlung von potentiell für die Beachtung des Tierschutzrechts relevanten Sachverhalten. Zu den für das Aufklärungsinteresse bedeutsamen Umständen des Einzelfalls können auch wegen der potentiellen Besonderheiten, die bei der Haltung der aus Rumänien verbrachten Hunde auftreten können, Gesichtspunkte der Eignung der Pflegestellen zum Umgang mit den Hunden gehören. Mögliche mit der Herkunft der Hunde zusammenhängende erhöhte Anforderungen werden vom Antragsteller unter anderem im Fragenkatalog, den er bei seiner Auswahl von Pflegestellen verwendet, angesprochen. Der Antragsgegner hat in der Beschwerdeerwiderung darauf hingewiesen, die aus Rumänien verbrachten Hunde seien in der Regel sehr ängstlich und besonders betreuungsbedürftig.

Rn. 39: Der Verpflichtung zur Mitteilung von Änderungen bei den Pflegestellen stehen nicht die vorgebrachten Bedenken des Antragstellers zur Missachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen entgegen.

Rn. 40: Die dem Vorbringen zugrunde liegende Prämisse, die Kenntnis von den Pflegestellen sei für den Antragsgegner und/oder andere örtlich zuständige Veterinärbehörden mangels Befugnis zu behördlichen Maßnahmen auf der Grundlage hierauf gerichtete Informationen nutzlos, trifft, wie ausgeführt, nicht zu. Der Zweck der Mitteilung dient vielmehr dem legitimen Ziel der Umsetzung des Tierschutzrechts. Die vom Antragsteller in Bezug genommene Äußerung des bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 3. Juli 2018 besagt nichts anderes.

Rn. 41: Die geltend gemachten Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016, 679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016) hindern die Mitteilung nicht.

Rn. 42: Der Antragsteller lässt bei seiner Kritik an der diesbezüglichen Auffassung des Verwaltungsgerichts bereits außer Acht, dass das Muster des von ihm vorgelegten Pflegestellenvertrags in § 8 eine Regelung zum Datenschutz enthält, wonach die Pflegestelle ihre Zustimmung zur gebotenen Erfassung, Speicherung und zweckbestimmten Nutzung ihrer persönlichen Daten sowie zur Mitteilung der Daten an das für den Antragsteller zuständige Veterinäramt erklärt. Das beinhaltet die Einwilligung der Pflegestelle in die Offenlegung der Daten gegenüber dem Antragsgegner in seiner Eigenschaft als Veterinäramt, sofern er - wie hier - die Offenlegung verlangt (Art. 4 Nrn. 1, 2 und 11, Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchstabe a Datenschutz-Grundverordnung). Die Daten werden ferner vom Antragsteller im Zuge der Kontrolle bzw. vertraglichen Bindung der Pflegestellen zur Abklärung unter anderem der Haltungsbedingungen bzw. zur Gewährleistung der Ordnungsgemäßheit der Haltung erhoben. Ihre Weitergabe an das Veterinäramt und ihre dortige Verwendung dienen dem identischen Zweck. Sollte die Einwilligung den für sie geltenden Voraussetzungen gleichwohl in Bezug auf die angeordnete Mitteilung nicht vollständig genügen, ist es Sache des Antragstellers, die ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, um der Mitteilungspflicht genügen zu können. Hierzu ist er ungehindert imstande, weil er nach dem Muster des Pflegestellenvertrags (§ 2 Abs. 1 Satz 2, Absatz 5) berechtigt ist, den Hund jederzeit umzusetzen oder aus der Pflegestelle zu nehmen. Ihm steht es danach vertraglich frei, den Verbleib eines in einer Pflegestelle auf der Grundlage eines solchen Vertrags untergebrachten Hundes davon abhängig zu machen, dass die Pflegestelle die Einwilligung zur Offenlegung von Daten inhaltlich auf weitere Daten und die Offenlegung an andere, örtlich für die Pflegestelle zuständige, Veterinärämter ausdehnt. Lässt sich die Pflegestelle hierauf nicht ein, kann der Antragsteller den Hund anderweitig bei einer Person unterbringen, die die Einwilligung im vom Antragsgegner geforderten Umfang erklärt. Entsprechendes gilt, sofern die bislang vertraglich für die Offenlegung der Daten geregelte Zweckbestimmung bezogen auf die Weitergabe zur Durchführung tierschutzrechtlicher Aufgaben durch die zuständigen Tierschutzbehörden nicht den Anforderungen an die Zweckbindung (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe b Datenschutz-Grundverordnung) genügen sollte, und in Bezug auf neu abzuschließende Pflegestellenverträge.

Rn. 43: Abgesehen davon ist die Offenlegung der in Rede stehenden Daten der Pflegestellen gegenüber dem Antragsgegner oder den sonst zuständigen Veterinärbehörden nach dem Vorstehenden für die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe erforderlich (Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchstabe f Datenschutz-Grundverordnung). Damit entfällt auch der Ausgangspunkt für das Vorbringen des Antragstellers, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für die behördliche Verarbeitung der Daten. Nach § 3 Abs. 1 DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen unter anderem dann zulässig, wenn sie für die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe der verarbeitenden Stellen erforderlich ist. § 9 Abs. 1 DSGVO ermächtigt öffentliche Stellen zur Verarbeitung solcher Daten auch zur Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen. Ansatzpunkte für Bedenken gegen die Vereinbarkeit dieser Regelungen mit Art. 6 Abs. 3 DSGVO sind vom Antragsteller nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich.

Rn. 44: Das Vorbringen des Antragstellers zur Missachtung der Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung ist nicht auf konkrete Anhaltspunkte in dieser Richtung gestützt und wird den Aufgaben sowie Befugnissen des Antragsgegners nicht gerecht.

Rn. 45: Dem Beschwerdevorbringen ist auch kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen, dass die zur Bezeichnung der Pflegestellen und damit für den Umfang der Mitteilungspflichten geforderten Angaben (vgl.

auch Nr. 4.1 der Nebenbestimmungen) dem mit ihnen verfolgten Informationszweck nicht angemessen oder für sein Erreichen nicht erheblich oder nicht notwendig sein könnten. Insgesamt stehen neben der Angabe von Namen und Anschrift der Pflegestellen nur wenige Tatsachen in Rede. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass diese Tatsachen für die Beurteilung der Eignung der Pflegestellen zum Halten des in ihr untergebrachten Hundes nicht relevant sein könnten, liegen auch angesichts der Situation in der jeweiligen Pflegestelle betreffenden Fragenkatalogs des Antragstellers vor Abschluss eines Pflegestellenvertrags nicht vor.

Rn. 46: Die vorgebrachten Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit der Nebenbestimmung Nr. 4.1, wonach der Antragsteller dem Antragsgegner eine nach näheren inhaltlichen Vorgaben erstellte Liste der Pflegestellen zur Verfügung zu stellen und bei Änderungen zu aktualisieren hat, greifen nach den vorstehenden Ausführungen zur Nebenbestimmung Nr. 1 nicht durch. Die Nebenbestimmung Nr. 4.1 dient dem Schutz der in den Pflegestellen untergebrachten Hunde gemäß § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. Sie beruht nicht auf der Annahme, die Verhältnisse in den Pflegestellen seien als Räume oder Einrichtungen im Sinne von § 11 Abs. 2 Nr. 3 TierSchG a. F. Teil der Voraussetzungen für die Erteilung der an den Antragsteller gerichteten Erlaubnis. Die Kenntnis von den Pflegestellen und den in Nr. 4.1 der Nebenbestimmungen bezeichneten dortigen Gegebenheiten ist, wie ausgeführt, ein Mittel zur Durchführung eventuell erforderlicher, bei allen Tierhaltungen in Betracht kommender Maßnahmen in Gestalt der behördlichen Überwachung nach § 16 Abs. 2 und 3 TierSchG und/oder von Anordnungen nach § 16a Abs. 1 TierSchG. Das gilt auch für das Verhältnis zwischen Pflegestellen, die sich außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs des Antragsgegners befinden, und der jeweils örtlich zuständigen Veterinärbehörde. Die Pflegestellen werden dadurch als solche auch keiner Erlaubnispflicht unterworfen. Allerdings ist den vorgelegten Mustern des Pflegestellenvertrages und der sonstigen Unterlagen des Antragstellers zu den Pflegestellen auch nicht zu entnehmen, dass es ausgeschlossen ist, dass Pflegestellen über ihre Eigenschaft als Halter von vom Antragsteller übernommenen Hunden hinaus im Einzelfall die Voraussetzungen erfüllen, unter denen für ihre Tätigkeit eine Erlaubnispflicht bestehen kann. Eine diesbezügliche behördliche Überprüfung der Pflegestellen ist dementsprechend nicht von vornherein bei allen Pflegestellen sinnlos.

§ 3 Abs. 1 DSGVO ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelungen unter anderem dann zulässig, wenn sie für die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe der verarbeitenden Stellen erforderlich ist. § 9 Abs. 1 DSGVO ermächtigt öffentliche Stellen zur Verarbeitung solcher Daten auch zur Wahrnehmung von Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen. Ansatzpunkte für Bedenken gegen die Vereinbarkeit dieser Regelungen mit Art. 6 Abs. 3 Datenschutz-Grundverordnung sind vom Antragsteller nicht dargetan und auch sonst nicht ersichtlich.“

## 71

Dieser Auffassung schließt sich die Kammer vollumfänglich an. Auch der Kläger verbringt Hunde und Katzen aus dem EU-Inland, deren Herkunft ungewiss ist und an deren Haltung daher gegebenenfalls erhöhte Anforderungen und Expertise zu stellen sind. Soweit die eingeführten Hunde und Katzen nicht direkt an den neuen Halter abgegeben werden können, bedient sich der Kläger privater Pflegestellen, die nicht unter § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG zu fassen sind. Dem Kläger, der Kontakt zu diesen Pflegestellen hat und Tiere an sie weitergibt, hat aufgrund seiner Nähe zu den Pflegestellen eine Auskunftspflicht nach § 16 Abs. 2 TierSchG. Wie dargestellt, hat die Beklagte auch die Befugnis auf der Basis von § 16a Abs. 2 und 3 TierSchG Haltungsbedingungen privater Pflegestellen zu überwachen, um so tierschutzwidrige Tierhaltungen zu unterbinden. Die Beklagte hat deshalb, anders als von Klägerseite dargestellt, ein Interesse an den jeweils aktuellen Daten zu den von Klägerseite eingesetzten Pflegestellen, um gegebenenfalls behördliche Maßnahme treffen zu können. Die angeordnete Verpflichtung, Daten der Pflegestellen an die Behörde weiterzuleiten und zu aktualisieren, dient deshalb dem Tierschutz und dürfte rechtmäßigerweise auf Basis des § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. angeordnet werden. Die von Klägerseite vorgelegten Ausführungen des Bayerischen Landesbeauftragten für Datenschutz vom 2. Juli 2018 schließen zwar die Anwendung des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 bzw. 5 TierSchG auf private Pflegestellen aus. Nicht explizit ausgeschlossen wird aber, dass auch private Pflegestellen vom Anwendungsbereich des § 16a Abs. 2 und 3 TierSchG erfasst werden.

## 72

Die Auflage ist auch erforderlich und verhältnismäßig. Sie dient - wie ausgeführt - dem Zwecke des Tierschutzes. Dass die Anzeige neuer privater Pflegestellen bei der Beklagten grundsätzlich mindestens eine Woche vor Beginn der Tätigkeit der Pflegestelle erfolgen soll, ist nicht unverhältnismäßig. Da der Kläger neue Pflegestellen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit überprüft und deren Zuverlässigkeit ermittelt, ist ihm die jeweilige Pflegestelle samt Pflegekapazität deutlich vor Beginn der Tätigkeit als Pflegestelle mit den relevanten Daten bekannt, sodass die Anzeige mindestens eine Woche vor Beginn der Tätigkeit in der Praxis kein Problem darstellt. Darüber hinaus lässt die Auflage in Ziffer 4.1. c) durch die Formulierung „grundsätzlich“ im Einzelfall auch kürzere Meldefristen zu, sodass die Frist von einer Woche bereits aufgrund der möglichen Ausnahme im Einzelfall verhältnismäßig ist. Dass die Liste der Pflegestellen bei Hinzutreten, Wegfall und Ortswechsel unverzüglich zu aktualisieren ist, mag für den Kläger - anders als eine turnusmäßige Aktualisierung - zwar weniger komfortabel sein, ist jedoch rechtlich nicht bedenklich. Die Formulierung „unverzüglich“ wird im juristischen Sprachgebrauch als „ohne schuldhaftes Zögern“ (§ 121 Abs. 1 Satz 1 BGB) definiert, sodass hinsichtlich der Aktualisierungspflicht auf das Wissen des Klägers bezüglich der Änderungen der Daten der Pflegestellen abgestellt wird. Sobald der Kläger Kenntnis von einer Änderung der Pflegestellendaten erhält, wird er seine internen Unterlagen aktualisieren, sodass eine parallele Mitteilung an die Behörde mit nur geringem Aufwand verbunden ist. Gegenteiliges wurde von Klägerseite nicht geltend gemacht. Dass die von der Beklagten geforderten Informationen (Wegfall und Hinzukommen einer Pflegestelle, Pflegekapazitäten) über das für die Ausübung der Kontrollrechte gebotene Maß hinausgehen, wurde nicht vorgetragen und ist nicht ersichtlich. Die unter Ziffer 4.1. c) erlassene Auflage ist daher diesbezüglich verhältnismäßig.

### 73

Eine Unverhältnismäßigkeit der erlassenen Auflage ergibt sich auch nicht daraus, dass der Kläger gegenüber Tierhändlern und Tierzüchtern in sachlich nicht gerechtfertigter Weise unter Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG ungleich behandelt wird. Es ist bereits keine Vergleichbarkeit der Sachverhalte gegeben, da Tierhändler und Tierzüchter Tiere an Privatpersonen abgeben, die die Tiere dauerhaft zum Privatgebrauch halten. Der Kläger bedient sich vor der Abgabe der Tiere an private Halter hingegen privater Pflegestellen, die die Tiere nur vorübergehend in Betreuung haben und gegebenenfalls auch mehr und sensiblere Tiere als ein gewöhnlicher Privathaushalt aufnehmen. Zudem unterliegen Tierhändler und Tierzüchter einer Erlaubnispflicht nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bzw. Nr. 3 TierSchG, sodass auch hier die Erteilung von Auflagen im Einzelfall nach § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. nicht ausgeschlossen wäre.

### 74

Soweit die Bevollmächtigte des Klägers auf datenschutzrechtliche Bedenken hinweist, führt auch dies nicht zur Unverhältnismäßigkeit der erlassenen Auflage. Die oben zitierten und detaillierten Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen im Beschluss vom 30.3.2020 - 20 B 879/19 - juris Rn. 41 ff. zum Thema Datenschutz sind auf den vorliegenden Fall anwendbar. Art. 4 Abs. 1 des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) entspricht inhaltlich der Regelung des § 3 Abs. 1 DSGVO NRW. Zu § 9 Abs. 1 DSGVO NRW findet sich zwar keine wortgleiche Regelung, jedoch schließt die Generalklausel des Art. 4 Abs. 1 BayDSG, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle zulässig ist, wenn sie zur Erfüllung einer ihr obliegenden Aufgabe erforderlich ist, auch die Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen - hier nach dem TierSchG - ein. Dass das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Bedenken im Zusammenhang mit einem Beschluss des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris, wie von der Klägerbevollmächtigten im Schriftsatz vom 17. Juni 2020 pauschal behauptet, anders entschieden hätte, konnte von Seiten des Gerichts nicht bestätigt werden.

### 75

Insgesamt ergeben sich gegen die Auflagen in Ziffer 4.1. c) keine Rechtmäßigkeitsbedenken.

### 76

(2) Gegen die Verpflichtung zur Überprüfung künftiger Besitzer von Hunden und Katzen (Ziffer 4.1. d)) äußerte die Klägerseite keine Rechtmäßigkeitsbedenken. Unter dem Aspekt des Tierschutzes und der Überprüfung einer tierschutzgerechten Haltung (vgl. oben), bestehen bezüglich dieser Auflage keine rechtlichen Bedenken.

### 77

(3) Die Auflage in Ziffer 4.1. e) ist mangels hinreichender Bestimmtheit rechtswidrig.

**78**

Zwar ist es generell nach § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. möglich und auch zum Tierschutz erforderlich, dem Kläger die Verpflichtung aufzuerlegen, die neuen Besitzer der vermittelten Tiere hinreichend zu kontrollieren, um so eine artgerechte- und tierschutzgerechte Haltung zu gewährleisten. Jedoch spricht die erlassene Auflage von „Nachkontrollen“ nach einer „angemessen Zeit“. Wie viele und bis zu welchem Zeitpunkt Nachkontrollen stattfinden müssen, um sich von einer tier- und artgerechten Haltung zu überzeugen, wird in der erlassenen Auflage hingegen nicht festgestellt. Da für den Kläger als Adressaten der Auflage seine Handlungspflicht nicht deutlich hervorgeht, ist die Anordnung in Ziffer 4.1. e) zu unbestimmt. Die Klausel ist daher rechtswidrig und mangels Heilung durch einen „Klarstellungsbescheid“ aufzuheben.

**79**

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass es der Beklagten im Rahmen eines neuen Bescheides möglich sein wird, die Durchführung von Nachkontrollen in rechtmäßiger Weise anzuordnen. Hierbei sollte neben dem Bestimmtheitsgebot auch beachtet werden, dass die Formulierung „vor Ort“ - wie sich aus der Diskussion im Erörterungstermin am 28. April 2020 ergeben hat - in vielen Fällen nicht praktikabel ist und insbesondere derzeit aufgrund des pandemischen Geschehens vielfach unmöglich sein dürfte. Es wäre daher zu überdenken, die Formulierung „in geeigneter Weise“ aufzunehmen.

**80**

(4) Die in den Ziffern 4.1. f) und g) des streitgegenständlichen Bescheids enthaltenden Verfügungen sind rechtmäßig.

**81**

Die Verpflichtung, in geeigneter Weise Buch über zurückgebrachte Tiere zu führen und der Beklagten vorzulegen sowie diese Tiere zurückzunehmen und weiterzuvermitteln, ist erforderlich, um den Schutz der verbrachten Tiere zu gewährleisten (§ 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F., § 2 TierSchG). Hinsichtlich dessen, dass sich die Beklagte vorbehält, die Aufzeichnungen des Klägers zum Schicksal der zurückgebrachten Tiere anzufordern, um so ihre Kontrollmöglichkeiten auszuüben, wird auf die obigen Ausführungen zu privaten Pflegestellen verwiesen. Bezüglich der Verpflichtung in Ziffer 4.1. g) wird angemerkt, dass der Kläger bei der Weitergabe der Tiere mit den neuen Tierhaltern einen Schutzvertrag abschließt, der eine Rücknahmeklausel enthält, sodass nicht ersichtlich ist, wieso die Erfüllung der verfügten Pflichten für den Kläger unmöglich oder mit einem erheblichen Aufwand verbunden wäre. Gegenteiliges wurde von Klägerseite auch nicht vorgetragen.

**82**

(5) Die unter der Ziffer 4.1. h) erlassene Verpflichtung, Tiertransporte mindestens eine Woche vor der Durchführung beim Veterinäramt der Beklagten anzuzeigen und dabei die aufgelisteten Daten zu übermitteln, ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

**83**

Wie bereits dargestellt wurde, ist der Kläger grundsätzlich nach § 16 Abs. 2 TierSchG zur Auskunft über seine Tätigkeit verpflichtet. Nach dieser Vorschrift 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 das Tierschutzgesetz übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Die Auskunftspflicht trifft jede Person, die Adressat einer tierschutzrechtlichen Anordnung sein kann. Entsprechend des Wortlauts und des Sinns und Zwecks muss kein konkretes Verdachtsmoment eines Verstoßes gegen tierschutzrechtliche Vorschriften gegenüber dem Betroffenen vorliegen. Es genügt, dass das zuständige Veterinäramt gegenüber dem Adressaten ein Informationsbedürfnis zur Erfüllung seiner Überwachungsaufgaben besitzt (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris Rn. 63 ff. m.w.N.).

**84**

Die allgemeine Regelung des § 16 Abs. 2 TierSchG wird vorliegend durch § 19 Satz 1 BmTierSSchV konkretisiert. § 19 Satz 1 BmTierSSchV ist unabhängig davon, ob der Kläger gewerbsmäßig tätig wird, anwendbar, da die Vorschrift nicht an diese Voraussetzung anknüpft. Die BmTierSSchV regelt allgemein das innerstaatliche Verbringen sowie die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von beispielsweise Hunden und Hauskatzen. Die Frage der gewerbsmäßigen Verbringung spielt lediglich im Rahmen der Pflicht zur Anzeige und Registrierung der Tätigkeit gemäß § 4 BmTierSSchV und der Buchführungspflicht in § 5 BmTierSSchV eine Rolle. Zwar können § 4 BmTierSSchV und § 19 BmTierSSchV nebeneinander anwendbar sein, eine

zwingende systematische Verbindung zwischen den Normen ist hingegen nicht ersichtlich (vgl. VG Düsseldorf, B.v. 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris Rn. 67; zum Verhältnis § 4 BmTierSSchV und § 8 BmTierSSchV vgl. OVG NRW, B.v. 5.12.2018 - 13 B 1316/18 - juris Rn. 25).

#### **85**

Gemäß § 19 Satz 1 BmTierSSchV kann die zuständige Behörde, soweit dies zur Durchführung der Überwachung erforderlich ist, anordnen, dass der Empfänger von Tieren oder Waren aus anderen Mitgliedstaaten die voraussichtliche Ankunftszeit der für den Bestimmungsort zuständigen Behörde unter Angabe der Art und der Menge der Tiere oder Waren mindestens einen Werktag vorher anzeigt. Vorliegend verlangt die Beklagte vom Kläger eine entsprechende Anzeige eines Tiertransportes eine Woche vor dem Transport. Indem die Beklagte eine Woche statt nur einen Tag zulasten des Klägers festgesetzt hat, hat sie den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage insoweit verlassen.

#### **86**

Auch der Inhalt der gegenüber der für den Bestimmungsort zuständigen Behörde anzuzeigenden Daten geht über das Erfordernis des § 19 Satz 1 BmTierSSchV hinaus. Der Beklagten bleibt es unbenommen eine dem § 19 Satz 1 BmTierSSchV konforme Regelung gegenüber dem Kläger anzuordnen. Da sich bereits im Erörterungstermin gezeigt hat, dass es in der Realität Probleme bei der Angabe der Rasse der zu verbringenden Tiere geben wird, wird von Seiten des Gerichts empfohlen, vor Erlass einer neuen Bestimmung die anzuzeigenden Daten mit der Klägerseite abzusprechen, um keine praxisuntaugliche Auflage zu erlassen.

#### **87**

(6) Der enthaltene Widerrufsvorbehalt in der Ziffer 4.1. i) ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

#### **88**

Für die Anordnung einer derartigen Nebenbestimmung besteht keine Rechtsgrundlage. Hierzu führt das Verwaltungsgericht Ansbach in seinem Urteil vom 26. November 2018 - AN 10 K 17.00128 - juris Rn. 26 ff. aus:

„Rn. 26: Eine Rechtsvorschrift, die die Hinzufügung eines Widerrufsvorbehalts gestattet, ist nicht ersichtlich.

Rn. 27: Grundsätzlich gestattet Art. 36 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 11 Abs. 2a TierSchG a.F. (vgl. § 21 Abs. 5 TierSchG), dass dem Erlaubnisbescheid Nebenbestimmungen hinzugefügt werden können.

Rn. 28: Nach § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a.F. kann die Erlaubnis, soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist, unter Befristungen, Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Dagegen spricht die Vorschrift gerade nicht von dem Vorbehalt eines Widerrufs. Der Gesetzgeber jedoch differenziert den Widerrufsvorbehalt von Befristungen, Bedingungen und Auflagen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BayVwVfG). § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a.F. ist daher keine Rechtsvorschrift, die die Hinzufügung eines Widerrufsvorbehalts gestattet.

Rn. 29: Der Widerrufsvorbehalt ist auch kein zulässiges „Minus“ gegenüber bzw. keine Sonderform der ausdrücklich zugelassenen auflösenden Bedingung. Im Gegensatz zu dieser lässt er nämlich den Bestand einer Erlaubnis nicht automatisch entfallen, sondern erfordert eine eigenständige Entscheidung der Behörde über den Widerruf, insbesondere die Ausübung des Ermessens, ob von der Widerrufsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird (vgl. VG Münster, U.v. 9.3.2012 - 1 K 1146/11, juris, Rn. 38 mit Hinweis auf Dietz, Inhalt und Bestandskraft der Erlaubnis nach § 11 des Tierschutzgesetzes, NuR 1999, 681, 684 f.).

Rn. 30: Im Übrigen dient der Vorbehalt des Widerrufs auch nicht der Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen der Erlaubnis gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8f TierSchG für die gewerbsmäßige Ausbildung von Hunden für Dritte oder die Anleitung der Ausbildung durch den Tierhalter, Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG. Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG ermöglicht der Behörde, einen Verwaltungsakt bereits zu einem Zeitpunkt zu erlassen, in dem noch nicht alle Voraussetzungen für dessen Erlass erfüllt sind, so dass es nicht zunächst zur Versagung des beantragten Verwaltungsakts kommt mit anschließend erforderlicher Neubeantragung. Die Nebenbestimmung ist dann milderer Mittel. Dagegen dient Art. 36 Abs. 1 Alt. 2 BayVwVfG nicht dazu, bei der bloß abstrakten Möglichkeit einer späteren Rechts- und Tatsachenänderung den Erlass von Nebenbestimmungen zu gestatten. Hier ist vielmehr auf die gesetzliche Widerrufsmöglichkeit nach Art. 49 BayVwVfG zu verweisen (vgl. zur Parallelvorschrift des § 36 VwVfG

Tiedemann, in: BeckOK VwVfG, 41. Ed. 1.10.2018, § 36 VwVfG Rn. 12 f.; Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 36 VwVfG Rn. 122). Auch bei Dauerverwaltungsakten ermächtigt die Vorschrift nur zum Erlass solcher Nebenbestimmungen, die sicherstellen sollen, dass die Anspruchsvoraussetzungen im Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts einmalig erfüllt werden, nicht jedoch zum Erlass solcher Nebenbestimmungen, die sicherstellen sollen, dass die Anspruchsvoraussetzungen auch erfüllt bleiben (VG Münster, U.v. 9.3.2012 - 1 K 1146/11, juris Rn. 40; vgl. BVerwG, U.v. 9.12.2015 - 6 C 37/14, juris). Etwas anderes gilt nur dann, wenn bereits im Zeitpunkt der Entscheidung konkret zu erwarten ist, dass die anspruchsbegründenden Voraussetzungen alsbald wegfallen werden.“

#### **89**

Dem schließt sich das Gericht an. Vorliegend ist nicht zu erwarten, dass der Wegfall der anspruchsbegründenden Voraussetzungen für die erteilte Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG bereits bei deren Erteilung konkret zu erwarten war.

#### **90**

Mangels Rechtsgrundlage ist der erlassene Widerrufsvorbehalt rechtswidrig.

#### **91**

(7) Die Vorschrift in Ziffer 4.1. j), dass alle geplanten Änderungen der in der erteilten Erlaubnis festgelegten Sachverhalte der zuständigen Behörde vorher schriftlich mitzuteilen sind, ist rechtmäßig, weil sie zum Schutz der Tiere erforderlich im Sinne von § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG a. F. ist. Die Verpflichtung zur Mitteilung wesentlicher Änderungen ist eine folgerichtige Konsequenz des Umstandes, dass dem Kläger die Erlaubnis allein für die in den Antragsunterlagen dargestellte Tätigkeit der Verbringung und Vermittlung von Hunden und Katzen nach näherer Maßgabe der Regelungen des Erlaubnisbescheides erteilt worden ist. Sie dient auch der Umsetzung des Erlaubnisvorbehalts nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG, Art. 36 Abs. 1 Var. 2 BayVwVfG, der seinerseits auf die Sicherstellung materieller Anforderungen an den Schutz der Tiere bei Ausübung der erlaubten Tätigkeit gerichtet ist. Ohne die Übermittlung der geforderten Informationen durch den Kläger kann die Beklagte allenfalls dann Maßnahmen zum Schutz der Tiere ergreifen, mit denen der Kläger umgeht, wenn sie, was mehr oder weniger von Zufällen abhängig wäre, auf anderem Weg von erlaubnisrelevanten Veränderungen Kenntnis erlangt (vgl. OVG NRW, B.v. 30.3.2020 - 20 B 879/19 - juris Rn. 29).

#### **92**

cc. Die unter den Ziffern 4.2. d) und 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2 erlassenen Regelungen sind rechtswidrig und dürfen auch nicht nochmals erlassen werden. Im Übrigen sind die Anordnungen in der Ziffer 4.2. rechtmäßig und erneut mit der Erlaubnis zu erteilen.

#### **93**

(1) Die unter 4.2.a) erlassene Anordnung, dass der Kläger ein Bestandsbuch führen muss, ist rechtmäßig und verletzt ihn nicht in seinen Rechten.

#### **94**

Die Verpflichtung zur Buchführung mit den unter den Spiegelstrichen 1 bis 4 angegebenen Inhalten (mit Ausnahme der Inhalte Rasse, Geschlecht, Name und besondere Merkmale) entspricht der Regelung des § 5 Satz 1 Nr. 1 i.V. m. Satz 2 Nr. 1 bis 4 BmTierSSchV. Die Auflage, dass der Behörde die Einsichtnahme in das Bestandsbuch ermöglicht werden muss, findet sein Pendant in § 5 Satz 5 BmTierSSchV, wonach das zu führende Buch der Behörde auf Verlangen vorzulegen ist. Die angeordnete Aufbewahrungsfrist von drei Jahren entspricht der gesetzlichen Regelung in § 5 Satz 3 BmTierSSchV.

#### **95**

Der Anwendungsbereich des § 4 und § 5 BmTierSSchV wird nicht nach § 1 Abs. 3 BmTierSSchV durch die VO (EU) Nr. 2016/429 verdrängt, da diese gemäß Art. 283 der VO (EU) Nr. 2016/429 noch nicht in Kraft getreten ist. Auch Art. 4 der VO (EU) Nr. 576/2013 verhindert die Anwendbarkeit der §§ 4 f. BmTierSSchV nicht.

#### **96**

Nach Art. 4 der VO (EU) Nr. 576/2013 darf die Verbringung von Heimtieren, welche die tierseuchenrechtlichen Bedingungen der Verordnung erfüllen, zu anderen als Handelszwecken nicht aus anderen als den aus der Anwendung der Verordnung resultierenden tierseuchenrechtlichen Gründen

verboten, beschränkt oder behindert werden. Jedoch unterfällt das Verbringen der Hunde und Katzen durch den Kläger schon deshalb nicht unter Art. 4 der VO (EU) Nr. 576/2013, da die VO (EU) Nr. 576/2013 nach Art. 2 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 576/2013 nur auf die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken aus einem Mitgliedstaat in den anderen oder aus einem Gebiet oder Drittland in die Mitgliedstaaten Anwendung findet. Nach Art. 3 Buchst. a der VO (EU) Nr. 576/2013 ist eine Verbringung zu anderen als zu Handelszwecken jede Verbringung, die weder den Verkauf eines Heimtieres noch den Übergang des Eigentums an dem Heimtier bezweckt. Heimtier ist ein Tier einer der in Anhang I genannten Arten (Hund und Katzen), das von seinem Halter oder einer ermächtigten Person bei einer Verbringung zu anderen als Handelszwecken mitgeführt wird und für das der Halter oder die ermächtigte Person für die Dauer solch einer Verbringung zu anderen als Handelszwecken verantwortlich bleibt (Art. 3 Buchst. b der VO (EU) Nr. 576/2013). Nach Art. 3 Buchst. c der VO (EU) Nr. 576/2013 kommt als Halter nur eine natürliche Person in Betracht. Ermächtigte Person ist eine vom Halter ermächtigte natürliche Person, die Verbringungen des Heimtieres zu anderen als Handelszwecken durchführt (Art. 3 Buchst. d der VO (EU) Nr. 576/2013). Der Kläger als juristische Person gehört daher nicht zum Personenkreis, der ein Tier als Heimtier als Halter oder ermächtigte Person mitführen kann. Ebenso wenig kann der Kläger eine natürliche Person ermächtigen, in seinem Auftrag die Verbringung eines Tieres als Heimtier durchzuführen. Damit werden auch die Flugpaten oder das Transportunternehmen, welche der Kläger beim Transport der Tiere nach Deutschland nutzt, nicht zu ermächtigten Personen, die Tiere als Heimtiere mitführen können (vgl. hierzu auch OVG NRW, B.v. 11.10.2019 - 20 A 521/17 - juris Rn. 32).

## 97

Darüber hinaus werden die Tiere nicht zu anderen als Handelszwecken nach Deutschland verbracht. Zweck der Verbringung der Hunde und Katzen nach Deutschland ist es, sie an Dritte abzugeben, damit diese die Tiere halten. Abgegeben werden die Hunde und Katzen im Wege der Vermittlung gegen die Erhebung einer Schutzgebühr. Zwar mag durch die Abgabe das Eigentum an den Tieren, folgt man der Eigentumsdefinition des Bürgerlichen Gesetzbuches, nicht auf den Kläger übergehen. Jedoch wird ein solches Eigentumsverständnis der Funktion des Art. 3 Buchst. a der VO (EU) Nr. 576/2013 nicht gerecht. Entscheidendes Kriterium in diesem Zusammenhang ist nach dem Sinn und Zweck von Art. 3 Buchst. a der VO (EU) Nr. 576/2013, ob die Hunde verbracht werden, damit sie gegen Entgelt an einen anderen übergeben werden. Das liegt, bezogen auf die gleichgerichtete Regelung des Art. 3 Buchst. a der VO (EU) Nr. 576/2013 ersetzten Verordnung (EG) Nr. 998/2003, der Einfügung des Erlaubnistatbestandes nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG zugrunde (vgl. OVG NRW, B.v. 11.10.2019 - 20 A 521/17 - juris Rn. 33 ff. m.w.N.). Damit kommt es bezogen auf die Bestimmung zu Handelszwecken ungeachtet der weiteren Vereinbarungen über die mit der Vermittlung der Hunde verbundenen Rechte und Pflichten einerseits des Klägers und andererseits des neuen Halters entscheidend darauf an, dass die Tiere nach Deutschland verbracht werden, damit sie gegen eine von den neuen Haltern erbrachte Gegenleistung in deren Besitz übergehen. Die Tiere werden den Personen, an die sie abgegeben werden, nur gegen die Entrichtung einer Schutzgebühr ausgehändigt. Die Schutzgebühr beträgt nach Angaben des Klägers im Gutetermin am 28. April 2020 für Hunde 330,00 EUR und für Katzen 120,00 EUR. Der Betrag in dieser Größenordnung ist, insbesondere da es sich um ausgesetzte Hunde und Katzen handelt, deren Rasse nach Angaben des Klägers teilweise nicht zu ermitteln ist, wirtschaftlich erheblich. Zudem gab der Kläger an, dass er die vermittelten Tiere bei Verstößen gegen tierschutzrechtliche Anforderungen von den neuen Haltern zurückverlangen kann. Auch eine Rücknahme der Tiere im Falle fehlender Kompatibilität mit den neuen Haltern wurde im Gutetermin am 28. April 2020 von der Klägerseite geschildert. Ein solches Eingreifen durch den Kläger setzt neben der Erlangung der Kenntnis von Verstößen durch die neuen Halter voraus, dass die Tiere an sich dem Dritten dauerhaft überantwortet und jedenfalls tatsächlich anvertraut werden (vgl. hierzu auch OVG NRW, B.v. 11.10.2019 - 20 A 521/17 - juris Rn. 38 f.).

## 98

Die Voraussetzungen des § 5 BmTierSSchV sind vorliegend gegeben. Der Kläger verbringt innergemeinschaftlich Tiere und handelt hierbei, entgegen der Ansicht seiner Bevollmächtigten, gewerbsmäßig im Sinne des § 5 Satz 1 i.V. m. § 4 Satz 1 BmTierSSchV.

## 99

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen führt in seinem Beschluss vom 11. Oktober 2019 - 20 A 521/17 - juris Rn. 41 ff. zu den Voraussetzungen der Gewerbsmäßigkeit unter Verweis auf Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts Folgendes aus:

„Rn. 41: Gewerbsmäßig ist eine Tätigkeit nach den zum gewerberechtlichen Begriff des Gewerbes entwickelten allgemeinen Kriterien, lässt man hier nicht einschlägige Besonderheiten außer Acht, dann, wenn sie auf Dauer angelegt selbständig und mit der Absicht der Gewinnerzielung ausgeübt wird.

Rn. 42: Vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2013 - 8 C 8.12 -, NJW 2013, 2214, und vom 26. Januar 1993 - 1 C 25.91 -, NVwZ 1993, 775.

Rn. 43: Von diesen Merkmalen sind diejenigen der Dauerhaftigkeit und der Selbständigkeit hinsichtlich des Verbringens der Hunde nach Deutschland erfüllt. Der Kläger wird in Verfolgung seiner satzungsmäßigen Ziele seit Jahren immer wieder in der Weise tätig, dass er Hunde aus Mallorca nach Deutschland vermittelt und sie aus diesem Grund nach Deutschland transportiert, um sie dort gegen Entgelt an Dritte zu übergeben. Die planmäßige Ausrichtung der Tätigkeit auf unbestimmte Zeit kommt in der beträchtlichen Häufigkeit derartiger Verbringungen zum Ausdruck. Die vom Kläger überreichten Aufstellungen weisen für die Jahre 2016 und 2017 insgesamt 187 bzw. 174 „Flughunde“ und eine Schutzgebühr je Hund von ganz überwiegend 375,00 Euro bzw. 425,00 Euro aus. Versteht man die in den Aufstellungen zusätzlich enthaltene Einordnung von jeweils annähernd 30 Hunden jährlich als „Inselvermittlung“ dahin, dass die so gekennzeichneten Hunde nicht nach Deutschland vermittelt worden sind, verbleiben in beiden Jahren noch jeweils ca. 150 Hunde, die nach Deutschland verbracht worden sind. Ein derartiger Umfang der Verbringungen ist ohne gefestigte organisatorische Strukturen nicht denkbar und geht über den Rahmen gelegentlicher Betätigungen in dieser Richtung weit hinaus. Legt man die Höhe der für die Jahre 2016 und 2017 genannten Schutzgebühr je Hund sowie die vom Kläger für die Jahre 2013 bis 2015 angegebene Gesamtsumme der jährlich erhaltenen Schutzgebühren zwischen rund 42.900,00 Euro und rund 47.500,00 Euro zugrunde, sind auch in diesen Jahren jeweils ca. 100 Hunde von Mallorca nach Deutschland verbracht worden.

Rn. 44: Einer Gewinnerzielungsabsicht bedarf es für die gewerbsmäßige Verbringung im Sinne von § 4 BmTierSSchV nicht. Das ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts mit Rücksicht darauf geklärt, dass die Vorschrift der Umsetzung insbesondere von Art. 12 der RL 90/425/EWG dient und richtlinienkonform so ausgelegt werden kann sowie auszulegen ist, dass die Umsetzung tatsächlich bewirkt wird.

Rn. 45: Vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2016 - 3 C 23.15 -, a. a. O.

Rn. 46 bis 49: Art. 12 der RL 90/425/EWG setzt nach der dem vorgenannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vorangegangenen Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union - EuGH, Urteil vom 3. Dezember 2015 - C- 301/14 -, a. a. O. - keine Gewinnerzielungsabsicht voraus. Eine Umsetzung der Vorschrift unter Einbeziehung eines Tatbestandsmerkmals der Gewinnerzielungsabsicht liefe danach ihrem auf Harmonisierung der behördlichen Kontrollen und materiellen Anforderungen an Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung übertragbarer Krankheiten angelegten Regelungsgehalt und-ziel zuwider.

Rn. 50: Allerdings hat das Bundesverwaltungsgericht vor dem Hintergrund der Vorabentscheidung im direkten Anschluss an die Verneinung des Erfordernisses der Gewinnerzielungsabsicht ausgeführt, es genüge, dass die Verbringung dazu bestimmt sei, Tiere gegen Zahlung eines Betrags an Dritte zu vermitteln, der grundsätzlich die entstandenen Kosten decke.

Rn. 51: Vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Juli 2016 - 3 C 23.15 -, a. a. O.

Rn. 52: Der Kläger versteht das dahin, dass die grundsätzliche Deckung der angefallenen Kosten durch die von den Dritten zu entrichtende Schutzgebühr eine zwingende Voraussetzung für die Gewerbsmäßigkeit der Verbringung im Sinne von § 4 BmTierSSchV und diese Voraussetzung vorliegend nicht gegeben sei. Mit dieser Auffassung dringt er aber nicht durch.

Rn. 53: Die Annahme, dass es sich bei der grundsätzlichen Kostendeckung durch den für die Vermittlung bzw. den betreffenden Hund zu zahlenden Betrag oder durch die Summe der hierfür insgesamt gezahlten Beträge um eine Voraussetzung für die Gewerbsmäßigkeit der Tätigkeit im Sinne von § 4 BmTierSSchV handelt, widerspricht Art. 12 der RL 90/425/EWG und dem Erfordernis seiner inhaltlich ordnungsgemäßen Umsetzung. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in der genannten Vorabentscheidung den Gesichtspunkt der grundsätzlichen Kostendeckung der Vorlagefrage entnommen.

Rn. 54, 55: Vgl. EuGH, Urteil vom 3. Dezember 2015 - C-301/14 -, a. a. O.

Rn. 56: Er hat das Erfordernis einer bestimmten Höhe der von den Dritten für die Abgabe der Tiere zu erbringenden Gegenleistung oder eines bestimmten Verhältnisses zwischen der Höhe der Kosten der Verbringung und der Gegenleistung dagegen nicht aus Art. 12 der RL 90/425/EWG abgeleitet. Die Vorlagefrage betraf, was die Höhe des Entgelts für die Abgabe der Tiere angeht, einen Betrag („Schutzgebühr“), der hinter den Aufwendungen des Vereins für das Tier, den Transport und die Vermittlung zurückbleibt oder diese gerade deckt oder über diese Aufwendungen hinausgeht, wobei der Gewinn dazu dient, ungedeckt gebliebene Aufwendungen für die Vermittlung anderer Tiere, für andere Tiere oder für andere Tierschutzprojekte zu finanzieren. Als maßgebend für die Beantwortung der Vorlagefrage und damit für das Verständnis von Art. 12 der RL 90/425/EWG hat der Gerichtshof die Grundsätze des freien Warenverkehrs herangezogen, bei denen es für die Eigenschaft als Ware darauf ankommt, ob die betreffende Sache einen Geldwert hat und deshalb als solche Gegenstand von Handelsgeschäften sein kann, sowie die mit der Richtlinie beabsichtigte Harmonisierung veterinärrechtlicher Kontrollen und das praktische Bedürfnis nach derartigen Kontrollen einbezogen.

Rn. 57, 58: Vgl. EuGH, Urteil vom 3. Dezember 2015 - C-301/14 -, a. a. O.

Rn. 59, 60: Das besagt nicht, dass der Geldwert von Waren oder ihre Kosten und die erbrachte Gegenleistung in einem bestimmten zahlenmäßigen Verhältnis zueinander stehen müssen, damit die Grundsätze des Warenverkehrs zum Tragen kommen. Art und Höhe der Gegenleistung gehören zu den Modalitäten des Warenverkehrs, die unter Berücksichtigung der gesamten Rahmenbedingungen festgelegt werden. Unterschreitet der Wert der Gegenleistung den Geldwert der Ware oder die durch sie verursachten Kosten, macht der Warenverkehr für denjenigen, der die Ware abgibt, wirtschaftlich auch dann Sinn, wenn der Unterschiedsbetrag entweder durch Überschüsse, die bei anderen Waren entstehen, oder durch unentgeltliche „Beihilfen“ Dritter ausgeglichen wird. Als „Beihilfen“ im gegebenen Zusammenhang der Vermittlung und Verbringung von Tieren durch gemeinnützige Tierschutzvereine im Rahmen ihrer satzungsmäßigen Aufgaben sind neben Mitgliedsbeiträgen typischerweise - und auch vorliegend - vor allem Spenden bedeutsam, die zur Verwirklichung der satzungsmäßigen Ziele zufließen. Wirtschaftlich betrachtet stellen die Spenden eine von dritter Seite geleistete geldwerte Unterstützung dar, durch die die Kosten auch der Vermittlung und Verbringung der Tiere pauschal zweckgerichtet gedeckt werden und vermieden wird, dass es im wirtschaftlichen Ergebnis aufgrund dieser Tätigkeit bei dem Tierschutzverein zu „Verlusten“ kommt. Der Kostendeckungsgrad des für die Vermittlung eines verbrachten Tieres zu zahlenden Betrags wirkt sich nicht zuletzt darauf aus, ob und inwieweit Spenden für Tätigkeiten eingesetzt werden können, die nicht Teil der Verbringung sind. Ferner ist für die Anwendung von Art. 12 der RL 90/425/EWG nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausschlaggebend das Erreichen ihrer Ziele bei einer Tätigkeit in den Blick zu nehmen, die wegen der beträchtlichen Zahl der verbrachten Tiere und ihres Gesundheitszustandes tierseuchenrechtlich Anlass zu regelmäßigen veterinärrechtlichen Kontrollen gibt. In Übereinstimmung hiermit lautet die Antwort auf die Vorlagefrage, dass der Begriff des innergemeinschaftlichen Handels im Sinne von Art. 12 der RL 90/425/EWG „u. a.“ einen gemeinnützigen Verein erfasst, der herrenlose Hunde in einen anderen Mitgliedsstaat verbringt, um sie Personen gegen Zahlung eines Betrags anzuvertrauen, der grundsätzlich die dem Verein hierdurch entstandenen Kosten deckt.

Rn. 61: Angesichts dessen hängt die ordnungsgemäße Umsetzung von Art. 12 der RL 90/425/EWG durch § 4 BmTierSSchV bezogen auf die Gewerbsmäßigkeit einer Verbringung allenfalls von der Erzielung eines Entgelts in einer für den Warenverkehr noch ausreichenden Höhe ab.

Rn. 62: Ein Handelsgeschäft, bei dem die Gegenleistung den Wert oder die Kosten der Ware unterschreitet, ist bei Mischkalkulationen unter Einbeziehung anderer zur Kostendeckung geeigneter und bestimmter Einnahmen durchaus nicht außergewöhnlich. Das gilt umso mehr dann, wenn es sich bei diesen Einnahmen um Mittel zur finanziellen Unterstützung der Geschäftstätigkeit insgesamt oder bestimmter Geschäftsbereiche handelt, wie es bei Subventionen der Fall ist. Bezogen auf die Verbringung von Tieren durch Tierschutzvereine und/oder deren Betätigung insgesamt wirken sich Spenden in der Art von Subventionen auf die Deckung der Kosten aus. Das lässt den Schluss zu, dass die Gewerbsmäßigkeit von Verbringungen im Fall der grundsätzlichen Kostendeckung durch die Zahlungen für das einzelne verbrachte Tier oder für die Gesamtheit der verbrachten Tiere gegeben ist, dass sie jedoch bei einem geringeren Kostendeckungsgrad dieser Zahlungen und zusätzlich zur Kostendeckung beitragenden Einnahmen aus anderen Quellen jedenfalls dann nicht zu verneinen ist, wenn diese Einnahmen (auch) der Durchführung der Verbringungen dienen.

Rn. 63 bis 65: Hierfür spricht ferner, dass die Generalanwältin des Gerichtshofs der Europäischen Union in ihren Schlussanträgen im Verfahren C-301/14 - EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin vom 10. September 2015 - C-314/14 -, juris - zur Auslegung von Art. 12 der RL 90/425/EWG auf potentielle Vollzugsprobleme hingewiesen hat, die mit einer Unterscheidung von Tätigkeiten anhand des Vorhandenseins oder des Fehlens einer Gewinnerzielungsabsicht verbunden sind. Derartige Probleme gehen in vergleichbarer Weise mit einer Abgrenzung unter Einbeziehung des Grades der Kostendeckung durch die im Zusammenhang mit den Verbringungen bzw. Vermittlungen erzielten Entgelte einher, zumal es bei einer größeren Anzahl verbrachter Hunde möglich und üblich ist, einen bei einem Hund wegen geringer Kosten durch die Schutzgebühr erzielten Überschuss zum Ausgleich einer bei anderen Hunden wegen höherer Kosten entstehenden Unterdeckung zu verwenden, wobei keine auf die einzelnen Hunde bezogene Einnahme-/Kostenrechnung erstellt wird. Die Vollzugsschwierigkeiten fallen umso mehr deshalb ins Gewicht, weil zum einen nach dem Vorstehenden der Anwendungsbereich der VO (EU) Nr. 576/2013 bereits wegen der Abgabe der Tiere gegen Entgelt nicht eröffnet ist, und sich zum anderen Anforderungen an die Höhe des Entgelts sowie die Deckung von Kosten auf die Anwendbarkeit der Anforderungen nach Art. 12 der RL 90/425/EWG auswirken, ohne dass Vorschriften erkennbar sind, die dazu geeignet wären, eine sich dadurch hinsichtlich „anderer“ Verbringungen ergebende Lücke zu schließen. Eine derartige Lücke ist, was den mit den Anforderungen nach Art. 12 der RL 90/425/EWG bezweckten Schutz vor nicht zuletzt bereits mit der Anzahl der verbrachten Tiere steigenden Gefahren und Risiken angeht, problematisch. Das gilt in gleicher Weise hinsichtlich der Anwendbarkeit von § 4 BmTierSSchV.

Rn. 66: Dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Juli 2016 ist auch nicht zu entnehmen, dass die Möglichkeit der gebotenen richtlinienkonformen Auslegung des Begriffs der Gewerbsmäßigkeit im Sinne von § 4 BmTierSSchV dahingehend begrenzt ist, dass zur Erfüllung des Tatbestandes zwar keine Gewinnerzielungsabsicht erforderlich ist, jedoch eine grundsätzliche Kostendeckung speziell durch die für die vermittelten Tiere erzielten Schutzgebühren. Hervorgehoben wird in dem Urteil dagegen, dass der Begriff der Gewerbsmäßigkeit offen ist für ein Verständnis, bei dem den im jeweiligen Sachgebiet bei der Auslegung zu beachtenden Gesichtspunkten wesentliche Bedeutung zukommt. Zu diesen Gesichtspunkten zählt der europarechtliche Hintergrund von § 4 BmTierSSchV und die mit der Vorschrift bezweckte Umsetzung von Art. 12 der RL 90/425/EWG. Die in § 4 BmTierSSchV geregelte behördliche Erfassung von Verbringungen ist eine zentrale Grundvoraussetzung für die Durchsetzung materieller Anforderungen an die Gesundheit zu verbringender Tiere. Der Zweck dieser Anforderungen wird nicht zuletzt durch die Zahl der Tiere bestimmt, wobei bei von Zielen des Tierschutzes getragenen Verbringungen häufig die unbekannte Herkunft der Tiere hinzukommt. Die in dem Urteil angegebene Höhe des für ein Tier als Schutzgebühr zu entrichtenden Betrags von in der Regel 270,00 Euro sagt über die Kosten der Verbringung des Tieres oder der Tiere insgesamt und das Ausmaß ihrer Deckung durch die Schutzgebühr oder die Summe der Schutzgebühren nichts Greifbares aus. ...

Rn. 70: Die vom Kläger aus dem Kostendeckungsgrad der Schutzgebühren und dessen Schwankungen gezogene Folgerung, die Kosten würden nicht mit der für einen grundsätzlich bestehenden Zustand notwendigen Häufigkeit und Regelmäßigkeit durch die Schutzgebühren gedeckt, bezieht sich danach auf seine Gesamtkosten. Maßgeblich im Rahmen von § 4 BmTierSSchV sind jedoch, da es auf die Gewerbsmäßigkeit der Verbringung ankommt, die Kosten der Verbringung der Hunde. Damit ist eine Gesamtbilanzierung der dem Kläger aufgrund seiner satzungsmäßigen Tätigkeiten entstehenden Ausgaben und Einnahmen unvereinbar. Zur Verbringung der Hunde gehören neben den Kosten des Transports nach Deutschland die mit dessen Durchführung notwendig verbundenen Aufwendungen für die Unterbringung, Pflege und Versorgung der Hunde sowie für die Beschaffung von erforderlichen Dokumenten und die Sicherstellung des vorgeschriebenen Impfstatus. Keine Kosten der Verbringung sind dagegen diejenigen, die zur Beschaffung der Hunde sowie zur Erhaltung bzw. Verbesserung ihres körperlichen Zustands unabhängig davon anfallen, ob und gegebenenfalls wann sie nach Deutschland verbracht werden. Nicht berücksichtigungsfähig in diesem Zusammenhang sind auch die Kosten der Unterbringung, Pflege und Versorgung von Hunden, die nicht nach Deutschland vermittelt werden. Diese Kosten sind nicht durch die Verbringung von Hunden zur Abgabe gegen Entgelt bedingt, sondern gehen auf andere Maßnahmen zum Tierschutz zurück.“

Entsprechend der zitierten Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen, denen sich das erkennende Gericht anschließt, liegt bei der klägerischen Verbringungs- und Vermittlungstätigkeit von Hunden und Katzen aus EU-Mitgliedstaaten eine gewerbsmäßige Tätigkeit vor.

### 101

Die Verbringungs- und Vermittlungstätigkeit des Klägers weist die Merkmale der Dauerhaftigkeit und Selbstständigkeit auf. Der Kläger wird in Verfolgung seiner satzungsmäßigen Ziele seit Jahren immer wieder in der Weise tätig, dass er Hunde und Katzen, insbesondere aus Griechenland, Italien und Spanien nach Deutschland vermittelt und sie aus diesem Grund nach Deutschland transportieren lässt, um sie dort gegen die Erhebung einer Schutzgebühr an Dritte zu übermitteln. Die planmäßige Ausrichtung der Tätigkeit auf unbestimmte Zeit kommt in der Häufigkeit derartiger Vermittlungen zum Ausdruck. So hat der Kläger im Jahr 2016 nach unbestrittenen Angaben der Beklagten 41 Tiere, im Jahr 2017 48 Tiere und im Jahr 2018 mindestens 10 Tiere vermittelt. Die Vermittlung einer derartigen Anzahl an Tieren, insbesondere in den Jahren 2016 und 2017, ist ohne eine gefestigte organisatorische Struktur nicht möglich und geht daher über den Rahmen der gelegentlichen Betätigung hinaus, sodass eine dauerhafte und selbstständige Tätigkeit vorliegt.

### 102

Wie dargestellt wurde, ist eine Gewinnerzielungsabsicht für die Annahme der Gewerbsmäßigkeit der Verbringungstätigkeit des Klägers nicht notwendig. Die verbrachten Tiere haben einen Warenwert. Die Personen, an die der Kläger die Hunde und Katzen abgibt, haben die Bereitschaft, die geforderte Schutzgebühr zu entrichten. Hierdurch wird gezeigt, dass die vermittelten Tiere einen für ihre Eigenschaften als Ware bedeutsamen Geldwert haben. Daran ändert nichts, dass die Schutzgebühren für Hunde bei 330,00 EUR und für Katzen bei 120,00 EUR liegen, also in ihrer Höhe pauschal und nicht gestaffelt sind. Lediglich in Einzelfällen schlagen sich die individuellen und wertbildenden Faktoren Alter, Gesundheit und Beeinträchtigungen der zu vermittelnden Tiere in der Schutzgebühr nieder (vgl. früherer Internetauftritt des Klägers, Gerichtsakte S. 142). Ansonsten werden diese Faktoren nicht bzw. nur in geringem Maße berücksichtigt. Das stellt aber den Geldwert der Tiere als solchen selbst dann nicht in Frage, wenn die Schutzgebühr auch mit der Absicht der allgemeinen Förderung der Tierschutzarbeit des Klägers gezahlt wird. Ebenso wenig steht der Einstufung der Vermittlung der Hunde als Warenverkehr im Sinne von Art. 12 RL 90/425/EWG entgegen, dass die Erhebung der Schutzgebühr ein Mittel des Klägers sein könnte, um im Einzelfall die Wertschätzung des Hundes und die tierschutzgerechte Behandlung durch diejenigen prognostisch zu ermitteln und zu sichern, die Interesse an der Übernahme eines Hundes haben. Entscheidend ist nicht die Motivation zur Erhebung und Zahlung der Schutzgebühr, sondern der Umstand, dass es sich bei der Schutzgebühr um eine Gegenleistung für die Übergabe des jeweiligen Tieres handelt (vgl. hierzu auch OVG NRW, B.v. 11.10.2019 - 20 A 521/17 - juris Rn. 67).

### 103

Der Kläger übt die in Rede stehende Tätigkeit gewerbsmäßig im Sinne von § 4 Satz 1 BmTierSSchV aus, da eine Kostendeckung durch die erhobenen Schutzgebühren erreicht wird. Er erzielte in den Jahren 2013 bis 2017 ausweislich der vorgelegten Gewinn- und Verlustrechnungen aus den erhobenen Schutzgebühren jährlich Einnahmen zwischen 13.663,50 EUR (Jahr 2017) und 53.186,59 EUR (Jahr 2013). Aus den Einnahmen finanzierte er seine Gesamtkosten für die Auslandsverbringung in beträchtlichem Umfang. Zwar reicht der eingenommene Betrag der Schutzgebühren zur Kostendeckung der von Klägerseite in den Gewinn- und Verlustrechnungen für seine Verbringungs- und Vermittlungstätigkeit markierten Kostenpositionen „Tierarzt“, „Transportkosten“ und „Spenden und Patenschaften“ nicht aus. Jedoch werden diese Kosten erheblich durch die Schutzgebühren abgedeckt. So ergeben sich Kostendeckungsquoten von 64,45% (Jahr 2017), 72,60% (Jahr 2014), 82,38% (Jahr 2013), 84,41% (Jahr 2015) und sogar 93,63% (Jahr 2016). Zudem muss berücksichtigt werden, dass der sich jeweils ergebende Fehlbetrag problemlos in jedem Jahr durch die erzielten Einnahmen unter den jeweiligen Einnahmepositionen „Spenden/Patenschaften“ und „Mitgliedsbeitrag“ gedeckt werden können, sodass sich sogar im Jahr 2017 eine hundertprozentige Kostendeckung der von Klägerseite hervorgehobenen Kosten ergibt. Würde man die Spenden und Mitgliedsbeiträge, die dem Tierschutzverein zugeflossen sind, nicht berücksichtigen, wäre ein erhebliches Missbrauchspotential gegeben. Die betreffenden Vereine könnten ihre Schutzgebühr absichtlich gering halten, um so eine Kostendeckung allein durch die Schutzgebühr zu vermeiden, damit sie nicht den Pflichten, die die europäischen Normen an eine gewerbsmäßige Verbringung oder wirtschaftliche Tätigkeit knüpfen, unterfallen. Da unter Berücksichtigung der Einnahmen aus Spenden und

Mitgliedsbeiträgen eine kostendeckende Verbringung der Tiere möglich ist, handelt der Kläger gewerbsmäßig.

#### 104

Darüber hinaus muss beachtet werden, dass sich unter der Kostenposition „Spenden/Patenschaften“ Gelder verbergen, die zweckgebunden sind und nichts mit der konkreten Verbringung einzelner Tiere nach Deutschland zu tun haben. Es handele sich nach Angaben des Klägers im Gütetermin beispielsweise um Patenschaften für bestimmte Tiere im Ausland, damit deren Futter- oder Operationskosten abgedeckt werden oder um Gelder für Kastrationsprojekte im Herkunftsland. Die Position „Spenden/Patenschaften“ hat daher nichts mit der Verbringung an sich zu tun, sondern dient der Förderung des Tierschutzes im Ausland. Zu berücksichtigende Verbringungskosten sind hingegen Kosten des Transportes nach Deutschland, die mit dessen Durchführung notwendig verbundenen Aufwendungen für die Unterbringung, Pflege und Versorgung der Tiere sowie die Kosten für die Beschaffung von erforderlichen Dokumenten und zur Sicherstellung des Impfstatus (vgl. OVG NRW, B.v. 11.10.2019 - 20 A 521/17 - juris Rn. 70). Maßnahmen des Tierschutzes in anderen Mitgliedstaaten der EU wie Kastrationsprojekte zählen daher nicht zu den Verbringungskosten. Wird die Kostenposition „Spenden/Patenschaften“ aus den obigen Berechnungen herausgenommen, ergibt sich allein durch die Einnahme der Schutzgebühr eine vollständige Kostendeckung hinsichtlich der Kostenpositionen „Tierarzt“ und „Transportkosten“.

#### 105

Die von der Klägerseite aufgelisteten Einzelkosten eines Transportes legen auch den Schluss nahe, dass insgesamt die Schutzgebühr die Verbringungskosten abdeckt. So fallen bei einer Verbringung auf dem Luftweg pro Tier 50,00 EUR bis mindestens 120,00 EUR Transportkosten an, auf dem Landweg hingegen 150,00 EUR bis 220,00 EUR. Für drei Impfungen fallen Kosten in Höhe von 90 EUR, für den EU-Ausweis 30,00 EUR und für den Chip 5,00 EUR an. Für eine Katze wird zwar nur eine Schutzgebühr von 120,00 EUR verlangt, sodass die Schutzgebühr die mindestens anfallenden Kosten in Höhe von 175 EUR (Luftweg, Handgepäck) nie deckt. Bei der Verbringung von Hunden ergibt sich bei einer Schutzgebühr von 330,00 EUR jedoch bei den mindestens anfallenden Verbringungskosten ein Überschuss von 155,00 EUR. Nur bei Ansatz der maximalen Transportkosten in Höhe von 345,00 EUR sind auch bei Hunden Kosten von 15,00 EUR nicht gedeckt. Da nicht für jedes verbrachte Tier der Maximal- oder der Minimalbetrag angesetzt wird, ist davon auszugehen, dass die Klägerseite durch Schutzgebühr-Überschüsse, die bei einem Tier entstehen, im Rahmen einer Mischkalkulation Verluste bei der Verbringung eines anderen Tieres ausgleicht. Anders lassen sich die hohen - oben angeführten - Kostendeckungszahlen nicht erklären.

#### 106

Insgesamt kann daher von einer gewerbsmäßigen Verbringungstätigkeit des Klägers ausgegangen werden.

#### 107

Die Voraussetzung der Gewerbsmäßigkeit im Sinne des § 4 Satz 1 BmTierSSchV und die Voraussetzungen des § 5 BmTierSSchV sind daher erfüllt. Dass mit der in § 5 Satz 2 Nr. 4 BmTierSSchV verwendeten Phrase „der die Sendung begleitenden Bescheinigungen“ die Kopie oder INTRA-Nummer der TRACES-Bescheinigung gemeint ist und der Kläger die Verbringung über TRACES durchzuführen hat, wird näher unter der Rechtmäßigkeitsprüfung der Anordnungen unter den Ziffern 4.2. f) bis h) ausgeführt. Die Erfassung der INTRA-Nummer der TRACES-Bescheinigung im Bestandsbuch ist im konkreten Einzelfall auch zur lückenlosen Nachvollziehbarkeit des Transports der Tiere in das Inland erforderlich. Anhand dessen kann die Beklagte gegebenenfalls aufgetretene tierschutzrechtliche Verstöße präzise lokalisieren und unterbinden.

#### 108

Die unter Ziffer 4.2. a) erlassene Auflage ist daher rechtmäßig. Bei Neuerlass hinsichtlich des Spiegelstriches 3 sollte sich der Wortlaut an der gesetzlichen Grundlage orientieren um einen Gleichlauf mit der gesetzlichen Regelung zu erzielen.

#### 109

(2) Die Verfügung, die verbrachten/zu verbringenden Tiere durch ein elektronisches Kennzeichen oder durch eine lesbare vor dem 3. Juli 2011 angebrachte Tätowierung zu kennzeichnen (Ziffer 4.2. b)), ist rechtmäßig.

#### 110

Nach § 8 Abs. 4 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalte 1 und 3 gilt als zusätzliche Voraussetzung für eine innerstaatliche Verbringung von Tieren Art. 6 der VO (EU) Nr. 576/2013, der unter Art. 6 Buchst. a) auf die Kennzeichnungspflicht in Art. 17 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 576/2013 verweist. Art. 17 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 576/2013 regelt, dass Heimtiere der in Anhang I Teil A genannten Arten (Hunde und Katzen) durch die Implementierung eines Transponders oder durch eine deutlich lesbare Tätowierung, die vor dem 3. Juli 2011 vorgenommen wurde, gekennzeichnet sein müssen. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalten 1 und 2 dürfen Hunde und Katzen nur verbracht werden, wenn sie einen Heimtierausweis nach der Vorlage des Anhangs III der VO (EU) Nr. 577/2013 mitführen. Im Rahmen des Heimtierausweises sind unter Abschnitt III „Kennzeichnung des Tieres“ Angaben zum Transponder-Code oder der Tätowierung des zu verbringenden Tieres zu tätigen. Unter dem Begriff Transponder ist ein passiver Nur-Lese-Radiofrequenz-Identifikations-Chip gemäß Art. 3 Buchst. e der VO (EU) Nr. 576/2013 zu verstehen. Aufgrund dieser gesetzlichen Konkretisierung des von der Beklagten unter Ziffer 4.2. b) verwendeten Begriffs „elektronisches Kennzeichen“ bestehen keine Bedenken gegen die dem Kläger auferlegte Kennzeichnungspflicht der zu verbringenden Tiere. Gegenteiliges wurde von Klägerseite auch nicht geltend gemacht.

#### 111

§ 8 Abs. 1 und Abs. 4 BmTierSSchV ist auf die vom Kläger durchgeführten Transporte von Hunden und Katzen von Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach Deutschland anwendbar und wird nicht durch die Regelung des Art. 6 der VO (EU) Nr. 576/2013 i.V. m. § 1 Abs. 3 BmTierSSchV verdrängt. Diesbezüglich wird auf die obigen Ausführungen zum Anwendungsbereich der VO (EU) Nr. 576/2013 verwiesen.

#### 112

(3) Die unter der Ziffer 4.2. c) angeordnete Tollwutimpfung ist rechtmäßig.

#### 113

Rechtsgrundlage der angeordneten Tollwutimpfung ist § 8 Abs. 4 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalte 1 und 3 i.V. m. Art. 6 Buchst. b der VO (EU) Nr. 576/2013. Hiernach sind die zu verbringenden Tiere (Hunde und Katzen) vor der Verbringung gegen Tollwut zu impfen, was der Anordnung unter Ziffer 4.2. c) Satz 1 des streitgegenständlichen Bescheids entspricht. Die in Ziffer 4.2. c) Satz 4 aufgelisteten Anforderungen an die Tollwutimpfung entsprechen den Voraussetzungen, die der europäische Gesetzgeber in Art. 6 Buchst. b der VO (EU) Nr. 576/2013 i.V. m. Anhang III Nr. 2 zur VO (EU) Nr. 576/2013 an eine wirksame Tollwutimpfung stellt. Dass ein Heimtierausweis, der die Daten zur Kennzeichnung und Tollwutimpfung enthalten muss, mitzuführen ist (Ziffer 4.2. c) Sätze 2 und 3 des Bescheids), entspricht den Bestimmungen in § 8 Abs. 1 Satz 1 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalten 1 und 2 i.V. m. Anhang III der VO (EU) Nr. 577/2013. Nach Abschnitt III des Heimtierausweises ist die Kennzeichnung des Tieres genau anzugeben. Im Abschnitt V des Heimtierausweises sind vom ermächtigten Tierarzt die Daten zur Tollwutimpfung einzutragen.

#### 114

Die Auflage in der Ziffer 4.2. c) entspricht daher den gesetzlichen Regelungen und ist rechtmäßig. Wie bereits oben dargestellt, wird der Anwendungsbereich des § 8 BmTierSSchV nicht durch die VO (EU) Nr. 576/2013 verdrängt.

#### 115

(4) Die in der Ziffer 4.2. d) verfügte und über die Tollwutimpfung hinausgehende Impfpflicht der zu verbringenden Tiere ist rechtmäßig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

#### 116

Die erlassene Auflage ist nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. gedeckt, weil sie nicht - wie erforderlich - in erster Linie tierschutzrechtliche Ziele verfolgt. Jede nach § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. getroffene Nebenbestimmung muss den Zielen des Tierschutzes dienen. Soweit sie zugleich andere Rechtsgüter mittelbar schützt, ist dies als Reflexwirkung zulässig und unschädlich, solange ihre hauptsächliche Zielrichtung der Schutz der Tiere bleibt (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, § 11 TierSchG Rn. 28 m.w.N.). Die Beklagte fordert einen über die Tollwutimpfung hinausgehenden Impfschutz vor dem Hintergrund, dass die vom Kläger verbrachten Tiere aus nicht tierechten Zucht- und Haltebedingungen stammen würden und daher ein erhöhtes Krankheitsrisiko

bestünde. Die Tiere sollten vor dem Risiko einer erhöhten Infektionsgefahr geschützt werden. Auch andere Tiere, die mit ihnen gemeinsam transportiert würden, sollten geschützt werden. Der Schutz der Tiere vor einem möglichen Ansteckungsrisiko mag zwar durchaus tierschutzrechtliche Zwecke verfolgen. Aus der im Bescheid genannten Begründung und der Überschrift „4.2. tierseuchenrechtliche Auflagen“ geht jedoch hervor, dass nicht das einzelne Tier geschützt werden soll, sondern die genannten Krankheiten an sich eingedämmt werden sollen, um so eine Ausbreitung zu vermeiden. Dass eine Ansteckung von Tieren beim Transport vermieden werden soll, spricht gerade für die tierseuchenrechtliche Zielsetzung der Auflage. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die Beklagte darauf beruft, dass die angeordneten Impfungen einer - unverbindlichen - Empfehlung der deutschen Tierärzteschaft in den Leitlinien zur Impfung von Kleintieren nachempfunden sind. Der Tierschutz ist lediglich ein Reflex aus der erlassenen tierseuchenrechtlichen Anordnung, nicht jedoch Hauptzweck dieser, sodass die Auflage nicht über § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. angeordnet werden darf.

## 117

Der Anwendungsbereich des § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. kann hinsichtlich seines Wortlautes „soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist“ nicht auf tierseuchenrechtliche Auflagen ausgedehnt werden. Zudem wurde von der Möglichkeit, als Nebenbestimmungen zu der tierschutzrechtlichen Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG auch tierseuchenschutzrechtliche Nebenbestimmungen zuzulassen, vom Verordnungsgeber kein Gebrauch gemacht. Diesbezüglich schließt sich das Gericht den Ausführungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf im Beschluss vom 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris Rn. 55 ff. an, wo es heißt:

„Rn. 55: Unabhängig davon, ob diese tierseuchenrechtlichen Ziele sachlich begründet sein mögen und diese gerade bei der streitgegenständlichen erlaubnispflichtigen Tätigkeit des Antragstellers - dem Verbringen von Hunden in das Inland - bedeutsam werden, kann dieses Anliegen nach der gültigen Gesetzeslage nicht im Wege der tierschutzrechtlichen Erlaubniserteilung eingebracht werden. Denn solange das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft von seiner Verordnungsermächtigung in § 11 Abs. 2 TierSchG in der seit dem 13. Juli 2013 gültigen Fassung nicht Gebrauch gemacht hat, um den Inhalt der Erlaubnis zu regeln, findet § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. gemäß § 21 Abs. 5 Satz 1 TierSchG weiterhin Anwendung. Zwar wurde die Erlaubnispflicht in § 11 Abs. 1 Nr. 5 TierSchG für das Verbringen oder Einführen von Wirbeltieren, die nicht Nutztiere sind, zum Zwecke der Abgabe gegen Entgelt oder eine sonstige Gegenleistung in das Inland oder für das Vermitteln der Abgabe solcher Tiere, die in das Inland verbracht oder eingeführt werden sollen oder worden sind, gegen Entgelt oder eine sonstige Gegenleistung, erst zum 13. Juli 2013 und damit gleichzeitig mit dem grundsätzlichen Außerkrafttreten des § 11 Abs. 2a TierSchG eingeführt. Die damalige Neufassung des § 11 TierSchG trug vor allem der Absicht Rechnung, hinsichtlich der Erlaubniserteilung für die in der Vorschrift genannten Tätigkeiten nur noch die wesentlichen Regelungen im Gesetz zu treffen und das Nähere der Regelung durch Verordnung vorzubehalten.

Rn. 56: So die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 17/10572, S. 29.

Rn. 57: Die Verordnungsermächtigung eröffnet auch die Möglichkeit, den Inhalt der unterschiedlichen Erlaubnisse im Katalog des § 11 Abs. 1 TierSchG unterschiedlich zu regeln und damit insbesondere die bisherige Zulassung von Nebenbestimmungen in § 11 Abs. 2a TierSchG a. F., „soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist“, anzupassen. Im vorliegenden Fall der Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 TierSchG wäre dadurch eine Zulassung auch von Nebenbestimmungen zu tierseuchenrechtlichen Zwecken denkbar. Solange es aber an einer entsprechenden Umsetzung durch den Verordnungsgeber fehlt, sind Nebenbestimmungen zu der tierschutzrechtlichen Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 TierSchG, die nicht in erster Linie dem Tierschutz dienen, unzulässig. Vor diesem Hintergrund kommt es nicht darauf an, ob die tierschutzrechtliche Auflage - wie vom Antragsteller vertreten - auch unverhältnismäßig ist, weil es keine ebenso weitreichende gesetzliche Impfpflicht für Hunde gibt.

Rn. 58: Vgl. dazu für eine Hundeschule: VG Schleswig, Urteil vom 2. März 2017 - 1 A 56/15 - juris Rn. 35.

Rn. 59: Davon unberührt verbleibt auch bereits nach der derzeit gültigen Rechtslage den zuständigen Behörden die Möglichkeit, tierseuchenrechtliche Ordnungsverfügungen auf Grundlage von § 24 Abs. 3 TierGesG zu erlassen.“

## 118

In den europarechtlichen Bestimmungen zur Verbringung von Heimtieren finden sich keine über die Tollwutimpfung hinausgehenden Rechtsgrundlagen für eine Impfpflicht der zu verbringenden Tiere.

## 119

Mangels bestehender Rechtsgrundlage ist die unter 4.2. d) erlassene Auflage rechtswidrig und darf auch nicht mehr in einen neuen Bescheid aufgenommen werden.

## 120

(5) Die unter der Ziffer 4.2. e) erlassenen Auflagen sind teilweise rechtswidrig (Ziffer 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2), im Übrigen rechtmäßig (Ziffer 4.2. e) Halbsatz 1, Abs. 2).

## 121

Hinsichtlich der Anordnung, alle Hunde und Katzen vor der Verbringung gegen im Herkunftsland relevante Parasiten behandeln zu lassen, besteht keine Rechtsgrundlage. Die Überschrift „4.2. Tierseuchenrechtliche Auflagen“ und die Begründung des Bescheids, dass die Behandlung gegen Parasiten erforderlich sei, da sich parasitäre Erkrankungen ansonsten beim Zusammentreffen von Tieren übertragen bzw. verbreiten würden, weisen eindeutig auf eine tierseuchen- und keine tierschutzrechtliche Auflage hin. § 11 Abs. 2a TierSchG a. F. ist daher - wie oben dargestellt - nicht anwendbar. Die im streitgegenständlichen Bescheid angeführte Rechtsgrundlage Anlage 3 Abschnitt 1 Nr. 7 Spalte 1 BmTierSSchV i.V. m. Art. 10 der RL 92/65/EWG und VO (EU) Nr. 576/2013 stellt gerade keine Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Parasiten dar. Art. 10 Abs. 2 der RL 92/65/EWG verweist zum einen auf Art. 6 und 7 der VO (EU) Nr. 576/2013 und regelt zum anderen die tierärztliche Untersuchung an sich. Art. 6 Buchst. b) und Art. 7 der VO (EU) Nr. 576/2013 treffen Bestimmungen im Umgang mit Tollwut. Art. 6 Buchst. a) und d) der VO (EU) Nr. 576/2013 beinhalten Regelungen zur Kennzeichnung der zu verbringenden Tiere und zum Heimtierausweis. Lediglich nach Art. 6 Buchst. c) der VO (EU) Nr. 576/2013 sind entsprechend den nach Art. 19 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 576/2013 erlassene Gesundheitsmaßnahmen zur Vorbeugung gegen andere Krankheiten oder Infektionen als Tollwut möglich. Art. 19 Abs. 1 der VO (EU) Nr. 576/2013 überträgt jedoch nur der Europäischen Kommission die Befugnis, falls dies erforderlich ist, gemäß Art. 39 delegierte Rechtsakte hinsichtlich artspezifischer Gesundheitsmaßnahmen zur Vorbeugung gegen Krankheiten oder Infektionen zu erlassen. Solche artspezifischen Gesundheitsmaßnahmen wurden von der Europäischen Kommission im Hinblick auf die von der Beklagten genannten im Herkunftsland relevanten Parasiten jedoch nicht für Hunde und Katzen erlassen. Es existiert nur gegen den Parasiten *Echinococcus multilocularis* die VO (EU) Nr. 1152/2011, die jedoch in der vorliegenden Konstellation nicht greift.

## 122

Eine die Auflage in Ziffer 4.2. e) Abs. 1 Halbsatz 2 des streitgegenständlichen Bescheides deckende Rechtsgrundlage gibt es nicht, sodass die Auflage rechtswidrig ist und nicht nochmals tenoriert werden darf.

## 123

Die unter Ziffer 4.2. e) Halbsatz 1, Abs. 2 getroffene Verpflichtung, dass die zu verbringenden Tiere 48 Stunden vor dem Transport klinisch durch einen ermächtigten Tierarzt untersucht und als transportfähig eingestuft werden müssen, findet ihre Rechtsgrundlage darin, dass gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalte 1 die Mitführung einer amtstierärztlichen Bescheinigung nach dem Muster des Anhangs E Teil 1 der RL 92/65/EWR beim Transport der Tiere verlangt wird. Das Muster des Anhangs E Teil 1 der RL 92/65/EWR weist aus, dass Hunde und Katzen, die verbracht werden sollen, im Zeitpunkt der Untersuchung durch einen von der zuständigen Behörde ermächtigten Tierarzt innerhalb von 48 Stunden vor dem Versand keinerlei Anzeichen einer Krankheit aufweisen. Dies beruht auf der Verpflichtung in Art. 10 Abs. 2 Buchst. b) der RL 92/65/EWR. Zwar verweist § 8 Abs. 1 Satz 1 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalten 1 nicht direkt auf Art. 10 Abs. 2 Buchst. b) der RL 92/65/EWR, jedoch zeigt die Verpflichtung zum Mitführen eines Heimtierausweises, der die Angaben zur tierärztlichen Untersuchung aufweisen muss, dass eine solche Untersuchung auch durchzuführen ist. Da die erlassene Auflage den europarechtlichen Vorschriften entspricht, ist sie rechtmäßig und darf mit der Erlaubnis erneut erlassen werden.

## 124

(6) Die unter den Ziffer 4.2. f) bis h) erlassenen Auflagen zur Nutzung des TRACES, der Mitführung von TRACES-Zertifikaten beim Transport und der Mitteilung von Korrekturen und Änderungen der TRACES-Bescheinigung erweisen sich als rechtmäßig.

## 125

Nach § 8 Abs. 1 Satz 1 BmTierSSchV i.V. m. Anlage 3 zu § 8 Abs. 1 und Abs. 4 BmTierSSchV Abschnitt 1 Nr. 7 Spalte 1 i.V. m. Anhang E Teil 1 der RL 92/65/EWG - der nicht wegen § 1 Abs. 3 BmTierSSchV verdrängt wird - ist der Kläger verpflichtet, sicherzustellen, dass beim Verbringen von Hunden und Katzen in das Inland eine amtstierärztliche Bescheinigung mitgeführt wird (vgl. hierzu auch obige Ausführungen). Dass diese gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebene Bescheinigung über das TRACES erzeugt sein, d. h. online in der TRACES-Datenbank erstellt sein muss, folgt aus einer systematischen und unionsrechtskonformen Auslegung dieses Begriffes mit Art. 20 der RL 90/425/EWG. Diesbezüglich schließt sich das Gericht der Ansicht des VG Düsseldorf im Beschluss vom 5.2.2019 - 23 L 186/18 - juris Rn. 83 ff. an, wo es heißt:

„Rn. 83: Nach Art. 20 Abs. 1 RL 90/425/EWG schafft die Kommission nach dem in Art. 18 genannten Verfahren ein informatisiertes System zum Verbund der Veterinärbehörden, insbesondere für einen leichteren Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Regionen, in denen die Tiere begleitenden Gesundheitszeugnisse oder Dokumente ausgestellt wurden, und den zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats. Die Kommission erlässt nach dem in Art. 18 genannten Verfahren die Durchführungsbestimmungen zu vorliegendem Artikel und insbesondere geeignete Vorschriften für den Datenaustausch und die Regeln über den Datenschutz (Abs. 3).

Rn. 84: Diese Vorschrift kann zur Auslegung des Begriffs der gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Bescheinigung herangezogen werden, weil § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V. m. Anlage 3 Nr. 7 Spalte 2 BmTierSSchV auf die RL 92/65/EWG Bezug nimmt, die ihrerseits systematisch auf der RL 90/425/EWG aufbaut und auf sie verweist.

Rn. 85: Ausgehend von der Zielsetzung, im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes die Anforderungen an den Schutz der Tiergesundheit zu harmonisieren, enthält die RL 90/425/EWG die grundsätzlichen Erwägungen sowie allgemeine Vorschriften zu Kontrollen und zum Informationsaustausch. Ihr Anwendungsbereich beschränkt sich auf die in Anhang A und B genannten Tiere. Mit der RL 92/65/EWG wurden weitergehend tierseuchenrechtliche Vorschriften für Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs geregelt, die bislang noch nicht von solchen Regelungen erfasst waren. In den Erwägungsgründen wird in diesem Zusammenhang ausgeführt: „Für die Durchführung der Kontrollen und die entsprechenden Folge- und Schutzmaßnahmen gelten die allgemeinen Vorschriften der RL 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt.“ Darüber hinaus bestimmt Art. 12 Abs. 1 Satz 1 der RL 92/65/EWG: „Die Kontrollvorschriften der RL 90/425/EWG finden insbesondere hinsichtlich der Durchführung der vorzunehmenden Kontrollen sowie der Folgemaßnahmen auf die unter die vorliegende Richtlinie fallenden Tiere, Samen, Eizellen und Embryonen Anwendung, für die eine Gesundheitsbescheinigung mitgeführt wird“. Dass die RL 92/65/EWG zu diesen Kontrollvorschriften auch die Verwendung des in Art. 20 RL 90/425/EWG vorgesehenen Datenbanksystems zählt, verdeutlicht schließlich Art. 12 Abs. 4, wonach die Angabe des Bestimmungsorts gemäß Art. 4 Abs. 2 der RL 90/425/EWG bei Tieren, Samen, Eizellen und Embryonen, für die eine Gesundheitsbescheinigung gemäß der vorliegenden Richtlinie mitgeführt wird, nach dem ANIMO-System erfolgen muss. Art. 4 Abs. 2 der RL 90/425/EWG bestimmt, dass die zuständige Behörde des Ursprungsmitgliedstaats, welche die die Tiere oder Erzeugnisse begleitende Bescheinigung oder das begleitende Dokument ausgestellt hat, am Ausstellungstag der zuständigen Behörde des Bestimmungsortes die von der Kommission nach dem in Art. 18 genannten Verfahren festzulegenden Angaben nach Anhang D mittels des in Art. 20 vorgesehenen Informationssystems mitteilt.

Rn. 86: Das TRACES-System, das das ANIMO-System abgelöst hat, wurde durch die Entscheidung der Kommission 2004/292/EG vom 30. März 2004 in der Fassung der Entscheidung der Kommission vom 9. Februar 2005, auf der Grundlage von Art. 20 RL 90/425/EWG eingeführt. Nach Art. 3 Abs. 2 a) der vorgenannten Kommissionsentscheidungen tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass ab dem 31. Dezember 2004 u. a. Teile I und II der Veterinärbescheinigungen für den Handel in TRACES erfasst werden. Darüber hinaus hat die Kommission auf der Grundlage des Art. 20 Abs. 3 der RL 90/425/EWG die Verordnung (EG) Nr. 599/2004 vom 30. März 2004 zur Festlegung einheitlicher Musterbescheinigungen und Kontrollberichte für den innergemeinschaftlichen Handel mit Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs erlassen, die am 31. Dezember 2004 in Kraft getreten ist. In deren Erwägungsgründen ist ausgeführt, die Vereinheitlichung der für den innergemeinschaftlichen Handel vorgeschriebenen Veterinärbescheinigungen sei Voraussetzung für die Einführung des TRACES-Systems, um die erfassten Daten ordnungsgemäß

verarbeiten und analysieren und den Gesundheitsschutz in der Gemeinschaft verbessern zu können. Nach Artikel 1 dieser Verordnung werden die für den innergemeinschaftlichen Handel vorgeschriebenen Gesundheits- bzw. Genusstauglichkeitsbescheinigungen, mit Ausnahme der Gesundheitsbescheinigungen für registrierte Equiden, nach dem im Anhang vorgegebenen vereinheitlichen Muster ausgestellt. Teile I und II der im Anhang dieser Verordnung enthaltenen Bescheinigung entsprechen Teilen I und II der im Anhang E Teil 1 der RL 92/65/EWG abgedruckten Bescheinigung.“

#### 126

Die unter Ziffer 4.2. g) erlassene Verpflichtung, das erstellte TRACES-Zertifikat beim Transport der zu verbringenden Tiere mitzuführen, spiegelt dies wider. Dass die Behörde mit dem Begriff „TRACES-Zertifikat“ oder „TRACES-Bescheinigungen“ die über das TRACES erstellte Veterinärbescheinigung bezüglich der zu verbringenden Tiere meint, ist bereits daran zu erkennen, dass über das TRACES „Veterinärdokumente“ erstellt werden, die dem Muster in Anhang E Teil 1 der RL 92/65/EWG entsprechen (vgl. Europäische Kommission, Benutzerhandbuch Einfuhrdokumente Teil I, S. 61, 67, 77). Die erlassene Auflage unter der Ziffer 4.2. g) verstößt daher nicht gegen die sich aus der BmTierSSchV ergebende Verpflichtung des Klägers zum Mitführen einer dem TRACES-System entsprechenden amtstierärztlichen Bescheinigung (vgl. hierzu auch OVG NRW, B.v. 5.12.2018 - 13 B 1316/18 - juris Rn. 28). Die Auflage ist nicht deshalb unverhältnismäßig, weil die zuständigen Stellen in Griechenland dem Kläger nach seinen Angaben in Einzelfällen die notwendigen TRACES-Bescheinigungen nicht ausstellen bzw. die Ausstellung nicht möglich ist oder die TRACES-Meldung nicht abgesetzt wird. Sollte in Griechenland ein Defizit der Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben bestehen, müsste der Kläger erforderlichenfalls die Ausstellung der Bescheinigung dort gerichtlich durchsetzen. Dies kann aber nicht zu einer Herabsetzung der Anforderungen an das Verbringen der Tiere nach deutschem Recht führen (vgl. hierzu auch OVG NRW, B.v. 5.12.2018 - 13 B 1316/18 - juris Rn. 28). Der Kläger hat zwar dargelegt, dass versucht wurde, über die Europäische Kommission und eine Petition diesbezüglich eine Lösung zu finden und man sich auch in Griechenland über einen dort lebenden Anwalt an die Ministerien gewandt hat. Dies war jedoch bisher erfolglos oder die Schreiben sind von Seiten der griechischen Ministerien unbeantwortet geblieben. Der Kläger hat aber gerade nicht vorgetragen und bewiesen, dass er durch ein gerichtliches Verfahren in Griechenland versucht hätte, gegen die Untätigkeit/Verweigerungshaltung der griechischen Behörden im Einzelfall vorzugehen.

#### 127

Die Verpflichtung in Ziffer 4.2. h), Änderungen und Korrekturen hinsichtlich der TRACES-Bescheinigung den zuständigen Behörden unverzüglich mitzuteilen, ist für die Gewährleistung der Richtigkeit der mitzuführenden Bescheinigungen notwendig. Nur so kann auch die Funktion des TRACES gewährleistet werden und Transporte der verbrachten Tiere in das Inland vollumfänglich nachvollzogen sowie Tierschutzverstöße lokalisiert und unterbunden werden.

#### 128

Die unter Ziffer 4.2. f) erlassene Auflage, die für die TRACES-Meldungen notwendigen Daten anzugeben, ist aufgrund der dargestellten Verpflichtung, TRACES-Bescheinigungen mitzuführen, ebenso notwendig. Dass der Kläger dafür Sorge zu tragen hat, dass die Empfänger der Hunde und Katzen rechtzeitig über TRACES als Organisation (vgl. Europäische Kommission, Benutzerhandbuch Einfuhrdokumente Teil I, S. 27) angelegt werden, dient der Funktionsweise der TRACES-Datenbank und der Erlangung der notwendigen Bescheinigungen an sich. Entsprechend der Veterinärbescheinigung in Anhang E Teil 1 der RL 92/65/EWG müssen die Daten des Empfängers der Tiere angegeben werden. Da die verbrachten Tiere - wie der Kläger selbst im Erörterungstermin ausführen ließ - meist direkt an die Pflegestellen transportiert werden, sind als Empfängerdaten die Daten der Pflegestellen einzutragen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn die vom Kläger organisierten tatsächlichen Empfänger der Hunde und Katzen mithilfe des Klägers, dessen Anzeige- und Registrierungspflicht sich aus § 4 BmTierSSchV ergibt, im TRACES erfasst werden. Der Umsetzung dessen trägt Ziffer 4.2. f) Rechnung.

#### 129

Die Bestimmungen der Ziffern 4.3. f) bis h) sind daher rechtmäßig und dürfen in einem neuen Bescheid wieder erlassen werden.

#### 130

Die Entscheidung des Gerichts hindert die Beteiligten nicht daran, ihre derzeit laufenden Vergleichsverhandlungen, insbesondere bezüglich der Anwendung der TRACES-Bestimmungen, weiterzuführen. Sie können sich trotz der gerichtlichen Entscheidung darauf einigen, in der Praxis ein von den TRACES-Bestimmungen abweichendes und im gegenseitigen Einvernehmen bestimmtes Prozedere anzuwenden, um die Vollzugsproblematik mit Griechenland zu handhaben.

#### **131**

dd. Die unter der Ziffer 4.3. erlassenen Auflagen sind insgesamt rechtswidrig und daher aufzuheben.

#### **132**

Zwar ist der Kläger auch als gemeinnütziger Verein wirtschaftlich im Sinne des Art. 1 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 1/2005 tätig, sodass der Anwendungsbereich der Verordnung eröffnet ist. Jedoch sind die Bestimmungen unter der Ziffer 4.3. aufgrund der mangelnden Differenzierung zu unbestimmt. Die unter Ziffer 4.3. erlassenen Auflagen differenzieren nicht danach, ob der Kläger als Transportunternehmer im Sinne des Art. 2 Buchst. x i.V. m. Art. 6 der VO (EG) Nr. 1/2005, Subunternehmer im Sinne des Art. 5 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1/2005, Organisator gemäß Art. 2 Buchst. q i.V. m. Art. 5 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 1/2005 oder Tierhalter im Sinne des Art. 8 der VO (EG) Nr. 1/2005 auftritt oder gar nicht unter diese Fallgruppen zu subsumieren ist. Diese Einstufung hängt von den jeweiligen Verbringungsmodalitäten im Einzelfall ab und ist für jeden Verbringungsfall separat zu prüfen. An die unterschiedliche Rolle des Klägers knüpft das EU-Recht dann im Einzelfall unterschiedliche Anforderungen. Da die Verbringungsmodalitäten und daher die Pflichten des Klägers vom Einzelfall abhängen, wird eine Verklausulierung in einem Ausgangsbescheid kaum in rechtmäßiger Weise möglich sein, da nicht alle Verbringungsmodalitäten erfasst werden können. Die nur teilweise Erfassung einzelner Transportfälle führt hingegen zur Rechtsunsicherheit und ist daher zu unbestimmt. Dies zeigen auch die erlassenen Auflagen. Zwar wird in Ziffer 4.3. a) Satz 1 nur pauschal auf die Verbringungsverfahren der VO (EG) 1/2005 - die der Kläger aufgrund seiner wirtschaftlichen Tätigkeit im Einzelfall sowieso als unmittelbar geltendes Recht einhalten müsste, wenn er als einer der in der Verordnung erfassten Akteure agiert - verwiesen. Jedoch werden in den Ziffern 4.3. a) Satz 2 und 4.3. b) bis g) detaillierte Ausführungen zu den Transportbestimmungen gemacht. Diese Bestimmungen sind jedoch hauptsächlich solche, die Transportunternehmen auf dem Landweg einhalten müssen. Da der Kläger im Erörterungstermin ausgeführt hat, dass er sich bei Verbringungen auf dem Landweg zertifizierter Transportunternehmen bedient, sind genau diese Vorschriften nicht auf den Kläger anwendbar. Die erlassenen Auflagen erwecken jedoch den Eindruck, dass dies der Fall ist. Auf Seite 13 des streitgegenständlichen Bescheids hat die Beklagte die Ziffer 4.3. b) sogar damit begründet, dass eine Genehmigungsfähigkeit nur durch eine solche Auflage sichergestellt werden kann. Dies wäre aber nur der Fall, wenn der Kläger eine Genehmigung als Transporteur nach Art. 5 Abs. 1 i.V. m. Art. 10 Abs. 1 bzw. Art. 11 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 1/2005 bräuchte, die die Einhaltung der Transportbestimmungen voraussetzt, aber nicht, wenn er nur eine Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG begehrt. Sowohl die Auflage an sich, als auch die Begründung im Bescheid erwecken daher den Eindruck, dass der Kläger ein Transportunternehmen ist, was nicht zutrifft. Aufgrund der dadurch entstehenden Rechtsunsicherheit sind die Klauseln zu unbestimmt und daher insgesamt aufzuheben.

#### **133**

Es wird darauf hingewiesen, dass der Kläger selbst im Einzelfall zu prüfen hat, ob er ein Akteur entsprechend der VO (EG) Nr. 1/2005 ist und ihm gewisse Pflichten obliegen. Ob diese Pflichten dann beim Transport der Tiere erfüllt werden, oder nicht, ist jedoch keine Frage der Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG, sondern eine der Ahndung von Verstößen gegen unmittelbar geltendes Recht.

#### **134**

ee. Die unter der Ziffer 5 erlassene Auflage, dass der Beklagten der Erlass nachträglicher Aufnahmen, Änderungen oder Ergänzungen von Nebenbestimmungen vorbehalten bleibt, ist nach Ansicht des Gerichts rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten.

#### **135**

Hierbei schließt sich das Gericht nicht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Ansbach (U.v. 26.11.2018 - AN 10 K 17.00128 - juris Rn. 32) an. Das Verwaltungsgericht Ansbach differenziert in seinem Urteil nicht hinreichend zwischen den unterschiedlichen Wirkungen und Voraussetzungen des Widerrufsvorbehalts und des Vorbehalts zur nachträglichen Aufnahme, Änderung und Ergänzung von

Auflagen. Eine Rechtsgrundlage für die Auflage in Ziffer 5 findet sich - anders als für den Widerrufsvorbehalt - in § 11 Abs. 2a TierSchG a. F.. Ein Vorbehalt zur nachträglichen Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen ist zulässig und kommt insbesondere - aber nicht nur - in Betracht, wenn mit Tatsachenänderungen im Bereich der Erlaubnisvoraussetzungen zu rechnen ist (vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Auflage 2016, § 11 TierSchG Rn. 31 m.w.N.). Tatsachenänderungen im Bereich der Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 TierSchG sind immer möglich. Insbesondere sind andere Anforderungen an die notwendige Sachkunde der verantwortlichen Personen oder die Notwendigkeit weiterer tierschutzrechtlicher Auflagen jederzeit denkbar.

#### **136**

Der Auflage unter Ziffer 5 des streitgegenständlichen Bescheids ist daher rechtmäßig und darf zusammen mit der Erlaubnis erteilt werden.

II.

#### **137**

Die erhobene Anfechtungsklage gegen die Kostenentscheidung in den Ziffern 6 und 7 des streitgegenständlichen Bescheids ist zulässig, jedoch unbegründet. Die erlassene Kostenentscheidung ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

#### **138**

Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des bayerischen Kostengesetzes (KG) kann der Beklagte Kosten in Form von Gebühren und Auslagen für eine Amtshandlung erheben. Nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG ist der Kläger als Adressat der erteilten Erlaubnis richtiger Kostenschuldner. Die Höhe der Gebühr von 150,00 Euro bewegt sich innerhalb des Gebührenrahmens, den Art. 6, Art. 5 KG i.V. m. Nr. 7.IX.10/2.3 der Anlage 1 zum Kostengesetz für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG (150,00 EUR bis 2.000,00 EUR) vorsieht.

#### **139**

Die Entscheidung bezüglich der Kosten ist auch nicht aufgrund der teilweisen unrichtigen Sachbehandlung aufzuheben. Nach Art. 16 Abs. 5 KG dürfen Kosten nur bei richtiger Sachbehandlung durch die Behörde erhoben werden. Zwar erweisen sich etliche der im Bescheid erlassenen Auflagen als rechtswidrig, jedoch ist wesentlicher Teil des erlassenen Bescheids die erteilte Erlaubnis nach dem Tierschutzgesetz. Da die festgesetzte Gebühr in Höhe von 150,00 EUR der mindestens zu erhebenden Gebühr für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG entspricht und die Beklage daher gar keine niedrigere Gebühr erheben durfte, wirkten sich die erlassenen rechtswidrigen Auflagen auf die Kostenhöhe in keiner Weise aus. Auch wenn nur die begehrte Erlaubnis erteilt worden wäre, hätte die Beklagte eine Gebühr in Höhe von 150,00 EUR erhoben. Da auch bei richtiger Sachbehandlung keine andere Gebühr erhoben worden wäre, ist die Kostenentscheidung nicht zu beanstanden.

#### **140**

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Beklagte für den neu zu erlassenden Bescheid keine Kosten erheben darf.

E.

#### **141**

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Da die Beklagte hinsichtlich vieler der erlassenen Auflagen, insbesondere der gesamten Verfügungen in der Ziffer 4.3., unterliegt, ist eine Kostenteilung von 1/2 (Kläger) und 1/2 (Beklagte) verhältnismäßig. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung basiert auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 der Zivilprozessordnung (ZPO).