



HOFFMANN LIEBS

Hoffmann Liebs · Kaiserswerther Straße 119 · 40474 Düsseldorf

Verband für das Deutsche Hundewesen (VDH) e.V.  
- z.Hd. Herrn Jörg Bartscherer -  
Westfalendamm 174  
44141 Dortmund

per E-Mail: [bartscherer@vdh.de](mailto:bartscherer@vdh.de)

Volker Hoffmann  
[volker.hoffmann@hoffmannliebs.de](mailto:volker.hoffmann@hoffmannliebs.de)  
Ho\_259/2022

Assistenz: Alisha Klinkhammer  
T. +49 211 51882 - 103  
F. +49 211 51882 - 210

14. Oktober 2022

**Anwaltliche Stellungnahme zu Forderungen nach allgemeiner /  
umfassender Untersuchungspflicht für Hunde sämtlicher Ras-  
sen, um Erlaubnis zur Teilnahme an Hundeausstellungen zu er-  
halten**

**§ 10 TierSchHuV – Ausstellungsverbot**

Sehr geehrter Herr Bartscherer,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir kommen zurück auf die im obigen Betreff näher bezeichnete An-  
gelegenheit.

Sie haben uns gebeten, in Zusammenhang mit dem zum 1. Januar  
dieses Jahres in Kraft getretenen Ausstellungsverbot gemäß § 10  
Tierschutz-Hundeverordnung (nachfolgend: TierSchHuV) rechtlich zu  
prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit die in der jüngsten Verwal-  
tungspraxis verstärkt aufkommende behördliche Forderung nach um-  
fassenden veterinärmedizinischen Untersuchungen im Vorfeld von  
Hundeausstellungen von den Vorgaben des § 10 TierSchHuV gedeckt

Dr. Roland Erne  
Christoph Schmitt  
Dr. Norbert Bröcker  
Dr. Björn Neumeuer  
Peter Huppertz, LL.M.  
Fachanwalt für Informationstechnologierecht  
Heiko Langer  
Maitre en Droit  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Lothar Köhl  
Dr. Volker Hees  
Fachanwalt für Insolvenz- und Sanierungsrecht  
Daniel-Sebastian Kaiser  
Dr. Julia Reinsch  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
Raoul Mosel  
Stefan Hitter  
Marcel Kirchartz  
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht  
Dr. Dirk Oldigs  
Dr. Jörg Podehl  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Dr. Kerstin Pallinger  
Dr. Sven Jansen  
Dr. Philipp Wehler  
Dr. Andreas Gabler  
Sebastian Herrmann  
Martin Stange  
Dr. Ulrike Wesche  
Volker Hoffmann  
Thomas Michaelis  
Andreas Hecker, LL.M. oec.  
Julian Hoff  
Jana Riech  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
Angela Erwin  
Felix Pott  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Michael Klipp  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Bartosz Zdanowicz  
Fachanwalt für Steuerrecht  
Fachanwalt für Insolvenz- und Sanierungsrecht  
Dr. Roman Sprenger, LL.M.  
Dr. habil. Peter Preu \*  
Wolfgang Bucksch \*  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Claus Eßlers \*  
Fachanwalt für Steuerrecht  
Holger Stabenau \*  
Dr. Andreas Fülbier \*  
Joachim Knief \*  
Dr. Ulrich Federlin \*  
Christian Breetzke \*  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Sabrina Hemforth, LL.M. \*  
Sandra Zemke \*  
Dr. Sabine Voet-Stenmans \*  
Dr. Oscar Yu \* \*\*  
Christian Thomas \*  
Jacqueline Kürten, LL.M. \*  
Fachanwältin für Arbeitsrecht  
Carmen Gryschka \*  
Sebastian Lorenz \*  
Jin Gu, LL.M. \* \*\*  
Nikoleta Giannoulidou \*  
Laura Imkamp \*  
Matthias Greulich, LL.M. \*  
David Krause, LL.M. \*  
Inara Zarmann \*  
Lisa Gallinger \*  
Christine Stork \*  
Felix Heckmann \*  
Verena Hagen \*

[www.hoffmannliebs.de](http://www.hoffmannliebs.de)

Hoffmann Liebs  
Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB  
Kaiserswerther Straße 119  
40474 Düsseldorf

T +49 211 51882-0  
F +49 211 51882-100  
[duesseldorf@hoffmannliebs.de](mailto:duesseldorf@hoffmannliebs.de)

Commerzbank AG, Düsseldorf · DE39 3008 0000 0236 0330 00 · BIC: DRESDEFF300  
Stadtsparkasse Düsseldorf · DE95 3005 0110 0010 0481 89 · BIC: DUSSDEDDXXX  
Sitz Düsseldorf · AG Essen · PR 1139

\* Nicht Partner/in der Partnerschaftsgesellschaft \*\* Lü Shi (Rechtsanwalt VR China)



und somit rechtmäßig ist. So verlangen verschiedene Veterinärämter, beispielsweise das Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamt der Landeshauptstadt Erfurt, dass ein Hund, bevor er ausgestellt werden darf, zunächst von einem Tierarzt, ggf. sogar von einem eine besondere Qualifikation aufweisenden Fachtierarzt, insbesondere in Bezug auf erblich bedingt fehlende, untaugliche oder umgestaltete Körperteile oder Organe für den artgemäßen Gebrauch und hierdurch auftretende Schmerzen, Schäden oder Leiden untersucht werden muss (vgl. § 10 S. 1 Nr. 2 Buchst. a) TierSchHuV). Zusätzlich sollen auch die Vorgaben nach § 10 S. 1 Nr. 1 sowie Nr. 2 Buchst. b) bis d) TierSchHuV im Rahmen der Untersuchung berücksichtigt und geprüft werden. Nur nach erfolgreichem Bestehen dieser Untersuchungspflicht soll der Hund bzw. sein Halter eine (fach-)tierärztliche Gesundheitsbescheinigung erhalten, mittels derer dieser Hund sodann zur Ausstellung zugelassen ist. Ohne diese Bescheinigung soll eine Ausstellungsteilnahme untersagt werden bzw. bleiben. Umfasst von dieser allgemeinen Untersuchungspflicht sollen sämtliche Hunderassen sein, eine Beschränkung auf besonders für das Vorkommen sogenannter Qualzuchtmerkmale gefährdete Rassen ist nicht vorgesehen.

**Diese Vorgaben sind rechtswidrig. Eine präventive, allgemeine bzw. generelle Untersuchungspflicht für Ausstellungshunde im Vorfeld von Hundeausstellungen wird von § 10 TierSchHuV nicht gefordert und ist von diesem auch nicht gedeckt. Der Untersuchungspflicht liegt ein grundlegend falsches Verständnis der Rechtssystematik und der Reichweite des Ausstellungsverbots nach § 10 Satz 1 TierSchHuV zugrunde.**

Dies ergibt sich aus Folgendem:

**1. Ausstellungsverbot gem. § 10 TierSchHuV ist Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt und gerade kein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**

Bei Hundeausstellungen handelt es sich, rechtlich betrachtet, um eine erlaubnisfreie Tätigkeit mit Verbotsvorbehalt. Dies bedeutet, dass, solange ein Verbotstatbestand nicht konkret greift – hier das Ausstellungsverbot nach § 10 TierSchHuV –, die Ausstellung von Hunden generell und vollumfänglich erlaubnis- oder genehmigungsfrei möglich bzw. zulässig ist. Es bedarf nach den Regelungen des Tierschutzrechts also gerade keinerlei Erlaubnis, um eine Hundeausstellung zu veranstalten oder durchzuführen bzw. um einen



Hund auszustellen. Dies ergibt sich unmittelbar aus der grundrechtlich geschützten allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art 2 Abs. 1 GG. Grundsätzlich ist das Ausstellen von Hunden also vollkommen erlaubnisfrei. § 10 TierSchHuV regelt vor diesem Grundsatz lediglich einen sogenannten Verbotsvorbehalt, der nur ausnahmsweise (!) greifen kann bzw. darf, nämlich dann, wenn nachgewiesenermaßen (vgl. hierzu sogleich unten Ziffer 2) die Tatbestandsvoraussetzungen von § 10 TierSchHuV vorliegen – mithin insbesondere, wenn erblich bedingt Schmerzen, Leiden oder Schäden bei einem individuellen Hund auftreten.

Die Forderung nach einer generellen Untersuchungspflicht im Vorfeld einer Hundeausstellung für sämtliche (potentiellen) Ausstellungshunde um diese, im Falle eines positiven Testats, zur Ausstellung zuzulassen, konstruiert demgegenüber aber ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt – also den genau umgekehrten Fall als von der TierSchHuV eigentlich vorgegeben. Schließlich ist bei der Vorgabe einer Untersuchungspflicht das Ausstellen von Hunden jedweder Rasse zunächst einmal im ersten Schritt verboten und es bedarf der (fach-)tierärztlichen Begutachtung und Freigabe bzw. Bestätigung, dass erblich bedingte Schmerzen, Leiden oder Schäden nicht vorliegen, um erst in einem zweiten Schritt eine Ausstellungserlaubnis zu erhalten.

Diese Schrittabfolge und Umkehrung sind rechtswidrig. Aus genehmigungsfreien Hundeausstellungen darf kein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt konstruiert werden. Dies gibt § 10 TierSchHuV schlicht nicht her und ist von diesem folglich nicht gedeckt.

Entscheidend ist nämlich: Wenn der Ordnungsgeber die hier in Rede stehende Auslegung bzw. Rechtsauffassung gewollt hätte, mithin eine vorsorgliche Untersuchungspflicht, dann hätte er § 10 TierSchHuV sinngemäß so formulieren müssen (Konjunktiv!), dass die Ausstellung von Hunden grundsätzlich verboten ist und nur dann ausnahmsweise erlaubt wird, wenn ein tierärztliches Gutachten vorgelegt wird, in dem bestätigt wird, dass der betroffene Hund keine erblich bedingten Schmerzen, Leiden oder Schäden aufweist. Dies hat der Ordnungsgeber aber gerade nicht getan. § 10 TierSchHuV ist kein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.



**2. Amtsermittlungspflicht und Normbegünstigungstheorie: Veterinäramt muss beweisen, dass tatbestandliche Voraussetzungen des Ausstellungsverbots gem. § 10 TierSchHuV vorliegen – nicht umgekehrt der Ausstellungsveranstalter, dass diese nicht vorliegen**

Im Verwaltungsrecht besteht der Amtsermittlungs- und Untersuchungsgrundsatz. Dies ergibt sich wiederum auf dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. D.h., die Vollzugsbehörde hat den relevanten Sachverhalt und die rechtserheblichen Tatsachen, die für die Bewertung des in Frage stehenden Sachverhalts und damit für die Prüfung der Voraussetzungen einer Eingriffsnorm (hier: § 10 TierSchHuV) erforderlich sind, selbst zu ermitteln, beizubringen und zu würdigen. Diese Verpflichtung darf sie nicht auf den Betroffenen abwälzen, an den sie eine Verwaltungshandlung, beispielsweise eine Anordnung, richten möchte.

*Vgl. Heßhaus in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK, VwVfG, 56. Ed., Stand: 01.07.2022, VwVfG, § 24, Rn. 1; Schneider in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 2. EL, April 2022, VwVfG, § 24, Rn. 122.*

Hieran knüpft sodann das Normbegünstigungsprinzip an, wonach derjenige, der sich auf die nach dem Tatbestand der einschlägigen Norm rechtsbegründenden Tatsachen und somit die ihm günstigen Rechtsfolgen berufen möchte, hierfür darlegungs- und beweissbelastet ist. Dies führt dazu, dass die Beweislast für die tatsächlichen Voraussetzungen einer Ermächtigung zu Eingriffsakten – hier dem Ausstellungsverbot nach § 10 TierSchHuV – bei der Behörde liegt. Zur Klarstellung mit anderen Worten: Die Behörde muss im Rahmen der Eingriffsverwaltung die Voraussetzungen der einschlägigen Ermächtigunggrundlage, hier also des § 10 TierSchHuV, selbst darlegen und ggf. beweisen – und nicht umgekehrt der Ausstellungsveranstalter oder der einzelne, ausstellende Hundehalter deren Nichtvorliegen.

*Vgl. Schneider in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 2. EL, April 2022, VwVfG, § 24, Rn. 124; Heßhaus in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK, VwVfG, 56. Ed., Stand: 01.07.2022, VwVfG, § 24, Rn. 17; Kallerhoff/Fellenberg in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., 2018, § 24, Rn. 55 m.w.N..*



Folglich gehen nach Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG Unklarheiten oder Ungewissheiten in Zusammenhang mit dem Vorliegen von Voraussetzungen der Eingriffsverwaltung zulasten der Verwaltung bzw. Behörde.

*Vgl. Heßhaus in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK, VwVfG, 56. Ed., Stand: 01.07.2022, VwVfG, § 24, Rn. 17.2 mit Verweis auf OVG Greifswald, NVwZ 2002, 104, 105 f.*

Zu deren Lasten geht es auch, dass die Darlegungs- und Beweislast stets bei demjenigen liegt, der sich auf eine Ausnahme von der gesetzlichen Regel beruft.

*Vgl. Schneider in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand: 2. EL, April 2022, VwVfG, § 24, Rn. 124; zum Regel-Ausnahme-Verhältnis auch Kallerhoff/Fellenberg in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl., 2018, § 24, Rn. 55.*

Wir haben oben unter Ziffer 1 bereits umfassend dargelegt, dass es sich bei Hundeausstellungen als Regel um eine erlaubnisfreie Tätigkeit mit – nur ausnahmsweisem – Verbotsvorbehalt, nämlich dem Ausstellungsverbot gemäß § 10 TierSchHuV, handelt – und nicht etwa umgekehrt, wie es die Vertreter einer allgemeinen Untersuchungspflicht aber versuchen zu konstruieren, um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Folglich obliegt diesen bzw. der für den Vollzug der TierSchHuV zuständigen Eingriffsverwaltung auch die Darlegungs- und Beweislast für das ausnahmsweise Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen des § 10 TierSchHuV, mithin insbesondere den / dem erblich bedingten Schmerzen, Leiden oder Schäden des individuellen Hundes.

Nach dem Amtsermittlungsgrundsatz und insbesondere dem Normbegünstigungsprinzip liegt es also in der Verantwortungssphäre der Vollzugsbehörden darzulegen und ggf. auch zu beweisen, dass die Voraussetzungen des § 10 TierSchHuV vorliegen – und dies sogar im Hinblick auf zweierlei Tatbestandsvoraussetzungen: nämlich zum einen die konkrete Betroffenheit des jeweiligen individuellen Hundes sowie zum anderen die erbliche Bedingtheit. Diese Anforderungen werden durch eine allgemeine Untersuchungspflicht konterkariert.

Durch eine solche würde nämlich eine Übertragung bzw. eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast auf die Betroffenen – mithin die Ausstellungsveranstalter und die



einzelnen Hundehalter – dahingehend vorgesehen, dass diese zunächst den negativen Nachweis beizubringen hätten, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des Ausstellungsverbots nach § 10 TierSchHuV bei den Ausstellungshunden nicht vorliegen, um den Hund sodann – erst in einem zweiten Schritt – ausstellen zu dürfen.

Diese Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei einer erlaubnisfreien Tätigkeit mit Verbotsvorbehalt – mithin in der Anwendbarkeit des Ausstellungsverbots nach § 10 TierSchHuV – ist nicht zulässig und führte zur Rechtswidrigkeit von entsprechenden Anordnungen (wie beispielsweise der tierschutzrechtlichen Anordnung des Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsamts der Landeshauptstadt Erfurt vom 7. April 2022).

Dies wird auch von der Parlamentarischen Staatssekretärin Dr. Ophelia Nick in Ihrer Antwort vom 22. September 2022 auf die Anfrage der Abgeordneten Astrid Damerow (CDU/CSU) bestätigt:

*„Anders als das in § 11b des Tierschutzgesetzes geregelte Qualzuchtverbot kann das Ausstellungsverbot am vorgestellten Hund vor Ort beurteilt werden.“ [Unterstreichungen durch den Unterzeichner]*

*Vgl. BT-Drucksache 20/3621, Nr. 49, S. 37.*

Dem kann auch nicht mit einem pauschalen Verweis auf den Präventionsgedanken der tierschutzrechtlichen Generalklausel gemäß § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG als Ermächtigungsgrundlage begegnet werden. Es ist zwar richtig, dass dieser Generalklausel auch ein Präventionsgedanke innewohnt und eine Tierschutzbehörde grundsätzlich nicht verpflichtet ist, erst abzuwarten, bis eine tierschutzwidrige Handlung oder ein tierschutzwidriger Erfolg tatsächlich eingetreten ist. § 16a Abs. 1 S. 1 TierSchG und der Präventionsgedanke können aber nicht sämtliche verwaltungsrechtlichen Regeln und Grundsätze (vgl. hierzu das Vorstehende) sowie die bewussten Entscheidungen des Verordnungsgewalters bei der Neufassung des § 10 TierSchHuV aushebeln. So entspricht es der herrschenden Meinung im Tierschutzrecht, dass § 16a TierSchG nicht zu tierschutzrechtlichen Anordnungen der bloßen und unbeschränkten Gefahrenvorsorge oder zu





Gefahrerforschungsmaßnahmen im Vorfeld gegebenenfalls sogar konkreter tierschutzrechtlichen Gefahren ermächtigt.

*vgl. Hirt/Maisack/Moritz, Tierschutzgesetz, 3. Aufl., 2016, TierSchG, § 16a, Rn. 2.*

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang nämlich auch, dass dem Ordnungsgeber das Thema „Prävention“ bei der Neufassung des § 10 TierSchHuV vollumfänglich bekannt war. Er wusste um etwaige Vollzugsschwierigkeiten, wie aus der Begründung des Bundesrates vom 11. Juni 2021 ausdrücklich hervorgeht:

*„Es bedarf der Einzelfallbetrachtung mit erheblichem Aufwand.“*

*Vgl. BR-Drucksache 394/21, 11. Juni 2021, S. 19.*

Trotzdem hat er sich in § 10 TierSchHuV bewusst und ausdrücklich für eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt – und eben nicht umgekehrt für ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt entschieden (vgl. hierzu bereits oben Ziffer 1). Hätte der Ordnungsgeber dies anders gewollt, hätte er das Ausstellungsverbot anders formulieren können und auch müssen – z.B. dahingehend, dass die Ausstellung von Hunden grundsätzlich verboten ist und nur dann ausnahmsweise erlaubt wird, wenn zuvor ein tierärztliches Gutachten vorgelegt wird, in dem bestätigt wird, dass der betroffene Hund keine erblich bedingten Schmerzen, Leiden oder Schäden aufweist (vgl. hierzu bereits oben Ziffer 1). Dies war und ist aber gerade nicht der Fall, weshalb auch die Befürworter einer generellen Untersuchungspflicht an diese demokratisch legitimierte Grundentscheidung gebunden sind und diese eben nicht mit einem pauschalen Verweis auf eine vermeintlich erforderliche Prävention umkehren oder ausweiten dürfen.

Genau dies soll aber erfolgen: Durch eine allgemeine Untersuchungspflicht im Vorfeld von Hundeausstellungen würde diese Grundentscheidung – wie vorstehend ebenfalls bereits aufgezeigt – ad absurdum geführt und umgekehrt. Dies wäre bzw. ist rechtswidrig. Eine einzelne Vollzugsbehörde darf Gesetze und Verordnungen nicht nach eigenem Gutdünken ändern und verschärfen. Vielmehr gilt der Grundsatz der Gesetzesbindung der Verwaltung: Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden.



Die von Teilen der Exekutive beabsichtigte Umkehrung der Darlegungs- und Beweislast hin zum Nichtvorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 10 TierSchHuV zulasten der Ausstellungsveranstalter und der betroffenen Hundehalter ist rechtswidrig.

### 3. Teils invasive, medizinisch nicht indizierte Untersuchungsmaßnahmen an gesunden Hunden sind tierschutzwidrig und in jedem Fall unverhältnismäßig

Durch § 1 Satz 2 TierSchG ist festgeschrieben: „Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.“ Hieran sind insbesondere auch die Veterinärämter als Vollzugsbehörden für den § 10 TierSchHuV gebunden.

Eine allgemeine Untersuchungspflicht, um die „Ausstellungszulassung“ für einen Hund zu erhalten, würde demgegenüber zu zum Teil sehr schwerwiegenden und belastenden Untersuchungen ohne jedwede medizinische Indikation führen. So werden in der aktuellen Diskussion z.B. Untersuchungen gefordert, die eine Vollnarkose notwendig machen oder die mit potentiell krebserregender ionisierender Strahlung verbunden sind, wie Magnetresonanztomographie, Computertomographie, Röntgen). Dies aber nur zum Nachweis, dass ein Hund gesund ist und keine erblich bedingten Schmerzen, Leiden oder Schäden erleidet und er deshalb einem vermeintlichen (!) Ausstellungsverbot nicht unterliegt.

Damit fehlt es an dem in § 1 Satz 2 TierSchG geforderten vernünftigen Grund für die geforderten Untersuchungen und Einwirkungen. Vernünftig ist ein Grund nämlich nur dann, wenn er als triftig, einsichtig und von einem schutzwürdigen Interesse getragen anzuerkennen ist und wenn er unter den konkreten Umständen schwerer wiegt als das Interesse des Tieres an seiner Unversehrtheit und an seinem Wohlbefinden.

*Vgl. nur Lorz/Metzger, Tierschutzgesetz, Komm., 7. Aufl., 2019, § 1, Rn. 61.*

Dies ist bei anlasslosen, sondern vielmehr ohne jedwede Indikation vor einer Ausstellungsteilnahme verlangten Untersuchungen offensichtlich nicht der Fall. Somit wäre eine präventive Untersuchungspflicht im Vorfeld von Hundeausstellungen ein Verstoß gegen § 1 Satz 2 TierSchG und somit für sich genommen tierschutzwidrig.





Wir hoffen, dass wir Ihnen mit dieser Stellungnahme weiterhelfen und Ihre Rechtsfragen beantworten konnten. Für etwaige Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit den besten Wünschen und mit freundlichen Grüßen



(Volker Hoffmann)  
Rechtsanwalt

Your

Partner

in Law