

---

**Datum:** 15.03.2004  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 20. Senat  
**Entscheidungsart:** Beschluss  
**Aktenzeichen:** 20 B 180/04  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2004:0315.20B180.04.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Münster, 1 L 1944/03

---

**Tenor:**

Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Rechtszüge auf 50.000 EUR festgesetzt.

---

Gründe Die Beschwerde des Antragsgegners mit dem Begehren, den angefochtenen Beschluss zu ändern und den Antrag der Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs gegen Nummern 1 und 3 des Bescheides vom 17. Dezember 2003 wiederherzustellen, abzulehnen, hat keinen Erfolg. Aus dem Beschwerdevorbringen, das vom Senat allein zu prüfen ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), lassen sich keine hinreichenden Gründe dafür ableiten, die angefochtene Entscheidung zu ändern. Bei der nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gebotenen Abwägung der widerstreitenden Interessen ergibt die Orientierung an den Erfolgsaussichten des Widerspruchs der Antragstellerin keine Anhaltspunkte für ein Überwiegen des öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Bescheides. Der Antragsgegner tritt der Wertung des Verwaltungsgerichts, die allein für sofort vollziehbar erklärten Nummern 1 und 3 des Bescheides vom 17. Dezember 2003 seien nicht offensichtlich rechtmäßig, ausdrücklich nicht entgegen. Er hält vielmehr den Ausgang des Widerspruchsverfahrens für offen, weil dort zu klären sei, ob das zum Beleg der gegen die Antragstellerin erhobenen Vorwürfe dienende Filmmaterial - weitere Beweismittel dürften

derzeit nicht existieren - Verhaltensweisen von Mitarbeitern der Antragstellerin zeigt, die gegen das Tierschutzgesetz verstoßen und die getroffenen Anordnungen zur Videoüberwachung der Arbeitsräume der Antragstellerin rechtfertigen. An dieser Bewertung hält der Antragsgegner auch angesichts der in das Beschwerdeverfahren eingeführten weiteren gutachterlichen Stellungnahmen der Wissenschaftler H. und X. - die den Standpunkt des Antragsgegners (bisher) nicht stützen - und der vom nordrhein-westfälischen Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dem Antragsgegner zugeleiteten Stellungnahmen fest. Noch in seinem Schriftsatz vom 15. März 2004 führt der Antragsgegner aus, dass ein "abschließendes Urteil", ob es im Betrieb der Antragstellerin definitiv zu Verstößen gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen gekommen ist, erst möglich ist, wenn die gutachterlichen Bewertungen des Filmmaterials und der Erkenntnisse aus den Betriebsbesichtigungen vollständig vorliegen. Der Senat sieht insbesondere auch nach eigener Betrachtung des Filmmaterials keine Grundlage, die Erfolgsaussichten des Widerspruchs zugunsten des Antragsgegners als vernachlässigbar gering einzuschätzen. Soweit die Beschwerdebegründung der Sache nach auf Fragen der Rechtmäßigkeitsbeurteilung zielt, weist der Senat ergänzend auf Folgendes hin: Der Antragsgegner stützt die (nachträglich) verfügten Anordnungen auf § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG, wonach eine (Haltungs- und Zucht-)Erlaubnis gemäß Absatz 1 - wie diejenige der Antragstellerin vom 20. Januar 2003 - unter Auflagen erteilt werden kann, "soweit es zum Schutz der Tiere erforderlich ist". Der Antragsgegner stellt mit diesem rechtlichen Ausgangspunkt nicht in Frage, dass die Antragstellerin zugelassene Tierversuche durchführt, die durch die streitige Verfügung auch nicht unterbunden werden sollen. Diese Erwägung beruht darauf, dass die Tiere bei der Durchführung von zugelassenen Tierversuchen zwangsläufig bestimmten Einschränkungen, Beeinträchtigungen, Schmerzen und Leiden unterworfen sind und dass Eingriffe, die das zur Erreichung des mit dem zugelassenen Tierversuch verfolgten Zwecks unerlässliche Maß nicht überschreiten, nicht gegen das Tierschutzgesetz verstoßen (§§ 7 Abs. 1, 9 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 TierSchG) und deshalb als Grundlage für die getroffenen Anordnungen nicht herangezogen werden können. Die Behörde ist an die Entscheidung des Gesetzgebers gebunden, Tierversuche für bestimmte Zwecke zu gestatten und sogar vorzuschreiben (vgl. § 8 Abs. 7 TierSchG). Danach kommt es für die Rechtmäßigkeitsbewertung von vornherein nicht darauf an, ob im angegriffenen Beschluss die Reichweite der Tierversuchsgenehmigung der Bezirksregierung N. vom 10. Juli 2002 verkannt, insbesondere zu Unrecht angenommen worden ist, die im Betrieb der Antragstellerin durchgeführten Tierversuche seien durch eine staatliche Genehmigung legalisiert und daher bis zum Beweis des Gegenteils als konform mit dem Tierschutzgesetz anzusehen. Denn diese Rüge geht an dem vom Verwaltungsgericht gewählten rechtlichen Ansatzpunkt vorbei. Im Übrigen steht nicht in Frage, dass die Antragstellerin nur zulässige Tierversuche durchführt, unabhängig davon, ob diese durch Genehmigung oder kraft Gesetzes zugelassen sind. Geht es mithin allein um die Beifügung weiterer Auflagen zur Haltungs- und Zuchterlaubnis, so ist im Rahmen der im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO nur möglichen summarischen Prüfung bereits wesentlich zweifelhaft, ob ein die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG erfüllender Sachverhalt gegeben ist. Der mit der Auflagenbefugnis verfolgte Zweck, der hier nicht mit einer der in § 11 Abs. 2a Satz 2 TierSchG beispielhaft bezeichneten Maßnahmen verfolgt wird, verlangt das bereits feststehende Vorliegen einer Gefahr für die gehaltenen und/oder gezüchteten Tiere, vor der diese entsprechend den tierschutzgesetzlichen Erfordernissen "im laufenden Betrieb" zu schützen sind und der durch eine Anordnung begegnet werden soll und kann. Der Antragsgegner selbst geht indes weder in seinem Bescheid noch mit seinem Beschwerdevorbringen vom Bestehen einer solchen Gefahr aus, sondern nimmt einen "Verdacht" an und bezeichnet seine Anordnungen demgemäß als Maßnahmen zur Gefahrerforschung. Aber auch diese müssen sich am Maßstab der Erforderlichkeit zum

Schutz der Tiere messen lassen, sodass es auch insofern hinreichender Anhaltspunkte für Gefahren in den Arbeitsräumen der Antragstellerin bedarf. Das gilt erst recht, soweit die angeordneten Maßnahmen künftig eher auf den Gesichtspunkt einer Verhinderung tierschutzwidriger Vorfälle durch Kontrolle des laufenden Betriebes gestützt werden sollten, wie der Antragsgegner im Beschwerdeverfahren geltend gemacht hat. Auch insoweit fehlt zurzeit, wie sich schon aus den eingangs genannten Gründen ergibt, die tatsächliche Basis für eine Bewertung der Maßnahmen als offensichtlich rechtmäßig. Die Beurteilung, ob das Filmmaterial belegt, dass den Tieren (unnötige) Schmerzen, Leiden oder Schäden über das durch die zulässigen Tierversuche bedingte unerlässliche Maß hinaus zugefügt und die Tiere nicht den Anforderungen des Tierschutzgesetzes entsprechend gehalten, betreut und gepflegt worden sind, erfordert eine besondere Sachkunde. Ohne Berücksichtigung der Einzelheiten der Tierversuche und der hiermit zwingend verbundenen Beeinträchtigungen der Tiere lässt sich insbesondere nicht der Schluss auf eine unsachgemäße, unnötig grobe Handhabung der Tiere ziehen. Es obliegt materiell letztlich dem Antragsgegner, der als Anhaltspunkt für mit dem angefochtenen Bescheid abzuwehrende Missstände im Betrieb der Antragstellerin ausschließlich über das Filmmaterial verfügt, nachzuweisen, dass dieses Material bestimmte Geschehnisse in den jeweils einzubeziehenden Zusammenhängen zutreffend wiedergibt und die Geschehnisse mit den gesetzlichen Maßstäben unvereinbar sind. Dabei liegt es auf der Hand, dass das in Rede stehende Filmmaterial nicht von vornherein und aus sich heraus die notwendige Überzeugung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) einer realistischen Wiedergabe alltäglicher Betriebssituationen bei der Antragstellerin vermittelt. Das über einen mehrmonatigen Zeitraum entstandene Material besteht aus einer szenischen Abfolge unterschiedlicher, gegebenenfalls zu beanstandender Vorfälle sowie kritischen Kommentaren und ist von einem für die Belange des Tierschutzes engagiert Partei nehmenden Journalisten zusammengestellt worden, der hierbei, wie die auszugsweise Ausstrahlung zuerst im Fernsehen gezeigt hat, in erster Linie die öffentliche Aufmerksamkeit bezweckt. Sollte der Antragstellerin, was der Antragsgegner geltend macht, mit den von ihr zur Entkräftung der öffentlichen Vorwürfe eingeholten gutachterlichen Stellungnahmen S. und M. nicht der Nachweis gelingen, dass das Filmmaterial tierschutzwidrige Verhältnis nicht beweiskräftig belegt, steht nicht die Richtigkeit der gegenteiligen Annahme fest. Festzuhalten ist, dass der Antragsgegner selbst im angefochtenen Bescheid lediglich Zweifel an einer sachgemäßen Behandlung der Tiere angebracht hat und hieran im Beschwerdeverfahren festhält. Der Senat sieht vor dem Hintergrund der im Beschwerdeverfahren vom Antragsgegner vorgelegten Stellungnahmen keine tragfähige Basis für die Annahme, dass sich die Zweifel zur Gewissheit tierschutzwidriger Vorfälle verdichtet haben könnten. Soweit der Antragsgegner in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Filmszene "Affe mit gebrochenem Arm" abhebt, hat sich ausweislich der Verfügung der Staatsanwaltschaft N. vom 19. Februar 2004 - 48 Js 629/03 - nach umfassender Aufklärung des Sachverhalts unter Hinzuziehung des Zeugen N., der den Film aufgenommen hat, in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Gutachters S. bestätigt, dass diese Fraktur nicht mit der Herausnahme eines Affen aus dem Käfig in einer zuvor gezeigten Filmszene in Verbindung steht. Dass die vom Gutachter M. erkannten "unnötigen" Verhaltensweisen auch tierschutzwidrig sind, ist gerade offen. Soweit die Anordnung einer Videoüberwachung der Arbeitsräume auch der Mitarbeiterüberwachung auf tierschutzgerechtes Verhalten zu dienen bestimmt sein sollte, weil die Aufzeichnungen nach Nummer 3 des angefochtenen Bescheides dem Antragsgegner auf sein Verlangen zur Einsichtnahme und Auswertung auszuhändigen sind, ergeben sich wegen der differenzierten Ausformung der behördlichen Aufsicht über eine Tierversuchseinrichtung in § 16 TierSchG Zweifel, ob § 11 Abs. 2a TierSchG hierzu ermächtigt. Einzustellen ist ferner, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Mitarbeiter berührt sein kann und eine Verpflichtung zum filmischen Nachweis unsachgemäßer Behandlung der Tiere faktisch einen unzulässigen Zwang zur

Selbstbelastung (§ 16 Abs. 4 TierSchG) bedeuten kann. Mit Blick auf die in § 16 Abs. 3 TierSchG ausdrücklich geregelten Aufsichtsbefugnisse der Behörde, die in weit geringerem Maße in die Rechtsstellung der davon Betroffenen eingreifen, liegt es nicht fern, dass der Gesetzgeber die Videoüberwachung zum Zwecke der Verhaltenskontrolle ausdrücklich geregelt hätte, wenn er sie als zulässiges Aufsichtsinstrument betrachten würde. Soweit der Antragsgegner mit der Beschwerde die Funktion der Videoaufnahmen vorrangig in der Verhinderung tierschutzwidriger Vorgänge sieht, versteht es sich ebenfalls nicht von selbst, dass sie nach Maßgabe einer generalklauselartigen Eingriffsbefugnis, wie sie § 11 Abs. 2a Satz 1 TierSchG enthält, angeordnet werden dürfen. Bedenken gegen die getroffenen Anordnungen ergeben sich ferner unter den Gesichtspunkten der Eignung und Erforderlichkeit. Die vom Antragsgegner beauftragten Gutachter H. und X. halten eine kontinuierliche Videoaufzeichnung zum einen im Hinblick auf den Tierschutz für nicht besonders dienlich; zum anderen sehen sie Bedenken gegen die Auswertbarkeit des Filmmaterial (Nummer 6.2 der auszugsweise übermittelten "Begutachtung von Haltung und Umgang mit Primaten der Fa. D. in N. "). Es überzeugt, dass eine Auswertung schon angesichts der Masse des anfallenden Materials in ihrer Intensität kaum über dasjenige hinausgehen könnte, was sich mit qualifizierten Stichproben erreichen ließe, wenn diese auf der Grundlage der geplanten und der Tierschutzbeauftragten der Antragstellerin ohne weiteres zugänglichen Arbeitsabläufe gezielt durchgeführt würden. Demgegenüber könnte eine Auswertung der täglich anfallenden 96 Stunden Videoaufzeichnungen, von denen in den 22 Arbeitsräumen - unwidersprochen - wohl mindestens auszugehen ist, schwerlich mehr als Zufallsfunde ergeben. Die Gutachter verweisen daher nachvollziehbar auf Handlungsalternativen, die die Antragstellerin geringer belasten und mehr Erfolg für die Gewährleistung eines tierschutzgerechten Umgangs mit den Versuchstieren versprechen. Soweit in den Stellungnahmen C. und S. Mängel vor allem der Unterbringung der Tiere angesprochen sind, ist ein innerer Bezug zu den verfügbaren Maßnahmen ohnehin nicht erkennbar. Sind die angegriffenen Anordnungen in dem Bescheid vom 17. Dezember 2003 bereits aus den vorgenannten Gründen nicht offensichtlich rechtmäßig, so brauchen die sonstigen Einwände der Antragstellerin gegen ihn nicht erörtert zu werden. Die von den Erfolgsaussichten des Widerspruchs gelöste Interessenabwägung fällt zulasten des Antragsgegners aus, weil ein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Bescheides nicht besteht. Nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO hat ein Anfechtungswiderspruch vorbehaltlich der Ausnahmen nach § 80 Abs. 2 VwGO aufschiebende Wirkung; zureichende Gründe, vom Regelfall abzuweichen, sind nicht erkennbar. Sie ergeben sich nicht aus den Folgen, die dadurch entstehen, dass sich der angefochtene Bescheid möglicherweise im Verfahren zur Hauptsache als rechtmäßig erweisen wird, aber bis dahin nicht vollzogen worden ist. Bei einer sofortigen Vollziehung hat die Antragstellerin gewichtige Nachteile zu bewältigen. Was die durch die Vollziehung für sie ausgelösten Folgen anlangt, ist vom objektiven Erklärungsgehalt der im Bescheid vom 17. Dezember 2003 getroffenen Anordnungen auszugehen. Danach ist überwiegend wahrscheinlich, dass der Antragstellerin in Nummern 1 und 3 verbindlich aufgegeben worden ist, in den Räumen, in denen mit Affen umgegangen wird (Arbeitsräumen), stationäre Videokameras zu installieren, die den Umgang mit Affen lückenlos erfassen. Dass es der Antragstellerin freigestellt sein sollte, mobile Videokameras einzusetzen, wie der Antragsgegner nunmehr meint, ist im Bescheid nicht mit der für Maßnahmen eingreifender Art zu fordernden Klarheit verdeutlicht. Das folgt ohne weiteres aus der Begründung des Bescheides, wo ausdrücklich von der "Installation" von Kameras gesprochen worden ist, und entspricht auch dem Zweck der Filmaufnahmen, Fehlverhalten vollständig und beweiskräftig zu dokumentieren. Die Installation der Kameras in den vorhandenen 22 Arbeitsräumen verursacht ersichtlich Kosten in ganz beträchtlicher Höhe. Bei mobilen Kameras fielen im Übrigen für deren Bedienung zusätzliche Personalkosten an, die angesichts der Vielzahl der

betroffenen Tiere und der mit ihnen umgehenden Mitarbeiter gleichfalls einen erheblichen Umfang erreichen würden. Weiterhin ist es zeitaufwändig und folglich ebenfalls kostenträchtig, das anfallende Filmmaterial auszuwerten. Diese der Tierschutzbeauftragten der Antragstellerin aufgegebenen Auswertung ist, wie schon gesagt, wegen der großen Menge des Materials arbeitstäglich kaum zu bewältigen. Für eine diese Belastung annähernd ausgleichende Entlastung der Tierschutzbeauftragten durch die Aufnahmen ist Konkretes nicht beigebracht; die Steigerung ihrer Arbeitsbelastung ist im Gegenteil unverkennbar. Zudem ändert die den Aufzeichnungen aus der Sicht des Antragsgegners zukommende Funktion einer Unterstützung der Tierschutzbeauftragten nichts an der Notwendigkeit der Erfüllung ihrer sonstigen vielfältigen Aufgaben (§ 8b Abs. 3 TierSchG), die sich nicht auf die Arbeitsräume beschränken. Ferner sind die Aufzeichnungen für die Mitarbeiter, selbst wenn vergleichbare Maßnahmen anderweitig gängig sein sollten, belastend, weil sie unter den vorliegenden Gegebenheiten mit einer ständigen, von Misstrauen geprägten Beobachtung verbunden sind und die Arbeitsbedingungen ersichtlich nachteilig beeinflussen. Das kann entgegen dem Beschwerdevorbringen nicht mit der Loyalität der Mitarbeiter angezweifelt werden, weil die Anordnungen gerade auf Zweifeln beruhen, ob sich die Mitarbeiter, was den schonenden Umgang mit den Tieren angeht, tatsächlich loyal verhalten; es fehlt jeglicher Anhalt dafür, dass die Geschäftsleitung der Antragstellerin die vom Antragsgegner beanstandeten Umgangsweisen gutheißen könnte. Auf Seiten des öffentlichen Interesses an einem effektiven Tierschutz fällt ins Gewicht, dass die mit den Tierversuchen unumgänglich einhergehenden Beeinträchtigungen der Tiere gerade in den Phasen direkt vor, während und nach den einzelnen Versuchstätigkeiten durch die streitigen Anordnungen von vornherein nicht gemildert werden können und sollen. Der Antragsgegner hat es zudem in der Hand, durch eine Intensivierung der Kontrollen im Betrieb der Antragstellerin möglichem tierschutzwidrigen Verhalten vorzubeugen. Dass nur die angeordnete Videoüberwachung in den Arbeitsräumen Verstöße gegen das Tierschutzgesetz wirksam verhindern könnte, lässt sich dem Beschwerdevorbringen, wie erwähnt, auch nach Auffassung der Gutachter nicht entnehmen. Verbleibende Lücken in den Kontrollen unterscheiden sich nicht wesentlich von "Dunkelfeldern" in anderen für gefährdete Rechtsgüter vergleichbar empfindlichen Bereichen, in denen erfahrungsgemäß Menschen die an sie gestellten Anforderungen missachten können, ohne greifbare Spuren zu hinterlassen, und in denen an eine Überwachung durch Videokameras in Reaktion in erster Linie auf öffentliche Vorwürfe von keiner Seite ernstlich gedacht wird. Es kommt hinzu, dass die Antragstellerin kooperationsbereit ist und unmittelbar nach Veröffentlichung der erhobenen Vorwürfe Maßnahmen, insbesondere der Überwachung, Schulung und Aufklärung ihrer Mitarbeiter getroffen hat, um möglichen Verstößen gegen das Tierschutzgesetz noch weitergehend als bisher vorzubeugen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 20 Abs. 3, 13 Abs. 1 GKG, wobei der Senat den der Antragstellerin mit den angeordneten Maßnahmen abverlangten technischen und personellen Aufwand pauschalierend mit 100.000 EUR bewertet; für das Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes ist die Hälfte dieses Betrages anzusetzen. Die erstinstanzliche Festsetzung ist entsprechend zu ändern, § 25 Abs. 2 Satz 2 GKG.

2

3