

Urteile zu Einzelfällen unterschiedlicher Verwaltungsgerichte

Die Entwicklung in der Rechtsprechung

von Dr. Eugène Beaucamp

Die folgende Darstellung von Gerichtsentscheidungen erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Die Anmerkungen zu den Entscheidungen beschränken sich auf deren Kernaussagen.

Teil 1 stellt Gerichtsentscheidungen und Rechtsauffassungen der Verwaltungsgerichte dar, die die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG oder Tätigkeitsuntersagungen nach § 11 V S. 6 TierSchG betreffen.

Teil 2 behandelt Gerichtsentscheidungen und Rechtsauffassungen der Verwaltungsgerichte zu Nebenbestimmungen zu Erlaubnissen gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG.

Teil 3 behandelt verfassungsrechtliche Aspekte der Erlaubnispflicht gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG.

Teil 1 „Sachkundefeststellung“

I. Beschluss des VG Lüneburg vom 10.12.2014 (6 A 414/14)

Dieser in einem Verfahren zur Gewährung von Prozesskostenhilfe ergangene Beschluss war soweit ersichtlich die erste Gerichtsentscheidung, die sich mit dem Sachkundenachweis im Rahmen der Erlaubnisverfahren nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG auseinandergesetzt hat. Das VG Lüneburg vertritt die Rechtsauffassung, dass auch Ausbildungen und Weiterbildungen privatrechtlicher Institutionen als Sachkundenachweis geeignet sind. Die Erlaubnisbehörde hat solche Qualifikationen einzelfallorientiert zu prüfen und zu bewerten. Aufgrund ihrer Amtsermittlungspflicht ist die Behörde gehalten, den Sachverhalt aufzuklären, also etwa Informationen bei den Institutionen einzuholen, deren Ausbildung der Antragsteller absolviert hat. Die exklusive Anerkennung von „Qualifikationen“ öffentlich-rechtlicher Körperschaften als Sachkundenachweis ist nach der Rechtsauffassung des VG Lüneburg ermessensfehlerhaft.

Diese Entscheidung war und ist durchaus positiv, weil sie dem vorgegebenen Verfahrensgrundsatz vieler Behörden, nur „anerkannte“ Qualifikationen öffentlich-rechtlicher Körperschaften anzuerkennen, schon kurz nach Inkrafttreten von § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG die Grundlage entzogen hat. Das OVG Lüneburg hat diese Feststellung des VG Lüneburg zwischenzeitlich in einem Beschluss vom 27.01.2016 bestätigt.

II. Beschluss des VG Würzburg vom 02.04.2015 (W 5 E 15.224)

Dieser in einem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangene Beschluss bestätigt die Erlaubnispraxis in Bayern als gerade noch rechtmäßig. Der Beschluss ist nach der Rechtsauffassung des Verfassers offensichtlich rechtlich nicht haltbar. Das VG Würzburg ignoriert insbesondere die

Regelung des § 11 II Nr. 1 a. F. TierSchG, die gemäß § 21 V TierSchG (n.F.) weiterhin in Kraft ist. Danach können die für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten durch beruflichen oder sonstigen Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit oder eine Ausbildung – die nach dem TierSchG keineswegs eine Ausbildung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft sein muss – nachgewiesen werden.

Nach Auffassung des VG Würzburg ist das Fachgespräch für alle Antragsteller, die nicht über eine „anerkannte“ Qualifikation verfügen, zwingend. Auch das widerspricht der klaren Gesetzeslage.

Des Weiteren billigt das VG Würzburg die obligatorische Hinzuziehung externer Sachverständiger beim Fachgespräch. Dies widerspricht der Regelung in AVV 12.2.2.3, die die Beteiligung weiterer Sachverständiger – die Verwaltungsvorschrift geht davon aus, dass bereits der Amtstierarzt sachverständig ist – nur „erforderlichenfalls“, also gerade nicht in sämtlichen Fällen und ohne besondere Veranlassung zulässt.

Einziger Lichtblick ist die Feststellung des VG Würzburg, dass die Gebühren für das Erlaubnisverfahren einen Betrag von ca. Euro 400,00 nicht überschreiten dürfen. Tatsächlich betragen die Verfahrenskosten bei Erlaubnisbehörden im Falle eines dreistufigen „Fachgesprächs“ bis zu Euro 900,00.

III. Beschluss der VGH München vom 18.08.2015 (9 CE 15.934)

Der Beschluss ist die Entscheidung über die Beschwerde gegen den Beschluss des VG Würzburg vom 02.04.2015. Der VGH München hat die Beschwerde zwar zurückgewiesen und damit den Beschluss des VG Würzburg im Ergebnis bestätigt.

Aber in der Sache widerspricht der VGH München dem Beschluss des VG Würzburg und den Grundsätzen der in Bayern „vorgegebenen“ Sachkundeprüfung gleich mehrfach.

Der VGH München stellt fest, dass das Fachgespräch gerade nicht obligatorisch ist, sich also nicht jeder Antragsteller zwingend einem Fachgespräch unterziehen muss. Weiter stellt das Gericht fest, dass ein Antragsteller verschiedene Möglichkeiten hat, seine Sachkunde im Sinne von § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG nachzuweisen, nämlich auch durch eine sonstige Aus- oder Weiterbildung – das sind auch Aus- und Fortbildungen privater Anbieter – oder bisherigen beruflichen oder sonstigen Umgang mit Hunden. Der Beschluss des VG Würzburg setzt diese Möglichkeiten des Sachkundenachweises gleichsam außer Kraft. Das Fachgespräch ist also nach der Rechtsauffassung des VGH München nur eine Möglichkeit von mehreren, die Sachkunde nachzuweisen.

Nach zutreffendem Verständnis ist das Vorliegen eines dieser Merkmale nicht nur für sich geeignet, die für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nachzuweisen. Vielmehr indiziert das Vorliegen eines dieser Merkmale, dass der Antragsteller über diese Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt. Dies macht die § 11 II Nr. 1 2. Alt. a. F. TierSchG konkretisierende Regelung in AVV 12.2.2.2 deutlich, wo es unmissverständlich heißt: „Die für die Tätigkeit erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sind in der Regel anzunehmen, wenn die verantwortliche Person aufgrund ihres bisherigen beruflichen oder sonstigen Umgangs mit Tieren, beispielsweise durch langjährige erfolgreiche Haltung der betreffenden Tierarten, die für die Tätigkeit erforderlichen fachlichen Kenntnisse hat.“

Im Klartext heißt das: Weist ein Antragsteller beruflichen Umgang mit der Ausbildung von Hunden nach oder hat er eine qualifizierte Ausbildung zum Hundetrainer absolviert, besteht die Vermutung, dass er die für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nachgewiesen hat. Ein Fachgespräch ist nur dann zulässig, wenn die Erlaubnisbehörde diese Vermutung widerlegen kann, etwa weil der Antragsteller in der Vergangenheit gegen tierschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen hat.

Der VGH München thematisiert in seinem Beschluss vom 18.08.2015 in keiner Weise die Rechtmäßigkeit des in Bayern und anderen Bundesländern „vorgegebenen“ standardisierten Verfahrens zur Prüfung der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten. Das Gericht umschifft dieses Thema, indem es seine Entscheidung auf verfahrensrechtliche und tatsächliche Gesichtspunkte stützt. Das ist durchaus bedauerlich. Denn an-

gesichts der oben skizzierten Feststellungen des Gerichts kann man nur zu dem Ergebnis kommen, dass der VGH München standardisierte Verfahren zur Prüfung der Sachkunde, die dem Antragsteller gesetzlich vorgegebene Möglichkeiten des Sachkundenachweises abschneiden und ein zwingendes Fachgespräch vorsehen, nicht als rechtmäßig betrachten dürfte.

Schließlich stellt das VGH München in seinem Beschluss fest, dass es sich bei dem Tatbestandsmerkmal der „erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten“ im Sinne von § 11 II Nr. 1 a. F. TierSchG um einen gerichtlich voll überprüfbaren unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Diese Feststellung stärkt den Rechtsschutz von Antragstellern. Denn es gibt insoweit keine Beurteilungs- oder Ermessensspielräume der Erlaubnisbehörden, die der Kontrolle durch die Gerichte entzogen sind.

IV. Urteil VG Stade vom 19.01.2015 (6 A 1882/14)

In seinem Urteil vertritt das VG Stade die Auffassung, dass es rechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn die Erlaubnisbehörde bei Antragstellern, die eine Ausbildung bei einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder als gleichwertig anerkannte Ausbildung (= Ausbildungen privater Anbieter) absolviert haben, Sachkunde unterstellt. Dieser Bewertung liegt die Annahme des Gerichts zugrunde, dass private Anbieter die Möglichkeit haben, ihre Lehrgänge von einer Behörde als gleichwertig anerkennen lassen zu können. Diese Annahme ist allerdings unzutreffend. Wie das VG Oldenburg in seinem Beschluss vom 21.10.2015 (11 B 3569/15) zutreffend feststellt, hat die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Tierschutz“ bereits in ihrer Sitzung am 02./03.12.2014 entschieden, dass privaten Anbietern von Aus- und Fortbildungen solche „Gleichwertigkeitsanerkennungen“ generell nicht erteilt werden sollen. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass das VG Stade die exklusive Anerkennung von Aus- und Fortbildungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften als Sachkundenachweis nicht – mehr – als rechtmäßig betrachtet.

Das Urteil des VG Stade enthält eine interessante Bewertung des D.O.Q.-Test Pro. Das Gericht meint, für die Anwendung des Tests fehle es sowohl im TierSchG als auch in der AVV an der erforderlichen Rechtsgrundlage. Dieser Einwand ist grundlegender Art und gilt unabhängig davon, ob der Test – wie im Urteilsfall – einziges Element oder ein Element von mehreren eines „Fachgesprächs“ ist.

V. Beschlüsse des OVG Lüneburg vom 27.01.2016 (11 ME 249/15) und 30.01.2017 (11 ME 278/16)

In seinen Beschlüssen stellt das OVG Lüneburg fest, dass der Antragsteller gemäß § 11 II Nr. 1 a. F. TierSchG im Rahmen des Erlaubnisverfahrens nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG die für die Tätigkeit erforderlichen fachlichen Kennt-

nisse und Fähigkeiten in einem ersten Schritt durch eine Ausbildung oder durch seinen bisherigen beruflichen oder sonstigen Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit nachweisen kann. Im zweiten Schritt kann die Behörde in Zweifelsfällen einen (weiteren) Sachkundenachweis in Form eines Fachgesprächs verlangen. Das OVG Lüneburg scheint danach ebenfalls davon auszugehen, dass ein Antragsteller den Sachkundenachweis allein durch eine Ausbildung oder beruflichen oder sonstigen Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit führen kann. Im Ergebnis hat das OVG Lüneburg allerdings in beiden Fällen weder den beruflichen Umgang der Antragsteller – seit 2007 bzw. seit 1988 – noch Ausbildungen bei privaten Anbietern bzw. Verbänden als hinreichenden Sachkundenachweis anerkannt und ein Fachgespräch für zulässig gehalten. Dies widerspricht im Ergebnis dem TierSchG und der AVV.

Das OVG Lüneburg stellt in seinem Beschluss vom 27.01.2016 zwar klar, dass auch Ausbildungen privatrechtlicher Anbieter als Sachkundenachweis geeignet sind. Diese Feststellung wird allerdings stark relativiert, weil das Gericht gleichwohl auch in solchen Fällen davon auszugehen scheint, dass die Erlaubnisbehörde ein Fachgespräch verlangen kann.

Des Weiteren betont das Gericht die Qualifizierung des Amtstierarztes als Sachverständiger. Die Hinzuziehung externer Sachverständiger ist nur bei Bedarf rechtmäßig.

VI. Urteil des VG Berlin vom 06.04.2016 (24 K 238.15)

Das Urteil des VG Berlin basiert wie das Urteil des VG Stade auf der Prämisse, dass private Anbieter die Möglichkeit haben, ihre Lehrgänge etc. von einer Behörde als gleichwertig anerkennen lassen zu können. Auf der Grundlage dieser Prämisse hat das VG Berlin die Anerkennung von Qualifikationen öffentlich-rechtlicher Körperschaften als rechtmäßig angesehen. Da die Gleichwertigkeitsanerkennung privater Anbieter von Aus- und Fortbildungen „vom Tisch ist“, ist diese Bewertung des VG Berlin gegenstandslos.

Das VG Berlin betont wie der VGH München und das OVG Lüneburg, dass der Antragsteller nach dem Gesetz mehrere Möglichkeiten hat, seine Sachkunde nachzuweisen, wozu insbesondere – mehrjährige – berufliche Erfahrung im Umgang mit Hunden zählt. Im Urteilsfall hat das VG Berlin diesen Nachweis nicht als erbracht angesehen, weil der Kläger lediglich einige kurzzeitige Betriebspraktika und den praktischen Teil einer Ausbildung bei einem privaten Anbieter absolviert hatte. Das VG Berlin hätte Sachkunde wohl angenommen, wenn der Kläger mehrjährigen beruflichen Umgang mit Hunden hätte nachweisen können.

Das VG Berlin betrachtet ein Fachgespräch nicht als Berufsprüfung, in der die Antragsteller einen schriftlichen Test oder eine praktische Prüfung absolvieren müssen, was aber nicht ausschließen soll, dass die Bewertung von Videosequenzen oder die Vorführung von Hunden zum Gegenstand des Gesprächs gemacht werden. Das VG Berlin betont damit den „Gesprächscharakter“ eines Fachgesprächs, was eine praktische Prüfung – so das Gericht explizit – ausschließt. Das klingt ein wenig widersprüchlich. Jedenfalls dürfte das VG Berlin die von vielen Erlaubnisbehörden praktizierten „Prüfungen“ – so meist auch die Terminologie dieser Behörden – mindestens als rechtlich fragwürdig ansehen. Der D.O.Q.-Test Pro dürfte kaum mit den Vorstellungen des VG Berlin von einem Fachgespräch vereinbar sein.

Schließlich meint das VG Berlin, die Erlaubnisbehörde sei nicht verpflichtet, ein Fachgespräch thematisch einzugrenzen oder den Teilnehmern die Themen des Gesprächs auf Seiten der Erlaubnisbehörde vorher mitzuteilen. Beide Feststellungen überzeugen nicht. Das Fachgespräch dient dem Zweck, Zweifel an der Sachkunde eines Antragstellers auszuräumen. Typischerweise beziehen sich solche Zweifel auf bestimmte Themenbereiche. Die Behörde kann nicht verlangen, bereits auf andere Weise nachgewiesene Sachkunde im Rahmen des Fachgesprächs nochmals nachzuweisen. Es entspricht allgemeiner Meinung, dass auf ein Fachgespräch die für Prüfungen geltenden Grundsätze entsprechend anzuwenden sind. Hierzu zählt auch die Benennung der „Prüfungskommission“.

VII. Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 22.02.2017 (OVG 5 S 6.16)

Mit dieser Entscheidung hat das OVG im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes – hier erfolgt wie gesagt nur eine summarische Prüfung – eine Entscheidung des VG Berlin (Az. 24 K 379.15) bestätigt. Das OVG Berlin-Brandenburg stellt zwar fest, dass sowohl Ausbildungen bei nicht öffentlich-rechtlichen Institutionen als auch beruflicher Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit als Sachkundenachweis geeignet sind. Das Gericht betont jedoch die tatsächlichen Schwierigkeiten, diese Sachkundenachweise zu bewerten. Das Gericht kommt deshalb vor dem Hintergrund der Darlegungs- und Beweislast des Antragstellers zu dem Ergebnis, dass dieser seine Sachkunde nicht nachgewiesen hat, die Behörde also zu Recht ein Fachgespräch verlangt hat. Die Entscheidung ist ähnlich wie die Entscheidungen des OVG Lüneburg (oben Tz. V.) zu bewerten. Sie ist unbefriedigend, weil sie die gesetzlichen Qualifikationsmerkmale „Ausbildung“ und „beruflicher Umgang“ entwertet und offen lässt, welche Anforderungen an ein Fachgespräch bei Antragstellern gelten, die den Sachkundenachweis nicht zweifelsfrei geführt haben.

VIII. Urteil des VG Ansbach vom 13.03.2017 (10 K 16.00925)

Das VG Ansbach hat in einem vom Verfasser erstrittenen Urteil einem Antragsteller Recht gegeben, der gegen eine Untersagungsverfügung gemäß § 11 V S. 6 TierSchG geklagt hatte. Die Erlaubnisbehörde hatte die Untersagungsverfügung erlassen, ohne zuvor den Erlaubnisantrag des Klägers gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG zu bescheiden. Das Urteil des VG Ansbach enthält einige sehr positive Feststellungen, die der aktuellen Verwaltungspraxis in Bayern auch und gerade im Hinblick auf den Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten in Teilen die Grundlage entziehen. Die Kernaussagen des Urteils lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Eine Untersagungsverfügung gemäß § 11 V S. 6 TierSchG – Tätigkeitsverbot – ist ohne Weiteres rechtswidrig, wenn die Erlaubnisbehörde den Antrag des Adressaten der Verfügung auf Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG noch nicht beschieden hat.

Das Fachgespräch ist neben einer Ausbildung oder beruflichem oder sonstigem Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit eine weitere Möglichkeit, Sachkunde nachzuweisen. Der Sachkundenachweis kann also auch ohne Fachgespräch voll erbracht werden.

Beruflicher Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit – = langjährige Arbeit als Hundetrainer – ist Nachweis für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse. Viele Erlaubnisbehörden verlangen von Antragstellern, die lange als Hundetrainer gearbeitet haben, prinzipiell eine „theoretische Prüfung“, weil sie aufgrund ihrer Tätigkeit nur praktische Fähigkeiten nachgewiesen hätten. Das VG Ansbach bestätigt, dass diese Verfahrenspraxis rechtswidrig ist.

Besonders hervorzuheben ist diese Feststellung des Gerichts: Die bisherige Verwaltungspraxis in Bayern ist rechtswidrig, soweit die dieser Praxis zugrundeliegenden Vorgaben des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz nur auf das Sachkundemerkmal Ausbildung abstellen und damit den im Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Sachkundenachweis durch beruflichen oder sonstigen Umgang mit der erlaubnispflichtigen Tätigkeit ausschließen. Damit widerspricht das VG Ansbach explizit dem VG Würzburg (oben Tz. II.), das diese Praxis für rechtswidrig hält.

Dem Tierschutz ist Genüge getan, wenn ein Antragsteller seine Sachkunde durch seinen beruflichen Umgang mit der gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erlaubnispflichtigen Tätigkeit nachge-

wiesen hat. Dieser Nachweis kann etwa durch Steuerunterlagen, Ausbildungstätigkeit in Verbänden, Dokumentation eines fundierten Ausbildungskonzepts, positive Rückmeldung von Kunden oder den Umfang der Ausbildungstätigkeit – Anzahl der ausgebildeten Hunde – geführt werden. Ist Sachkunde auf diese Weise nachgewiesen, ist die Erlaubnisbehörde nicht berechtigt, ein Fachgespräch zu verlangen. Das VG Ansbach widerspricht damit dem auch OVG Lüneburg (oben Tz. V.).

IX. Urteil des VG Lüneburg vom 16.08.2018 (6 A 456/17)

Mit dieser Entscheidung hat das Gericht die Anforderungen an Ausbildungen bzw. Prüfungen definiert, die Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sein können. Das Gericht führt dazu aus, dass auch Ausbildungen bei privaten Anbietern als Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten anzuerkennen seien, wenn die Einhaltung bestimmter Mindeststandards hinsichtlich der tatsächlich vermittelten Ausbildungsinhalte und der Qualität der Ausbildung gewährleistet sei. Das Gericht verweist insoweit auf die von der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz „Arbeitsgruppe Tierschutz“ herausgegebenen – wenngleich nicht rechtsverbindlichen – Fragen und Antworten zu § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 f TierSchG vom 25.11.2015. Danach sind auch private Anbieter von Hundetrainerausbildungen als „Aus- und Weiterbildungsstätten“ anzuerkennen, wenn den dort bestimmten näher bezeichneten Anforderungen in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht sowohl an die Schulung als auch an die Prüfung Rechnung getragen werden. Insoweit ist unter Ziffer 4 der Fragen und Antworten zu § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 f TierSchG ausgeführt, dass mindestens eine mehrmonatige Schulungszeit, die auch praktische Schulungen und das eigenständige Arbeiten mit Hund und Halter beinhaltet, erforderlich sei. Die Ausbilder müssten für ihr jeweiliges Themengebiet ausreichend qualifiziert sein. Ferner müsse die Prüfung unter Beteiligung geeigneter Prüfer (z.B. qualifizierte Tierärzte, qualifizierte Hundetrainer oder qualifizierte Biologen – nicht Amtstierärzte – erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Sie müsse theoretische und praktische Anteile beinhalten. Dieser Nachweis sei idealerweise durch Vorlage von differenzierten Schulungs- und Prüfungskonzepten sowie des Prüfungsprotokolls und des Prüfungsergebnisses zu erbringen. Insoweit hat die Erlaubnisbehörde in diesen Fällen sämtliche Nachweise und Belege im Einzelfall zu prüfen. Das VG Lüneburg hat damit die Anforderungen an Ausbildungen privater Anbieter von Hundetrainerausbildungen konkretisiert. Es sind allerdings Zweifel angebracht, ob diese Grundsätze auch vom VG Würzburg anerkannt werden würden; dazu unten Tz. X.

X. Urteil des VG Würzburg vom 17.09.2018 (W 8 K 18.469)

Mit dieser Entscheidung hat das Gericht im Ergebnis seinen Beschluss vom 02.04.2015 (W 5 E 15.224) bestätigt. Die Klägerin in diesem Verfahren betrieb seit über zehn Jahre eine Hundeschule. Sie hatte eine Ausbildung bei einem privaten Anbieter von Hundetrainerausbildungen absolviert und mit einer dreiteiligen Abschlussprüfung erfolgreich abgeschlossen. Des Weiteren legte die Klägerin Nachweise von 36 Fortbildungen und Qualifikationen vor. Die Erlaubnisbehörde lehnte den Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG ab, weil die Klägerin ihre Sachkunde gleichwohl nicht hinreichend nachgewiesen habe. Das VG Würzburg hat die Klage gegen den Ablehnungsbescheid abgewiesen. Das Gericht weist zwar im Ausgangspunkt darauf hin, dass ein Antragsteller seine Sachkunde durch eine Ausbildung, beruflichen oder sonstigen Umgang mit Tieren oder ein Fachgespräch nachweisen könne (so auch BayVGH, s. o. Tz. III.). Im Streitfall erkannte das Gericht die Ausbildung der Klägerin insbesondere nicht an, weil die Qualifikationen der Dozenten und Referenten nicht ersichtlich seien und die Dokumentation der Abschlussprüfung nicht ausreiche. Die zehnjährige Berufspraxis der Klägerin sah das Gericht als nicht relevant an, weil selbst nach dem Gesetzeswortlaut „Berufspraxis“ als alleiniger Sachkundenachweis nicht ausreichend sei – eine Argumentation die § 11 II Nr. 1 TierSchG a.F. schlicht ignoriert. Das VG Würzburg stellt sich damit auch gegen das VG Ansbach, das in seiner Entscheidung vom 13.03.2017 (s. o. Tz. VIII.) gesetzeskonform entschieden hat, dass allein Berufspraxis vollumfänglich als Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten ausreichen kann. Damit nicht genug hat das VG Würzburg auch das Format des von der beklagten Behörde für die Klägerin vorgesehenen Fachgesprächs – D.O.Q.-Test Pro, mündliche Prüfung und praktische Prüfung – als rechtmäßig qualifiziert. Dies ist schon deshalb bemerkenswert, weil das TierSchG keine Rechtsgrundlage für eine „Prüfung“ zur Sachkundefeststellung kennt; § 11 II Nr. 1 TierSchG a.F. sieht die Möglichkeit eines Fachgesprächs vor. Mit seinem Urteil ignoriert das VG Würzburg nicht nur ein weiteres Mal die gesetzlichen Vorschriften, die auch für Gerichte bindend sind. Mit seiner Entscheidung stellt sich das VG Würzburg auch gegen die Rechtsprechung zahlreicher anderer Verwaltungsgerichte. Das Gericht vertieft damit die ohnehin große Rechtsunsicherheit.

XI. VG Hannover

Das VG Hannover hat in drei Verfahren, die der Verfasser geführt hat, zwar festgestellt, dass die Anerkennung von Qualifikationen öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Grundsatz nicht zu beanstanden sei. Die Erlaubnisbehörde muss allerdings auch Aus- und Fortbildungen privater Anbieter berück-

sichtigen und bewerten. Konkret muss die Erlaubnisbehörde in jedem Einzelfall prüfen, inwieweit die Aus- und Fortbildungen eines Antragstellers die Themenbereiche abdecken, die die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Tierschutz“ in dem Papier „Erforderliche Sachkunde für eine Erlaubnis nach § 11 Abs.1 Satz 1 Nr. 8 Buchstabe f TierSchG“ aufgelistet hat. Ein Fachgespräch ist grundsätzlich nur bezüglich solcher Themen zulässig, die von der Ausbildung bzw. den Weiterbildungen eines Antragstellers nicht abgedeckt werden. Die Erlaubnisbehörde kann also nur ein einzelfallorientiertes individualisiertes Fachgespräch verlangen.

In diesem Kontext sei angemerkt, dass es auch im Rahmen eines Klageverfahrens vor dem Verwaltungsgericht nicht ausgeschlossen ist, mit der Behörde zu einer einvernehmlichen Erledigung des Rechtsstreits im Rahmen eines Vergleichs zu kommen. Viele Gerichte versuchen, in diesem Sinne auf die Parteien einzuwirken. Wenn das Ergebnis „stimmt“, kann ein Vergleich durchaus eine Option sein.

XII. VG Darmstadt

Das VG Darmstadt hat in einem Verfahren, das der Verfasser ebenfalls betreut hat, klar betont, dass beruflicher Umgang mit Hunden oder eine qualifizierte Ausbildung bei einem privaten Anbieter allein geeignet sind, die für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S.1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten nachzuweisen. Weist ein Antragsteller eine dieser Qualifikationen nach, gilt gleichsam die Vermutung, dass er über Sachkunde verfügt. Nur wenn diese Vermutung widerlegt ist, etwa weil sich der Antragsteller erwiesenermaßen in der Vergangenheit tierschutzwidriger Methoden bedient hat, kann die Erlaubnisbehörde ein individualisiertes Fachgespräch verlangen.

Des Weiteren hat das VG Darmstadt der bei vielen Erlaubnisbehörden üblichen obligatorischen Hinzuziehung externer Sachverständiger eine klare Absage erteilt. Die AVV geht davon aus, dass der Amtstierarzt sachverständig ist. Die Hinzuziehung eines externen Sachverständigen muss in jedem Fall aufgrund besonderer Umstände gerechtfertigt sein.

Auch in diesem Verfahren wird kein Urteil ergehen, weil sich die Parteien auf eine einvernehmliche Erledigung verständigt haben.

XIII. VG Mainz

Ebenfalls mit einem Vergleich hat der Verfasser ein Verfahren vor dem VG Mainz abgeschlossen. Nach den Ausführungen des Vorsitzenden dürfte das VG Mainz die Rechtsauffassung vertreten, dass die Erlaubnisbehörde ein Fachgespräch auch dann verlangen kann, wenn ein Antragsteller langjährigen

„beruflichen Umgang“ mit der Ausbildung nachweisen kann und über eine fundierte – nicht „staatlich anerkannte“ (IHK-Ausbildung bzw. Tierärztekammer-Zertifizierung) – mit einer Prüfung erfolgreich abgeschlossene Ausbildung einer privat-rechtlich organisierten Institution verfügt. Das Gericht scheint der Erlaubnisbehörde insoweit einen eher weiten Ermessens-/ Beurteilungsspielraum zuzubilligen. Diese Rechtsauffassung ist unbefriedigend. Sie lässt sich nicht mit § 11 II S. 1 a. F. TierSchG in Einklang bringen. Die Vorschrift erkennt ohne Weiteres „Ausbildungen“ als Sachkundenachweis an; eine staatliche Anerkennung der Ausbildung verlangt das Gesetz nicht. Nach dem Gesetz und AVV 12.2.2.2 begründen sowohl eine spezifische Ausbildung als auch beruflicher Umgang mit der Ausbildung von Hunden eine Vermutung für Sachkunde. Damit wird das Fachgespräch im Ergebnis zur Ausnahme. Das VG Mainz scheint das Fachgespräch demgegenüber als Regelfall der Sachkundeprüfung zu verstehen.

Des Weiteren meint das VG Mainz, ein Fachgespräch sei keine „Prüfung“. Das Gericht orientiert sich ähnlich wie das VG Berlin in seinem Urteil vom 06.04.2016 (24 K 238.15) an dem allgemeinen Wortsinn des Begriffs „Fachgespräch“. Von diesem Begriff seien starre Prüfungen, die auf einem standardisierten Verfahren beruhen, nicht gedeckt. Offensichtlich betrachtet das VG Mainz die Praxis vieler Erlaubnisbehörden in Rheinland-Pfalz, ein „Fachgespräch“ auf der Grundlage „Prüfungsordnung der Tierärztekammer Rheinland-Pfalz zur Sachkundeprüfung für Hundetrainer nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG“ zu verlangen, als rechtswidrig. Gleiches dürfte für den D.O.Q.-Test Pro gelten, bei dem es sich offensichtlich nicht um ein Gespräch, welcher Art auch immer, handelt.

Teil 2 „Nebenbestimmungen“

I. Urteil des VG Berlin vom 22.06.2016 (24 K 239/15)

Das VG Berlin hat mit dieser Entscheidung festgestellt, dass Auflagen – hierbei handelt es sich um eine Art von Nebenbestimmungen – in Erlaubnisverfügungen gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG, die dem Erlaubnisinhaber substantielle Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten auferlegen, rechtswidrig sind.

Im Urteilsfall hatte die beklagte Behörde die Erlaubnis gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG mit der folgenden Auflage versehen: „Für jeden ausgebildeten Hund ist eine Dokumentation mit folgendem Inhalt in geeigneter Form anzulegen:

- a) Name und Anschrift der Hundehalterin/des Hundehalters, Name und Mikrochip-Nummer des Hundes
- b) Ziel der Ausbildung
- c) Beginn und Ende der Ausbildung ...

Diese ist auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen und mindestens 3 Jahre aufzubewahren.“

Das VG Berlin hat in seinem Urteil festgestellt, dass solche Auflagen nicht durch §§ 11 II a S. 2 Nr. 1 TierSchG und § 11 II a a. F. TierSchG gedeckt sind. In der Urteilsbegründung führt das Gericht aus, dass eine Dokumentationspflicht auch unter dem Aspekt der besseren Überprüfbarkeit der ausgeübten Trainertätigkeit nicht vom Gesetz gedeckt ist.

Auflagen, die Dokumentationspflichten für Hundetrainer begründen, sind nicht selten. Teilweise sind die Auflagen sehr detailliert formuliert und verlangen die Dokumentation einer Vielzahl von Daten etwa zu den ausgebildeten Hunden, ihren Haltern, Ort und Gegenstand der Ausbildung, ordnungsbehördlich relevante Vorfälle etc.. Oft sind Auflagen auch sehr vage formuliert; es ist für den Erlaubnisinhaber letztlich nicht klar erkennbar, welche Daten auf welche Weise dokumentiert und wie lange aufbewahrt werden sollen. Solche Auflagen dürften in aller Regel rechtswidrig sein. Bei Auflagen, die so vage formuliert sind, dass der Antragsteller kaum feststellen kann, was von ihm verlangt wird, ergibt sich die Rechtswidrigkeit zudem aus dem Gesichtspunkt der mangelnden Bestimmtheit.

II. Urteil des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts vom 05.04.2017 (1 A 56/15)

Das Gericht hat in dieser ebenfalls vom Verfasser erstrittenen Entscheidung „Impf-Auflagen“ in Erlaubnisbescheiden gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG für rechtswidrig erklärt. Solche bei vielen Erlaubnisbehörden übliche Auflagen regeln, dass an Gruppenausbildungen nur Hunde teilnehmen dürfen, die nachweislich über einen bestimmten Impfstatus verfügen, im Urteilsfall Tollwut, Staupe, HCC, Leptospirose und Parvovirose.

Zwar nimmt das Schleswig Holsteinische VG an, dass solche Auflagen grundsätzlich durch die Ermächtigung des § 11 II a TierSchG gedeckt sind, weil sie dem Schutz der Tiere dienen und Leid vermeiden sollen, § 2 Nr. 2 TierSchG. Allerdings sah das Gericht die Auflage im Urteilsfall als unverhältnismäßig an, was zur Rechtswidrigkeit der Auflage führt. Folgende Erwägungen waren für das Gericht maßgeblich: Ein Hundetrainer ist nicht in der Lage, den Impfstatus jedes Hundes zuverlässig festzustellen. Dies gilt umso mehr als der medizinisch sinnvolle und vertretbare Impfschutz individuell für jeden Hund ermittelt und auf seine konkrete Lebenssituation abgestimmt werden muss.

Die Kontrolle des Impfstatus laut Impfpass setzt eine Identitätsfeststellung des Hundes mit einem speziellen Lesegerät voraus, über das Hundetrainer typischerweise nicht verfügen.

Es ist einem Hundetrainer unzumutbar, den Impfstatus der von ihm ausgebildeten Hunde über den gesamten Zeitraum der Ausbildung – oft viele Jahre – zu überwachen und zu dokumentieren.

Schon nicht durch die Ermächtigung des § 11 II a TierSchG gedeckt sind Auflagen, die nur die Teilnahme von Hunden am Gruppentraining zulassen, die entwurmt und frei von Ektoparasiten sind. Parasitenbefall stelle lediglich eine lästige Erscheinung dar, die nicht die rechtliche Qualität von „Leid“ im Sinne von § 2 Nr. 2 TierSchG habe. Zudem seien solche Auflagen unverhältnismäßig, weil 100 %-ige Freiheit von Parasiten objektiv nicht erreichbar ist.

Das VG Ansbach hat demgegenüber in seinem Urteil vom 19.12.2016 (AN 10 K 15.00338) eine „Impf-Auflage“ für rechtmäßig erklärt. Allerdings waren dem Gericht offensichtlich die tatsächlichen Schwierigkeiten und Konsequenzen einer solchen Auflage nicht bewusst, die das Schleswig-Holsteinische VG zutreffend dazu veranlasst haben, solche Auflagen jedenfalls als unverhältnismäßig zu betrachten. Inzwischen ist das VG Ansbach der Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen VG gefolgt. Mit Urteil vom 26.11.2018 (AN 10 K 17.01531) hat das Gericht „Impfaufgaben“ ebenfalls als unverhältnismäßig und damit rechtswidrig qualifiziert.

Das Schleswig-Holsteinische VG teilt die Rechtsauffassung des VG Berlin, dass Auflagen über Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten rechtswidrig sind.

III. Urteil des VG Ansbach vom 26.11.2018 (AN 10 K 17.01531)

Mit dieser Entscheidung hat das VG Ansbach sogenannte Widerrufs- und Auflagenvorbehalte zu Erlaubnisbescheiden gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG als rechtswidrig erklärt. Damit behält sich die Erlaubnisbehörde ohne Weiteres den Widerruf des Erlaubnisbescheids bzw. die Anordnung weiterer Auflagen vor. Das TierSchG enthält in § 11 II a TierSchG a. F. keine Rechtsgrundlage für solche Nebenbestimmungen. Gleiches gilt in Bezug auf tierschutzrechtliche Erlaubnisse auch für § 36 VwVfG, der „allgemeinen“ Rechtsgrundlage für Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten, weil die Voraussetzungen dieser Vorschrift regelmäßig nicht erfüllt sind. So sieht es z.B. auch das VG Münster, Urteil vom 09.03.2012 (1 K 1146/11).

IV. VG Braunschweig

Das VG Braunschweig hat in einem richterlichen Hinweis (9 A 245/18) klargestellt, dass die Erlaubnisbehörde die Teilnahme an einem Fachgespräch nicht per Verwaltungsakt – unter Umständen verbunden mit einer Zwangsgeldfestsetzung für den Fall der Weigerung – anordnen kann. Die Teilnahme an einem Fachgespräch ist eine freiwillige Mitwirkungshandlung des Antragstellers, die von der Behörde nicht erzwungen werden kann. Verlangt die Behörde ein Fachgespräch und verweigert der Antragsteller dies, kann die Behörde aus dieser Weigerung lediglich negative Konsequenzen dergestalt ziehen, dass

sie den Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten als nicht erbracht ansieht.

Teil 3 Vereinbarkeit von § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG mit dem Grundgesetz

Nach der Rechtsauffassung der Verwaltungsgerichte ist § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG mit Art 12 I GG – Grundrecht der Berufsfreiheit – und Art. 3 I GG – allgemeiner Gleichheitssatz – vereinbar. In Bezug auf Art. 12 I GG wird dies mit Art. 20 a GG begründet, der den Tierschutz als Staatsziel definiert. Das ist nicht zu beanstanden. Problematisch stellt sich die Rechtslage im Hinblick auf Art 3 I GG und die unterschiedliche Behandlung von gewerbsmäßiger Hundeausbildung – erlaubnispflichtig – und nicht gewerbsmäßiger Hundeausbildung – nicht erlaubnispflichtig – dar. Das VG Stade (a.a.O.) hat diese Ungleichbehandlung in seinem Urteil vom 19.10.2015 als sachlich gerechtfertigt und damit mit Art. 3 I GG vereinbar angesehen. Zur Begründung meint das Gericht, im Rahmen professioneller auf Gewinnerzielung ausgerichteter Tätigkeit sei das Risiko, dass das Wohlergehen der Hunde nicht stets an erster Stelle stehe, höher als bei nicht gewerbsmäßiger Ausbildung. Dieses Argument dürfte schon aus tatsächlichen Gründen fragwürdig sein. „Hundesportvereine“ stehen untereinander im Wettbewerb um Mitglieder, die letztlich die wirtschaftliche Grundlage eines Vereins ausmachen. Hundesportvereine (oder deren Mitglieder) müssen in ihrem Sport Erfolge verbuchen, um für potenzielle Neu-Mitglieder attraktiv zu sein. Damit besteht ein durchaus realistisches Risiko, dass das Wohlergehen der Tiere Vereinsinteressen untergeordnet wird. Zudem hat der Gesetzgeber auch im Rahmen des Erlaubnistatbestands des § 11 I Nr. 6 TierSchG – Ausbildung von Schutzhunden – nicht zwischen gewerbsmäßiger und nicht gewerbsmäßiger Ausbildung differenziert. Da es sich der der Einführung der Erlaubnispflicht gemäß § 11 I S. 1 Nr.8 f TierSchG um einen Fall der unechten Rückwirkung – eine bisher erlaubnisfreie Tätigkeit wird für die Zukunft unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt – handelt, liegt auch kein rechtsstaatswidriger Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot vor. Eine unechte Rückwirkung ist zulässig, wenn sie verhältnismäßig ist. In Bezug auf § 11 I S. 1 Nr.8 f TierSchG trifft das zu, weil die Einführung einer Erlaubnispflicht für Hundetrainer aus Gründen des Tierschutzes das Vertrauen des Bürgers auf den Fortbestand der alten Rechtslage überwiegt, zumal das TierSchG eine Übergangsregelung enthält (VG Würzburg vom 17.09.2018, a.a.O.).

Fazit

Die Rechtslage zu § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG ist in hohem Maße unklar, weil der Gesetzgeber bzw. Verordnungsgeber es versäumt haben, klare Regelungen für den Nachweis der

für die Erteilung der Erlaubnis erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu setzen. Die Verfahrenspraxis der Erlaubnisbehörden ist uneinheitlich. Die Rechtsprechung befindet sich auch mehr als fünf Jahre nach Einführung der Erlaubnispflicht noch in der Findungsphase; die Positionen sind teilweise diametral entgegengesetzt, auch wenn sich erste, allerdings gegenläufige Leitlinien abzeichnen. Da die Verwaltungsgerichte und Oberverwaltungsgerichte – auf Beschwerde – die Berufung in aller Regel nicht zulassen, ist eine „Vereinheitlichung“ der Rechtsprechung nicht in Sicht. § 11 I S. 1 Nr.8 f TierSchG wird Hundetrainer, Erlaubnisbehörden und Gerichte noch eine Weile beschäftigen.

Der Verfasser wird die weitere Entwicklung beobachten.

Kontakt: Rechtsanwalt Dr. Eugène Beaucamp
Kuhlenwall 20, 47051 Duisburg, Telefon +49 203 29506-564
e.beaucamp@mgk-partner.de

Schriftliche Beiträge dürfen nur in vollständiger Form weitergeleitet oder veröffentlicht werden, wobei stets die Zustimmung von CANIS unter info@canis-kynos.de einzuholen ist und die Quellenangabe

© <https://www.canis-kynos.de>

für weitere Hinweise und Informationen anzugeben ist. Soweit Kürzungen oder Redigierung der Beiträge beabsichtigt sind, ist stets die vorherige Zustimmung in Textform von CANIS einzuholen.

© CANIS 2019, Stand dieser Information: 10/2019