

§ 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG – der Stand der Dinge

Verfahren einzelner Bundesländer

von Dr. Eugène Beaucamp

Seit der Einführung der Erlaubnispflicht für Hundetrainer mit Wirkung ab dem 01.08.2014 sind einige Jahre ins Land gegangen. Gleichwohl ist die Rechtslage ungeklärt. Eine einheitliche Anwendungspraxis der Erlaubnisbehörden ist nicht in Sicht. Erste Entscheidungen verschiedener Verwaltungsgerichte ergeben ebenfalls ein diffuses Bild. Es steht zu befürchten, dass erst das Bundesverwaltungsgericht für Klarheit sorgen wird. Bis dahin herrscht für alle Beteiligten weiterhin erhebliche Rechtsunsicherheit. Eine Klärung durch den Gesetzgeber ist nicht zu erwarten.

Nachfolgend soll der Versuch einer Standortbeschreibung sowohl im Hinblick auf die Verfahrenspraxis der Erlaubnisbehörden als auch im Hinblick auf die bisher zu § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG ergangenen Gerichtsentscheidungen unternommen werden.

Die Verfahrenspraxis der Erlaubnisbehörden

Prinzipiell liegt es ungeachtet aller „Vorgaben“ durch die „Bund-Länder-Arbeitsgruppe“ oder die zuständigen Fachministerien auf Länderebene in der Entscheidungsbefugnis der jeweils zuständigen Erlaubnis, wie sie § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG im Einzelfall anwendet. Demgemäß kann sich die Verfahrenspraxis von Behörde zu Behörde gravierend unterscheiden. Dies gilt – wenn auch nur vereinzelt – selbst für die Bundesländer, in denen wie insbesondere in Bayern de facto eine einheitliche Verfahrenspraxis herrscht. Die Bedingungen für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG können im Extremfall sogar bei Erlaubnisbehörden, deren Zuständigkeitsbereiche unmittelbar aneinandergrenzen, sehr unterschiedlich sein. Das allein zeigt die Unerträglichkeit der gegenwärtigen Situation.

In einzelnen Bundesländern stellt sich die Situation vereinfachend dargestellt wie folgt dar. Die Darstellung beruht auf den Erfahrungen des Verfassers in zahlreichen Erlaubnisverfahren nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG. Das ist natürlich der Blick von der „dunklen Seite“. Antragsteller, deren Erlaubnisverfahren positiv verlaufen, brauchen anwaltliche Unterstützung nicht. Der Verfasser geht gleichwohl davon aus, dass seine Erfahrungen eine gewisse Allgemeingültigkeit haben und jedenfalls einen Eindruck davon vermitteln, was Antragsteller in den erwähnten Bundesländern zu erwarten haben.

I. Baden-Württemberg

Es galt bisher die klare „Vorgabe“, dass im Wesentlichen nur Zertifizierungen von Tierärztekammern, Hundetraineraus-

bildungen mit Abschluss von Industrie- und Handelskammern – IHK Potsdam – oder die Approbation als Tierarzt ohne weitere Prüfung als Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten anerkannt werden. Antragsteller, die nicht über eine solche Qualifikation verfügen, müssen sich einem dreistufigen Prüfungsverfahren unterziehen, das aus dem D.O.Q.-Test Pro, einer mündlichen und einer praktischen Prüfung besteht. Die Behörden in Baden-Württemberg haben diese Linie sehr konsequent verfolgt. Die Umsetzung dieser „Vorgaben“ führt teilweise zu grotesken Auswüchsen. Dem Verfasser sind Fachgespräche bekannt, deren Inhalt und Ablauf einfachste rechtliche Vorgaben verletzen. Mittlerweile scheint sich bei einzelnen Behörden die Tendenz zu zeigen, von diesen starren Vorgaben abzuweichen und einzelfallorientierte Bewertungen der Sachkunde vorzunehmen. Der Verfasser hat in mehreren Fällen Erlaubnisbehörden dazu bewegen können, Erlaubnisse gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG abweichend von den oben skizzierten starren Erlaubnisanforderungen auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung zu erteilen. Es kann sich also lohnen, mit der Erlaubnisbehörde zu diskutieren.

II. Bayern

In Bayern galt bisher die klare „Vorgabe“, dass im Wesentlichen nur Zertifizierungen von Tierärztekammern, Hundetrainerausbildungen mit Abschluss von Industrie- und Handelskammern – IHK Potsdam – oder die Approbation als Tierarzt ohne weitere Prüfung als Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG anerkannt werden. Antragsteller, die nicht über eine solche Qualifikation verfügen, müssen sich einem dreistufigen Prüfungsverfahren unterziehen, das aus dem D.O.Q.-Test Pro, einer mündlichen und einer praktischen Prüfung besteht. In Einzelfällen sind die Erlaubnisbehörden bereit, dieses Verfahren zu „individualisieren“, etwa – „unter Umständen“ – auf den D.O.Q.-Test Pro zu verzichten. Grundsätzlich gilt aber, dass die Erlaubnisbehörden in Bayern kaum kompromissfähig sind und die „Vorgaben“ des Staatsministeriums umsetzen. Eine inhaltliche Prüfung von Aus- und Fortbildungen privater Anbieter findet in aller Regel nicht statt. Bis zum 11.03.2015 sind in Bayern nach Angaben des zuständigen Ministeriums lediglich 17 Erlaubnisse gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG auf der Grundlage einer Einzelfallentscheidung, also nicht nach den „Vorgaben“ des Ministeriums erteilt worden.

Im Dezember 2015 wurde die Verfahrenspraxis in Bayern um eine – sehr bayerische – Variante bereichert: Das Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz hat den Ausbildungslehrgang des Bayerischen Landesverbands für Hundesport e. V. (BLV) und die Prüfung zum BLV-Ausbilder als „gleichwertig mit dem Fachgespräch nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG hinsichtlich der Ausbildung bzw. der Anleitung der Ausbildung von Hunden“ anerkannt. Damit hat das Staatsministerium de facto eine „Sachkundeprüfung light“ zugelassen. Der D.O.Q.-Test Pro ist nicht Bestandteil der Prüfung beim BLV. Die Gebühr für die Prüfung zum BLV-Ausbilder und damit den Sachkundenachweis im Sinne von § 11 I S. 1 Nr.8 f TierSchG beträgt inklusive zweier Mittagessen Euro 95,00 + Euro 195,00, also Euro 290,00. Die Gebühr ist damit deutlich geringer als die Gebühr, die üblicherweise von den Erlaubnisbehörden für die Sachkundeprüfung in Rechnung gestellt wird. Die Ausbildung umfasst mehrere zweitägige Kurse, die an Wochenenden stattfinden. Der zeitliche Umfang bewegt sich in einer Größenordnung von 50 Stunden. Es dürfte ausgeschlossen sein, in diesem Zeitraum die Kenntnisse zu vermitteln, die die Erlaubnisbehörden von Antragstellern verlangen, zumal die BLV-Ausbildung auch Ausbildungsinhalte einschließt, die tierschutzrechtlich irrelevant sind - Auslegung der Prüfungsordnung des BLV, Waffengesetz. Damit sind die Vorgaben des Staatsministeriums für die Verfahrenspraxis der Erlaubnisbehörden ad absurdum geführt. Die Gleichwertigkeitsanerkennung des BLV-Lehrgangs ist zwischenzeitlich widerrufen worden.

Mit UMS vom 08.05.2018 hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz eine „neue“ Verwaltungsanweisung zur Sachkundefeststellung gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erlassen. Die Anweisung enthält erstaunlicher Weise keine konkreten Erläuterungen, welche Qualifikationsmerkmale als Sachkundenachweise anerkannt werden können, sondern belässt es bei der Feststellung, dass diese im „Einzelfall zu prüfen“ seien, ohne die Prüfungsgrundsätze auch nur anzudeuten. Dafür beschäftigt sich die Anweisung umso intensiver mit dem Format des Fachgesprächs, das weiterhin nichts anderes als eine dreiteilige Prüfung ist, die aus dem D.O.Q.-Test Pro, einem mündlichen Teil und einem praktischen Teil besteht, obwohl die Anweisung nur von einem mündlichen Teil spricht. Die Anweisung hält die Beschränkung der Erlaubnis auf bestimmte Ausbildungsformen (z.B. Welpenschule) für zulässig, obwohl es hierfür an einer gesetzlichen Grundlage fehlt.

Nach den Erfahrungen des Verfassers hat die Verwaltungsanweisung zu keiner Änderung der Erlaubnispraxis in Bayern geführt. Die Erlaubnisbehörden erkennen nach wie vor nur die „anerkannten“ Qualifikationen – Zertifizierungen

der Tierärztekammern und Industrie- und Handelskammern, Approbation als Tierarzt – als Sachkundenachweis an. Alle Antragsteller, die nicht über eine dieser Qualifikationen verfügen, müssen sich dem dreiteiligen Fachgespräch unterziehen, wobei bisweilen auf den D.O.Q.-Test Pro verzichtet wird. Langjährige Berufspraxis – Ausnahme ist der Gerichtsbezirk des VG Ansbach – oder Hundetrainerausbildungen privater Anbieter werden als Sachkundenachweis nicht anerkannt. Die Hinzuziehung externer Sachverständiger ist in der Praxis obligatorisch.

III. Berlin

Die Bezirksämter haben zunächst ebenfalls die Linie verfolgt, nur die „anerkannten“ Qualifikationen – Zertifizierungen der Tierärztekammern und Industrie- und Handelskammern, Approbation als Tierarzt – als Sachkundenachweis zu akzeptieren. Antragsteller, die diese Qualifikationen nicht nachweisen konnten, mussten sich einem Fachgespräch unterziehen, das den bekannten Elementen – D.O.Q.-Test Pro, mündliche Prüfung, praktische Prüfung – entspricht. Zum Teil wurde Antragstellern, die nicht über eine „anerkannte“ Qualifikation verfügten, eine befristete Erlaubnis erteilt, um ihnen Gelegenheit zu geben, eine „anerkannte“ Qualifikation zu erwerben. Die Bezirksämter erkennen weiterhin wohl nur die „anerkannten“ Qualifikationen als Sachkundenachweis im Sinne von § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG an. Inzwischen sind die Bezirksämter allerdings dazu übergegangen, den D.O.Q.-Test Pro durch einen eigenen Fragenkatalog zu ersetzen. Der praktische Teil orientiert sich am Leistungsangebot der Trainer. Die Fachgespräche verlaufen in vielen Fällen chaotisch. Die Dokumentation der Fachgespräche ist zweifelhaft. Die Bewertung ist nicht selten kaum nachvollziehbar. Der Verfasser hat einige Antragsteller in Verfahren vor Berliner Bezirksämtern vertreten, die sich dieser Form des Fachgesprächs unterzogen und die Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr.8f TierSchG erhalten haben. In anderen Fällen sind die Fachgespräche negativ verlaufen.

Die Bezirksämter halten an dieser Verwaltungspraxis weiter fest, obwohl das VG Berlin dieses Format eines Fachgesprächs explizit als rechtswidrig qualifiziert (z.B. Urteil vom 06.04.2016, 24 K 238.15). Mit diesem Format ähnele das Fachgespräch einer Berufsprüfung, die von § 11 II Nr. 1 TierSchG a.F. ausdrücklich nicht vorgesehen sei, und nicht einem Fachgespräch, mit dem die aufgrund ihres bisherigen Wegdegangs ungeeigneten Bewerber aufgrund einer „Grobprüfung“ von der Tätigkeit ausgenommen werden sollen. Antragstellern, die aufgrund ihrer Ausbildung oder Berufspraxis erlaubnisspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten nachgewiesen haben, müsse die Gelegenheit gegeben werden, ihre beruflichen Erfahrungen in der Hundeausbildung gesprächsweise zu bestätigen, ohne dass dieses Gespräch sich zu einer

regelrechten Prüfung mit starren Leistungsanforderungen anhand der Zahl der richtig beantworteten Fachfragen auswachse; so VG Berlin in seiner Kostenentscheidung im Verfahren VG 24 K 475.16.

IV. Hessen

Die Verhältnisse in Hessen sind vergleichbar mit den Verhältnissen in Rheinland-Pfalz, siehe unten.

V. Niedersachsen

Niedersachsen zeigt ein uneinheitliches Bild. Es gibt Behörden, die sich an die Vorgaben des zuständigen Landesministeriums orientieren, die ebenfalls nur die „anerkannten“ Qualifikationen akzeptieren und ansonsten ein dreiteiliges Fachgespräch – D.O.Q.-Test Pro, mündliche Prüfung, praktische Prüfung – verlangen. Nicht wenige Erlaubnisbehörden weichen davon auch ab.

Es gibt – nicht nur in Niedersachsen – Erlaubnisbehörden, die ohne sachliche Rechtfertigung ihre internen Richtlinien zur Bewertung der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten modifizieren: Die Sachkunde von Antragstellern mit einer bestimmten Qualifikation wird nicht mehr anerkannt, obwohl andere Antragsteller mit derselben Qualifikation die Erlaubnis erhalten haben. Ein solches Vorgehen ist grundsätzlich rechtswidrig. Nach dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung ist eine Behörde verpflichtet, an einer einmal begründeten Verfahrenspraxis festzuhalten und Antragsteller mit gleichen Qualifikationen gleich zu behandeln; Antragsteller haben also einen Anspruch auf Gleichbehandlung. Die Behörde darf ihre Verfahrenspraxis nur aus erlaubnisspezifischen sachlichen Gründen ändern. Solche Gründe liegen nach der Erfahrung des Verfassers in aller Regel nicht vor. Antragsteller sollten diesen Gesichtspunkt im Auge haben. Die positive Rechtsprechung des VG Lüneburg wird zum Teil durch die Rechtsprechung des OVG Lüneburg „neutralisiert“, wonach zwar auch Hundetrainerausbildungen privater Anbieter und langjährige Berufspraxis als Hundetrainer als Sachkundenachweis im Sinne von § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG zu berücksichtigen seien, in den entschiedenen Fällen allerdings nicht als ausreichender Sachkundenachweis anerkannt worden sind.

VI. Nordrhein-Westfalen

Noch unübersichtlicher ist die Lage in Nordrhein-Westfalen. Es gibt zwar viele Behörden, die nach dem klassischen Muster verfahren. Viele Behörden weichen jedoch hiervon ab und verfahren nach „eigenen“ Vorstellungen oder variieren das klassische Verfahren deutlich. Zudem scheint die Bereitschaft höher zu sein, tatsächlich Einzelfallentscheidungen zu treffen,

also insbesondere die spezifischen Qualifikationen des jeweiligen Antragstellers zu berücksichtigen. Die Intensität der Sachkundefeststellung ist in Einzelfällen erstaunlich niedrig. Bisweilen genügt ein vergleichsweise kurzes Gespräch mit dem Amtstierarzt.

Auch in Nordrhein-Westfalen gibt es allerdings Behörden, die stur nach dem „Bayerischen Verfahren“ vorgehen.

VII. Rheinland-Pfalz

Es gibt eine mit Bayern vergleichbare Verfahrenspraxis. Viele Erlaubnisbehörden praktizieren bei Antragstellern, die nicht über eine anerkannte Qualifikation einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft verfügen (siehe Tz. I.), mehr oder weniger offen eine Sachkundeprüfung, die der Prüfungsordnung der Tierärztekammer Rheinland-Pfalz zur Sachkundeprüfung für Hundetrainer nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG entspricht. Allerdings verzichten die Erlaubnisbehörden inzwischen in vielen Fällen auf den D.O.Q.-Test Pro. Auch die Erlaubnisbehörden in Rheinland-Pfalz sind teilweise sehr unbeweglich, orientieren sich also mehr oder weniger eng an der vorgegebenen Verfahrenspraxis.

Auch in Rheinland-Pfalz gibt es allerdings Behörden, die – nach intensiver Diskussion – bereit sind, von diesem Standardverfahren abzuweichen.

VIII. Schleswig-Holstein

Die Verwaltungspraxis in Schleswig-Holstein ähnelt derjenigen in Niedersachsen. Die Erlaubnisbehörden erkennen regelmäßig nur die „anerkannten“ Qualifikationen als Sachkundenachweise an. Die Fachgespräche für Antragsteller, die nicht über eine dieser Qualifikationen verfügen, sind allerdings weniger standardisiert als etwa in Bayern.

IX. Sachsen-Anhalt, Thüringen

Die Verwaltungspraxis scheint der Situation in Schleswig-Holstein zu entsprechen.

X. Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz – Arbeitsgruppe Tierschutz

1. Die Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz – Arbeitsgruppe Tierschutz hat auf ihrer Sitzung im November 2015 beschlossen, dass auch Aus- und Fortbildungen privater Institutionen grundsätzlich als Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten geeignet sind. Voraussetzung für die Anerkennung solcher Ausbildungen als Sachkundenachweis ist eine mehrmonatige Schulungszeit, die auch praktische Elemente wie eigenständiges Arbeiten mit Hund und

Haltern beinhaltet. Die Ausbilder und Dozenten müssen für ihre jeweiligen Themenbereiche ausreichend qualifiziert sein. Die Ausbildung muss mit einer theoretischen und praktischen Prüfung abschließen. Die Prüfung muss von geeigneten Prüfern wie qualifizierten Hundetrainern oder Tierärzten abgenommen sein. Die Prüfung muss ausreichend dokumentiert sein. Die Ausbildungsinhalte sollen sich an den im Formblatt „Erforderliche Sachkunde für eine Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 Buchstabe f TierSchG“ orientieren. Damit macht die Verwaltung einen Schritt in die richtige Richtung. Allerdings ignorieren zahlreiche Erlaubnisbehörden diese Beschlusslage oder verschärfen sie, in dem sie zwingend die Beteiligung eines Amtstierarztes an der Abschlussprüfung verlangen.

Die CANIS-Ausbildung erfüllt die oben beschriebenen Anforderungen der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz Arbeitsgruppe Tierschutz. CANIS-Absolventen sollten damit in der Lage sein, aufgrund ihrer Ausbildung und der Abschlussprüfung die für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderliche Sachkunde nachzuweisen.

Die Erlaubnisbehörden in den Ländern beginnen langsam, aber langsamer als gedacht, diesen „Sinneswandel“ auch in laufenden Verfahren nachzuvollziehen. Antragstellern, die eine Ausbildung absolviert haben, die diese Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt, haben damit die Chance, ihre Sachkunde im Verfahren bei der Erlaubnisbehörde nachzuweisen.

2. In ihrer 30. Sitzung am 06./07.12.2017 hat die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz – Arbeitsgruppe Tierschutz beschlossen, dass aufgrund der insoweit eindeutigen Rechtslage – es fehlt an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage – keinerlei Ausbildungen/Qualifikationen für Hundetrainer als einem Fachgespräch gleichwertig anerkannt werden können, was nicht bedeutet, dass die Sachkunde nur durch ein Fachgespräch nachgewiesen werden kann. Dies schließt explizit Zertifizierungen der Tierärztekammern und Ausbildungen der Industrie- und Handelskammern ein. Solche Qualifikationen können also nicht mehr „automatisch“ als Sachkundenachweis anerkannt, andere Qualifikationen nicht mehr prinzipiell als Sachkundenachweis im Sinne von § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG ignoriert und zurückgewiesen werden. Erlaubnisansprüche gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG sind vielmehr nach den Grundsätzen zu behandeln, die das VG Lüneburg

in seiner Entscheidung vom 10.12.2014 (a.a.O.) skizziert hat. Grundsätzlich sind danach Ausbildungen und Prüfungen zur Sachkunde nach §§ 11, 21 TierSchG aller Anbieter als Sachkundenachweis geeignet und damit im Rahmen der Sachkundeprüfung zu berücksichtigen, so die Arbeitsgruppe ausdrücklich.

Diese klare Beschlusslage hat sich bei vielen Erlaubnisbehörden offensichtlich noch immer nicht herumgesprochen, die stur an dem Prinzip festhalten, dass nur die „anerkannten“ Qualifikationen als Nachweis der für die Erteilung der Erlaubnis gemäß § 11 I S. 1 Nr. 8 f TierSchG erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten anerkannt werden. Diese Rechtsauffassung sollten Antragsteller keinesfalls akzeptieren. Zwar sind Verwaltungsverlautbarungen für die Verwaltungsgerichte nicht bindend. Allerdings orientieren sich die Verwaltungsgerichte bisweilen an der Verwaltungsmeinung. Das Urteil des VG Lüneburg vom 16.08.2018 (6 A 456/17) belegt dies.

Fazit

Im Ergebnis bleibt es allerdings dabei, dass immer noch zahlreiche Erlaubnisbehörden klare gesetzliche Vorgaben des TierSchG ignorieren und versuchen, eine Sachkundeprüfung durchzusetzen, für die es an der erforderlichen Rechtsgrundlage fehlt und die nicht einmal von der zuständigen Arbeitsgruppe der Bundesländer als rechtmäßig qualifiziert wird.

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